

Zeszyty Naukowe
Zbliżenia Cywilizacyjne

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku

Zeszyty Naukowe Zbliżenia Cywilizacyjne

Tom XIV (1)/2018

Włocławek 2018

Rada naukowa

prof. dr hab. Antonina Magdalena Śniadecka-Kotarska (Uniwersytet Łódzki);
prof. dr hab. Radosław Zenderski (UKSW w Warszawie); prof. dr hab. Tadeusz Srogosz
(Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie); prof. dr hab. Waldemar Paruch
(UMCS w Lublinie); dr Małgorzata Legiędź-Gałuszka (PWSZ we Włocławku);
dr Magdalena Rekęć (Uniwersytet Łódzki); mgr Pilar Palmira Gil Cánovas
(Uniwersytet Łódzki); prof. dr M. Carmen Fonseca-Mora (University of Huelva, Spain);
prof. Antonio J. Sosa Alonso (University of La Laguna, Spain)

Kolegium redakcyjne

dr Monika Kamper-Kubańska – redaktor naczelny
dr Karolina Kaszlińska – z-ca redaktora naczelnego
dr Paweł Sobierajski – sekretarz redakcji
mgr Jacek Wojciechowski – sekretarz redakcji
dr Fabian Nalikowski – redaktor tematyczny
dr Ireneusz Koepke – redaktor tematyczny
dr Daniel Kawa – redaktor językowy (j. polski)
mgr Marta Lisowska – redaktor językowy (j. angielski)
Lista recenzentów publikowana jest na stronie czasopisma:
wyd.edu.pl/index.php/zblizenia-cywilizacyjne-civilizations-rapprochements



Publikacja sfinansowana ze środków
Urzędu Gminy Nowa Wieś Wielka

Skład i łamanie tekstu

Paweł Sobierajski

Projekt okładki

Kamil Zgodziński

Czasopismo jest wydawane na zasadach licencji niewyłącznej Creative Commons.



ISSN 1896-4087

Wersją pierwotną czasopisma jest wersja elektroniczna
© Copyright by Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku
Włocławek 2018

Redakcja czasopisma:

Zeszyty Naukowe Zbliżenia Cywilizacyjne
Instytut Humanistyczny
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku
ul. Mechaników 3, 87-800 Włocławek
wyd.edu.pl/index.php/zblizenia-cywilizacyjne-civilizations-rapprochements

Spis treści

Od redakcji	8
ALEKSANDRA PICEJ Potencjał wykorzystania współpracy międzygminnej w gospodarowaniu odpadami komunalnymi z perspektywy gmin kujawsko-pomorskich i wielkopolskich	12
JADWIGA KOPEĆ „Ponaglenie” – nowa instytucja w Kodeksie postępowania administracyjnego służąca przeciwdziałaniu bezczynności organów administracji publicznej i przewlekłości postępowania administracyjnego	34
SYLWIA GONTOWSKA, ROBERT KWAŚNIEWSKI Opłata reklamowa jako instrument ochrony krajobrazu – uwagi de lege lata i de lege ferenda	50
ADAM MUDŁAW Podatek od nieruchomości – aktualne problemy po ostatnich nowelizacjach ustawy o podatkach i opłatach lokalnych	68
ELŻBIETA JANKOWSKA Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego – zarys problemu	86

FRANCISZEK BRZOWSKI

Prace komisji stałych rad miejskich na przykładzie
Komisji Oświaty i Spraw Społecznych Rady Miejskiej
w Miłomłynie (2014-2016) 102

MAŁGORZATA MARUSZEWSKA

Etykieta wizerunkowa w urzędach samorządu terytorialnego 120

MAREK SŁUPCZEWSKI

Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorstw – próba
oceny działalności i zasadności jego likwidacji 134

MARTYNA WILMANOWICZ

Europejska Agencja Kosmiczna 152

ISSN: 1896-4087

DOI: <http://dx.doi.org/10.21784/ZC.2018.001>

Od redakcji

*Cywilizacja zaczyna się, gdy człowiek w dążeniu
do swoich celów może wykorzystać więcej wiedzy, niż sam zdobył,
i gdy przekracza granice swojej ignorancji
korzystając z wiedzy, której sam nie posiada*
[Friedrich A. von Hayek]

Friedrich A. von Hayek definiując pojęcie cywilizacji zwrócił uwagę na konieczność wymiany myśli – konieczność wykształcenia w ludziach kompetencji korzystania z wiedzy Innych, ze świadomością własnej niewiedzy. Zadawanie pytań i szukanie odpowiedzi winno stać się początkiem każdego dialogu.

Oddany właśnie w Państwa ręce numer Zbliżeń Cywilizacyjnych jest w dużej mierze zapisem dialogu, jaki miał miejsce w ramach Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej pt. „**Aktualne problemy samorządu terytorialnego**”, która odbyła się w dniu 29 czerwca 2017 roku w gminie Nowa Wieś Wielka. Zorganizowane dzięki gościnności i wsparciu Wójta Gminy Nowa Wieś Wielka pana Wojciecha Oskwarka, przy współudziale Zakładu Administracji PWSZ we Włocławku spotkanie miało na celu wymianę doświadczeń w zakresie najlepszych praktyk wypracowanych przez samorząd terytorialny na przestrzeni 27 lat jego funkcjonowania. Udział w nim wzięli zarówno praktycy – władze i pracownicy jednostek samorządu terytorialnego, jak i przedstawiciele świata nauki, doktoranci i studenci, którzy w swej pracy zawodowej i badawczej koncentrują się na zagadnieniach istotnych dla działania i rozwoju samorządów w Polsce.

Numer otwiera artykuł Aleksandry Picej pt. „Potencjał wykorzystania współpracy międzygminnej w gospodarowaniu odpadami komunalnymi z perspektywy gmin kujawsko-pomorskich i wielkopolskich”.

Traktuje on o motywach podejmowania współpracy przez polskie gminy w gospodarce odpadami komunalnymi oraz o korzyściach wynikających z takiego współdziałania. Do swej analizy, uwzględniającej uwarunkowania gospodarki odpadami po tzw. reformie śmieciowej z 2013 roku, autorka wykorzystała wyniki ankiety przeprowadzonej w kujawsko-pomorskich i wielkopolskich urzędach gmin.

Tekst Jadwigi Kopeć zatytułowany „Ponaglenie” – nowa instytucja w Kodeksie postępowania administracyjnego służąca przeciwdziałaniu bezczynności organów administracji publicznej i przewlekłości postępowania administracyjnego” poświęcony został ocenie aktualnych regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego służących przeciwdziałaniu bezczynności organów i przewlekłości postępowania administracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem „ponaglenia” – instrumentu, który został wprowadzony do k.p.a. nowelizacją z dnia 7 kwietnia 2017 r.

Z kolei Sylwia Gontowska i Robert Kwaśniewski w tekście zatytułowanym „Opłata reklamowa jako instrument ochrony krajobrazu – uwagi de lege lata i de lege ferenda” opisali konstrukcję prawną opłaty reklamowej, prezentując ją jako daninę o charakterze fakultatywnym, składającą się na dochód budżetu gminy. Wskazali przy tym na podstawowe problemy praktyczne powstające na etapie stosowania związanych z nią przepisów przez podmioty występujące w stosunkach podatkowoprawnych.

Adam Mudław, autor artykułu pt. „Podatek od nieruchomości – aktualne problemy po ostatnich nowelizacjach ustawy o podatkach i opłatach lokalnych” dokonał analizy nowelizacji art. 3 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych dotyczącej opodatkowania gruntu oraz części budynku stanowiących nieruchomość wspólną. Przedstawił aktualne i poprzedzające je rozwiązania prawne związane z podstawowymi problemami w stosowaniu znowelizowanego przepisu. Jako szczególny autor wyróżnił problem wynikający z braku przekazania przez wspólnotę mieszkaniową informacji o jej powierzchni.

Treść artykułu pt. „Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego – zarys problemu” autorstwa Elżbiety Jankowskiej

koncentruje się wokół sposobów definiowania opisywanej instytucji. Zaprezentowane zostały tu też działania podejmowane dla zapewnienia realizacji określonych celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Zaakcentowano przy tym znaczenie, jakie dla skuteczności takiej kontroli ma jakość i sposób wykonywania obowiązków przez pracowników jednostki.

Kolejny tekst zatytułowany „Prace komisji stałych rad miejskich na przykładzie Komisji Oświaty i Spraw Społecznych Rady Miejskiej w Miłomłynie (2014–2016)” stanowi opis działalności organu pomocniczego jednego z samorządów. W oparciu o protokoły z posiedzeń komisji oraz podjęte przez nią uchwały Franciszek Brzozowski dokonał analizy składu, zakresu i sposobu prac oraz innych wewnętrznych spraw, w tym najważniejszych wydarzeń związanych z działalnością członków miłomłyńskiej Komisji Oświaty i Spraw Społecznych.

„Etykieta wizerunkowa w urzędach samorządu terytorialnego” Małgorzaty Maruszewskiej porusza natomiast uniwersalny dla wszystkich urzędów problem wpływu ubioru urzędnika na wizerunek instytucji samorządowej. Zwracając uwagę na wagę zagadnienia autorka przytoczyła regulacje, jakie pracodawca może wprowadzić chcąc wymóc na pracownikach obowiązek noszenia stosownego stroju w codziennej pracy.

Marek Słupczewski, autor kolejnego artykułu zatytułowanego „Fundusz restrukturyzacji Przedsiębiorców – próba oceny działalności i zasadności jego likwidacji” dokonał prezentacji tego instrumentu w powiązaniu z oceną słuszności jego likwidacji po 15 latach funkcjonowania w polskim porządku prawnym. W analizie autora znajdujemy opis głównych cech Funduszu, ewolucji podstawowych uwarunkowań prawnych z uwzględnieniem głosów krytycznych co do jego formy i efektywności funkcjonowania.

Ten numer zbliżeń zamyka artykuł Martyny Wilmanowicz pt. „Europejska Agencja Kosmiczna”. Jak wyjaśnia autorka Europejska Agencja Kosmiczna (ESA) jest organizacją międzynarodową zrzeszającą obecnie 22 państwa członkowskie, w tym Polskę, która przyczynia się między innymi do wsparcia postępu technologii i usług satelitarnych.

W artykule zostały przedstawione najważniejsze zadania, zagadnienia organizacyjno-prawne, informacje na temat dotychczasowej działalności wraz z podstawowymi wiadomościami na temat członków tej organizacji międzynarodowej.

Tematyka bieżącego, skoncentrowanego na instytucjach i narzędziach ważnych dla regulacji funkcjonowania przestrzeni administracyjno-publicznej numeru naszego kwartalnika stanowi więc najdokładniejszą egzemplifikację znaczeń dwóch kluczowych kategorii tytułu naszego periodyku: „zbliżenia” – ku problemom lokalnym, ważnym tu i teraz dla samorządu terytorialnego i w jego przestrzeni oraz „cywilizacja”, której poziom rozwoju mierzony jest w tym kontekście nasyceniem instytucji społecznych. Wraz z Wójtem Gminy Nowa Wieś Wielka, panem Wojciechem Oskwarkiem serdecznie zapraszamy zarówno do lektury tego numeru „Zbliżeń Cywilizacyjnych”, jak i do publikowania na łamach kolejnych numerów naszego kwartalnika.

Redakcja

ISSN:1896-4087

DOI: <http://dx.doi.org/10.21784/ZC.2018.002>

ALEKSANDRA PICEJ
Uniwersytet Warszawski

Potencjał wykorzystania współpracy międzygminnej w gospodarowaniu odpadami komunalnymi z perspektywy gmin kujawsko-pomorskich i wielkopolskich

Potential for applying inter-municipal cooperation in the area of solid waste management from the perspective of the local governments in Kuyavian-Pomeranian and Greater Poland Voivodeships

Streszczenie:

Artykuł traktuje o motywach podejmowania współpracy przez polskie gminy w gospodarce odpadami komunalnymi oraz o korzyściach z takiego współdziałania. Bazuje na analizie uwarunkowań gospodarki odpadami po tzw. reformie śmieciowej z 2013 roku oraz na wynikach ankiety przeprowadzonej w kujawsko-pomorskich i wielkopolskich urzędach gmin. Ankieta wykazała, że współpracę najczęściej podejmowano w celu spełnienia wymogów prawnych, realizacji wspólnej inwestycji lub obniżenia kosztów. W większości przypadków osiągnięto zakładane efekty współdziałania, a jego przebieg oceniono pozytywnie.

Słowa kluczowe: współpraca międzygminna, gospodarka odpadami komunalnymi

Abstract:

This article touches on the issue of identifying motives for inter-municipal cooperation in the area of solid waste management in Poland, as well as the benefits for local governments from this cooperation. It is based on the analysis of the solid waste management conditions and on the survey of municipalities' offices. According to the survey,

the municipalities enter cooperation most frequently in order to meet the legal requirements, make common investments, or reduce costs. In most cases the municipalities have achieved their goals and positively evaluated cooperation.

Keywords: inter-municipal cooperation, solid waste management

Wprowadzenie

Pomimo że obowiązujące podziały terytorialne z założenia powinny sprzyjać sprawnemu działaniu państwa i samorządów¹, w praktyce niemożliwe jest wyznaczenie granic, które odpowiadałyby wszystkim obszarom funkcjonalnym. Niepokrywanie się administracyjnych jednostek z optymalnym zasięgiem świadczenia niektórych usług publicznych skłania samorzady do poszukiwania alternatywnych (i dopuszczalnych w ramach obowiązującego prawa) sposobów ich dostarczania, takich jak np. wspólne wykonywanie wybranych zadań przez kilka gmin².

Spodziewane wyraźne korzyści skali w gospodarce odpadami komunalnymi stwarzają potencjał dla wykorzystania współpracy międzygminnej w tej dziedzinie. O dużej roli i powszechności tego narzędzia świadczą liczne prace europejskich badaczy, analizujące jego finansową opłacalność³. Większość z nich wskazuje, że współdziałanie w gospodarce odpadami wiąże się z oszczędnościami dla gmin⁴. Na gruncie polskim takie badania nie były dotychczas prowadzone, jednak z inwentaryzacji form współpracy międzygminnej dokonanych m.in. przez Bartłomieja

¹ D. Ilnicki, T. Siłka, *Polska przestrzeń w kontekście nowego podziału administracyjnego*, [w:] H. Rogacki (red.), *Koncepcje teoretyczne i metody badań geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej*, Poznań 2001, s. 293.

² G. Bel, X. Fageda, M. Mur, *Does Cooperation Reduce Service Delivery Costs? Evidence from Residential Solid Waste Services*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2014, nr 24, s. 85–86. Wśród innych możliwych rozwiązań, niebędących przedmiotem niniejszego artykułu, autorzy wymieniają zmianę istniejącego podziału terytorialnego lub zlecenie wybranych zadań zewnętrznym podmiotom (*outsourcing*).

³ Wykaz wybranych publikacji zamieszczono w bibliografii na końcu niniejszego artykułu.

⁴ Zestawienia wyników badań w tym zakresie dokonali m.in. Bel i Warner [w:] G. Bel, M. Warner, *Inter-municipal cooperation and costs: Expectation and evidence*, „Public Administration” 2015, nr 93(1), s. 52–67.

Kołsuta⁵ oraz Pawła Swianiewicza⁶ wraz z zespołem wynika, że polskie samorządy lokalne również współdziałają w tej dziedzinie.

Niniejszy artykuł poświęcony jest rozważaniom na temat motywów podejmowania współpracy przez gminy w gospodarce odpadami komunalnymi w Polsce. Jego głównym celem jest sprawdzenie, które z ugruntowanych w teorii przesłanek ku współdziałaniu mają znaczenie w rzeczywistości oraz w jakim stopniu oczekiwania gmin co do efektów współpracy są spełnione. Badanie oparto na analizie uwarunkowań gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce pod kątem potencjalnego zapotrzebowania na współpracę w tej dziedzinie oraz na wynikach ankiety przeprowadzonej z pracownikami urzędów gmin kujawsko-polskich i wielkopolskich⁷.

Wprowadzenie do współpracy międzygminnej. Dlaczego gminy współpracują?

W ogólnym ujęciu współpraca zachodzi wówczas, gdy co najmniej dwa podmioty w sposób świadomy razem podejmują działania, mające służyć zrealizowaniu wspólnego celu, zwykle trudnego do osiągnięcia samodzielnie. W kontekście współpracy międzygminnej tymi podmiotami są gminy, które razem wykonują wybrane zadania lub realizują wspólne przedsięwzięcia. W zależności od obowiązujących regulacji prawnych współdziałanie samorządów lokalnych może przybierać różne formy, jednak z zasady jest ono dobrowolne i nie powoduje pełnego przekazania przez gminę jej kompetencji innym podmiotom⁸. Może za-

⁵ B. Kołsut, *Zinstytucjonalizowane sieci współdziałania międzygminnego w Polsce*, Poznań 2015, s. 111.

⁶ P. Swianiewicz, A. Gendźwiłł, J. Krukowska, M. Lackowska, A. Picej, *Współpraca międzygminna w Polsce. Związek z rozsądkiem*, Warszawa 2016, s. 100.

⁷ Kwestionariusz rozesłano do urzędów wszystkich gmin (144 kujawsko-pomorskich i 226 wielkopolskich) pocztą elektroniczną na początku 2017 roku, z prośbą o skierowanie go do osób zajmujących się sprawami gospodarki odpadami komunalnymi. Do końca marca otrzymano wypełnione ankiety od 185 gmin, co oznacza zwrot na poziomie 50%.

⁸ P. Swianiewicz, *Demanded but Difficult: Intermunicipal Cooperation in Central and Eastern Europe*, [w:] P. Swianiewicz (red.) *Working Together. Intermunicipal Cooperation in Five Central European Countries*, Budapeszt 2011, s. 3.

tem stanowić subtelniejszą alternatywę dla łączenia gmin i zmian granic administracyjnych, ponieważ stwarza jednostkom podobne szanse usprawnienia ich funkcjonowania przy jednocześnie mniejszej ingerencji w ich niezależność⁹.

Najbardziej uniwersalną przyczyną współdziałania gmin jest wyeksponowana we wstępie niniejszego artykułu niedoskonałość zasadniczego terytorialnego podziału państwa, powodująca niepokrywanie się granic samorządowych jednostek z zasięgami funkcjonalnymi¹⁰. Zjawisko to uwidacznia się w różny sposób. Z jednej strony może dotyczyć aspektów finansowych, gdy optymalny ekonomicznie zasięg wykonywania niektórych zadań wykracza znacząco poza terytoria gmin. Możliwość osiągnięcia korzyści skali i podziału kosztów między kilku partnerów uzasadnia w tej sytuacji podjęcie współpracy (np. w celu wspólnej realizacji, a następnie eksploatacji dużej inwestycji, poprawy jakości świadczonych usług lub zredukowania wydatków ponoszonych przez każdą z gmin). Z drugiej strony podstawą wyodrębnienia przestrzeni funkcjonalnej mogą być także powiązania funkcjonalne między tworzącymi ją samorządami. Ich źródło stanowią zazwyczaj specyficzne uwarunkowania panujące na danym terenie, wynikające np. z położenia w kotlinie górskiej, dolinie rzeki lub w pobliżu dużego ośrodka miejskiego silnie oddziałującego na otoczenie. W tym kontekście współpraca umożliwi skoordynowanie kwestii wpływających na cały obszar funkcjonalny (np. ochrony środowiska, organizacji transportu publicznego w aglomeracji) i podjęcie związanych z nimi działań, których realizacja przez pojedyncze gminy nie byłaby wystarczająco skuteczna.

Różnorodność zastosowań współpracy międzygminnej stwarza możliwość wyodrębnienia bardziej szczegółowych przyczyn jej podejmowania, które doczekały się w literaturze licznych klasyfikacji ze

⁹ R. Hulst, A. van Montfort (red.), *Inter-municipal Cooperation in Europe*, Dordrecht 2007, s. 8–9. Argument ten jest szczególnie istotny w państwach, w których samorząd lokalny istnieje stosunkowo krótko i wszelkie próby odgórnej ingerencji w istniejący układ terytorialny mogą być postrzegane jako „zagrożenie” dla samorządności i zapowiedź dalszych reform – por. R. Hulst, A. van Montfort (red.), *Inter-municipal Cooperation...*, op. cit., s. 233.

¹⁰ H.R. Baker 1993 za: M. Furmankiewicz, *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1(8), s. 11.

względu na różne kryteria¹¹. Niniejszy artykuł odwołuje się do trzech zasadniczych grup motywów wydzielonych przez Helen Sullivan i Chrisa Skelchera¹². Autorzy pisali o nich w odniesieniu do partnerstw międzysektorowych, jednak prace innych badaczy wskazują na to, że owa typologia znajduje zastosowanie również w analizie przyczyn podejmowania współpracy międzygminnej¹³. W nawiązaniu do koncepcji Sullivan i Skelchera współdziałanie samorządów lokalnych może być zatem przejawem:

- ich dążenia do osiągnięcia wspólnego celu,
- próby zachowania przez nie obecnego *status quo*,
- ich reakcji na zmieniające się warunki zewnętrzne¹⁴.

Powyższe grupy motywów nie są rozłączne i nierzadko równocześnie oddziałują na decyzje władz lokalnych o podjęciu współpracy¹⁵. O ile jednak dążenie do osiągnięcia wspólnego celu jest intuicyjnie zrozumiałe i może dotyczyć wszystkich sfer działalności samorządów lokalnych, o tyle dwie pozostałe kategorie wymagają komentarza.

Współdziałanie gmin służące zachowaniu przez nie obecnego *status quo* zwykle dotyczy krajów o dużej fragmentacji terytorialnej, w których rozważane są reformy zmierzające do łączenia zbyt małych gmin, niezdolnych do samodzielnego, efektywnego funkcjonowania. Współpraca ma umożliwić osiągnięcie efektów postulowanych przez zwolenników reformy (przede wszystkim korzyści skali), ale bez ingerencji w istniejące granice administracyjne. W Polsce motyw ten ma raczej niewielkie znaczenie, jako że odgórne scalanie niedużych jednostek samorządowych nie jest obecnie procedowane¹⁶.

Zdecydowanie bardziej prawdopodobne na gruncie polskim wydaje się podjęcie współpracy międzygminnej w reakcji na zmieniające się

¹¹ Por.: M. Furmankiewicz, *Funkcjonalno-przestrzenne sieci...*, op. cit., s. 9.

¹² H. Sullivan, C. Skelcher, *Working across boundaries: collaboration in public services*, Basingstoke 2002, s. 36.

¹³ P. Swianiewicz, A. Gendźwił, J. Krukowska, M. Lackowska, A. Picej, *Współpraca międzygminna...*, op. cit.

¹⁴ H. Sullivan, C. Skelcher, *Working across...*, op. cit., s. 36.

¹⁵ P. Swianiewicz, A. Gendźwił, J. Krukowska, M. Lackowska, A. Picej, *Współpraca międzygminna...*, op. cit., s. 22.

¹⁶ Ibidem, s. 20.

warunki zewnętrzne¹⁷. Katalog bodźców, które mogą stymulować takie współdziałanie jest rozległy. Obejmuje zarówno niespodziewane impulsy o rozmaitej genezie, jak i procesy inicjowane celowo przez różne instytucje. Do pierwszej grupy można zaliczyć np. kryzys ekonomiczny skłaniający gminy do kooperacji w celu wygenerowania oszczędności (poprzez korzyści skali) lub katastrofę naturalną (np. powódź), która jednoczy dotknięte nią samorzady w walce z jej skutkami. W drugiej kategorii zawierają się wszelkie działania rządu (czasem także szczebla unijnego lub regionalnego) mające stymulować współdziałanie. Współpraca, zwłaszcza w swojej początkowej fazie, wiąże się z pewnym organizacyjnym i finansowym wysiłkiem dla samorządów. Co więcej, jej podjęcie wiąże się nie tylko z korzyściami, ale też z ryzykiem wystąpienia kosztów transakcyjnych i niepożądanych skutków ubocznych typowych dla działań zbiorowych¹⁸. Powoduje to, że zwykle (zwłaszcza w państwach o niskim poziomie zaufania i kapitału społecznego) potrzebne są zewnętrzne zachęty do współpracy¹⁹. Najczęściej mają one pozytywny charakter i stwarzają dodatkowe możliwości kooperującym samorządom, np. w postaci dostępu do dodatkowych źródeł finansowania. Istnieją jednak również „zachęty negatywne”, takie jak realna perspektywa przeniesienia na wyższy szczebel samorządu części kompetencji jednostek, które wbrew zaleceniom rządu nie podejmą współdziałania. W takiej sytuacji granica między „dobrowolną” a „obowiązkową”²⁰ kooperacją ulega zatarciu.

¹⁷ Ibidem, s. 21–22.

¹⁸ P. Swianiewicz, *Demanded but Difficult...*, op. cit., s. 8–10. Do najczęściej wymienianych negatywnych skutków ubocznych należą ograniczenie swobody decyzyjnej i niezależności władz lokalnych, spowolnienie procesu decyzyjnego, zmniejszenie przejrzystości działań w ramach kooperacji, a także wzrost kosztów administracyjnych (w przypadku duplikacji struktur w gminie i w instytucji współpracy).

¹⁹ Ibidem, s. 16.

²⁰ W niektórych państwach (np. we Włoszech, Portugalii) istnieją przepisy zobowiązujące gminy (w określonych przypadkach) do współdziałania (zob. P. Swianiewicz, A. Gendźwił, J. Krukowska, M. Lackowska, A. Picej, *Współpraca międzygminna...*, op. cit., s. 21). Obligatoryjna współpraca nie jest jednak przedmiotem zainteresowania niniejszego artykułu, jako że żadna z polskich ustaw nie nakazuje gminom bezwzględnie podjęcia współpracy.

Warto zaznaczyć, że kooperacja może być także odpowiedzią na zmiany prawne niedotyczące bezpośrednio współpracy międzygminnej. Reforma ingerująca w funkcjonowanie samorządów może skłonić je do współdziałania w celu wspólnego wdrażania nowych regulacji i wspierania się w tym procesie oraz wzajemnej nauki i wymiany doświadczeń. Przykładowo, poszerzenie zakresu dotychczasowych kompetencji gmin w obliczu ich niewystarczających dochodów może zintensyfikować potrzebę osiągnięcia korzyści skali i tym samym stać się impulsem do rozpoczęcia współpracy. Kooperacja ma szansę rozwinąć się również już na etapie przygotowywania nowej ustawy. Gminy chcąc, aby nowe prawo nie ograniczało zanedbato ich swobody decyzyjnej oraz nie stwarzało barier dla ich sprawnego funkcjonowania, w celu wzmocnienia siły i roli ich opinii w debacie mogą się zjednoczyć i wspólnie lobbować wobec rządu na rzecz uwzględnienia ich postulatów w procesie legislacyjnym. Oczywiście wzmocnienie pozycji samorządów lokalnych (niezależnie od zmiany uwarunkowań) może stanowić zasadniczy cel współpracy międzygminnej²¹, podobnie jak wzajemna wymiana doświadczeń i osiągnięcie korzyści skali.

Powyższe rozważania stanowią jedynie ogólne wprowadzenie do złożonej problematyki współpracy międzygminnej. Na decyzję o zainicjowaniu współdziałania, a także na jego dalszy rozwój i efekty wpływają jeszcze inne czynniki, takie jak np. relacje między władzami gmin i ich spójna wizja partnerstwa, tradycja współpracy i umiejętności w jej zakresie, a także sprzyjające współdziałaniu otoczenie prawne²². W niniejszym artykule uwagę skupiono na motywach gmin podejmujących współpracę w gospodarce odpadami w Polsce oraz na percepcji korzyści płynących z tej kooperacji.

²¹ P. Swianiewicz, A. Gendźwiłł, J. Krukowska, M. Lackowska, A. Picej, *Współpraca międzygminna...*, op. cit., s. 20.

²² Council of Europe, *Toolkit Manual Inter-municipal Cooperation*, 2010, s. 25–32, http://www.municipal-cooperation.org/images/4/4c/IMC_Toolkit_Manual.pdf [dostęp: 1-07-2017].

Motywy współpracy międzygminnej w świetle uwarunkowań gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce

Znaczna część z przytoczonych motywów współpracy międzygminnej wydaje się trafna w odniesieniu do gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce. W połowie 2013 roku, wraz z wejściem w życie nowelizacji Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²³, nastąpiła radykalna zmiana uwarunkowań prawnych. Samorządy gminne zostały zobowiązane do stworzenia kompleksowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi na ich terenie i do objęcia nim wszystkich właścicieli nieruchomości²⁴. W porównaniu z dotychczasowym stanem legislacyjnym zakres ich zadań uległ znacznemu poszerzeniu²⁵. W myśl ustawodawcy koszty ponoszone w związku z nowymi kompetencjami powinny zostać pokryte z opłat za gospodarowanie odpadami pobieranych przez gminy od właściciela nieruchomości²⁶. Pomimo stworzenia możliwości pozyskania dodatkowych dochodów, wprowadzenie w życie założeń reformy stanowiło niemałe obciążenie dla gminnych budżetów, zwłaszcza w fazie początkowej, zanim zasiły je wpływy z opłat.

Zgodnie z przesłankami teoretycznymi, nieunikniony wzrost wydatków w połączeniu z dużym wysiłkiem organizacyjno-administracyjnym stwarza okoliczności sprzyjające rozpoczęciu przez gminy współdziałania. Niewykluczone, że część instytucji współpracy międzygminnej w gospodarce odpadami powstało w odpowiedzi na

²³ Dz.U. 1996 nr 132, poz. 622, z późn. zm.

²⁴ Dz.U. 1996 nr 132, poz. 622, z późn. zm., art. 3 ust. 2, pkt 2.

²⁵ Przed reformą właściciele nieruchomości zawierali indywidualne umowy z firmą odbierającą odpady. Władze lokalne w większości gmin pełniły głównie rolę regulatora rynku poprzez wydawanie zezwoleń przedsiębiorcom spełniającym odpowiednie warunki. Po wejściu w życie nowych przepisów to gminy pobierają od właścicieli nieruchomości opłaty za gospodarowanie odpadami i zlecają podmiotowi (w drodze przetargu lub bezprzetargowo w przypadku spełnienia kryteriów dla tzw. *in-house*) świadczenie tej usługi w swoich granicach. Zmiana ta jest obligatoryjna w odniesieniu do nieruchomości zamieszkałych; objęcie systemem również nieruchomości niezamieszkałych jest dobrowolne. „Reforma śmieciowa” nałożyła na samorządy gminne jeszcze szereg innych obowiązków, m.in. z zakresie działalności regulacyjnej i sprawozdawczej – więcej na ten temat w: J. Jerzmański, *Gospodarka odpadami komunalnymi – nowe zasady*, „Przegląd Komunalny” 2011, nr 9 (240), s. 83–98.

²⁶ Dz.U. 1996 nr 132, poz. 622, z późn. zm., art. 6r ust. 2.

zmianę uwarunkowań prawnych²⁷ i chęć wspólnego wypracowania jak najlepszych rozwiązań, w tym obniżenia kosztów przy jednoczesnym zachowaniu wysokiej jakości wykonywanych zadań. Dążenie do zmniejszenia wydatków ponoszonych przez poszczególne gminy można przy tym rozpatrywać dwutorowo; po pierwsze jako obniżanie bieżących kosztów jednostkowych świadczenia usługi (dzięki korzyściom skali), a po drugie jako podział wydatków między partnerów realizujących wspólnie dużą inwestycję (np. zakład przetwarzania odpadów).

Współpraca w gospodarowaniu odpadami może służyć także realizacji formalnych wymogów wyrażonych w znowelizowanej ustawie, takich jak minimalna liczba ludności obsługiwana przez regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK). Jeśli zostało zapisane to w wojewódzkim planie gospodarki odpadami (WPGO), gminy są zobowiązane do zapewnienia (samodzielnie lub z innymi gminami) budowy, utrzymania i eksploatacji RIPOK²⁸, przy czym jednym z warunków uzyskania przez instalację statusu RIPOK jest obsługa przez nią co najmniej 120 tys. mieszkańców²⁹. Stanowi to przykład zewnętrznej „zachęty” do współpracy, ponieważ zdecydowana większość gmin nie jest w stanie spełnić tego wymogu w pojedynkę. Przytoczony przepis świadczy również o dążeniu ustawodawcy do skłonienia gmin do prowadzenia gospodarki odpadami w racjonalnej ekologicznie i jednocześnie opłacalnej ekonomicznie skali, wykraczającej poza granice przeciętnych jednostek gminnych w Polsce. Służą temu też regiony gospodarki odpadami komunalnymi wyznaczone w WPGO dla obszarów zamieszkanym przez co najmniej 150 tys. mieszkańców³⁰. Z perspektywy niniejszej analizy są one istotne, ponieważ dotyczące ich ustalenia są wiążące dla gmin i stanowią istotne ramy dla współpracy. Warto podkreślić, że WPGO są sporządzane przez samorządy województw i podlegają jedynie

²⁷ Analiza dynamiki tworzenia związków międzygminnych dokonana przez Swianiewicza wraz z zespołem wykazała, że w latach 2010–2014 (a więc w okresie przygotowań do reformy oraz jej wdrażania) powstało aż 14 związków deklarujących działalność w dziedzinie gospodarki odpadami (P. Swianiewicz, A. Gendźwił, J. Krukowska, M. Lackowska, A. Picej, *Współpraca międzygminna...*, op. cit., s. 100).

²⁸ Dz.U. 1996 nr 132 poz. 622, z późn. zm., art. 3 ust. 1, pkt 2.

²⁹ Ibidem, art. 35 ust. 6.

³⁰ Ibidem, art. 35 ust. 5.

zaopiniowaniu przez gminy³¹. Stwarza to przestrzeń dla współdziałania gmin w celu wypracowania wspólnego stanowiska wobec ustaleń wojewódzkich oraz wzmocnienia roli ich opinii w tym procesie.

Chęć zwiększenia widoczności postulatów samorządów lokalnych związanych z gospodarką odpadami komunalnymi może dotyczyć również areny krajowej. Od momentu reformy w 2013 roku regulacje prawne w tym zakresie były kilkakrotnie zmieniane. Modyfikacje przepisów w mniejszym lub większym stopniu powodują konieczność dostosowywania istniejących gminnych systemów gospodarki odpadami do nowych wymogów. Gminy, chcąc aby wprowadzane zmiany były zgodne z ich potrzebami i oczekiwaniami, mogą wspólnie, w ramach współpracy, lobbować w tym celu.

Powyższy przegląd uwarunkowań gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce wskazuje na istnienie bodźców mogących stymulować kooperację gmin w tej dziedzinie. Ponieważ jednak współpraca samorządów lokalnych jest złożonym zjawiskiem, zależnym od różnorodnych czynników nieanalizowanych w niniejszym artykule, opisane przesłanki nie gwarantują jej podjęcia. W dalszej części opracowania przedstawiono wyniki badania opinii urzędów gmin na temat potrzeby współdziałania w gospodarce odpadami oraz jego motywów i efektów.

Współpraca międzygminna w gospodarowaniu odpadami w opinii wielkopolskich i kujawsko pomorskich urzędów gmin

W celu porównania wniosków płynących z teoretycznych rozważań z rzeczywistym podejściem polskich samorządów lokalnych do współpracy międzygminnej w gospodarce odpadami przeprowadzono badanie ankietowe. Badaniem objęto wszystkie gminy województwa kujawsko-pomorskiego (144) i wielkopolskiego (226). Do końca marca 2017 roku otrzymano wypełnione ankiety od 185 gmin, co oznacza zwrot na poziomie 50%. Odpowiedzi gmin kujawsko-pomorskich stanowiły 36%, zaś wielkopolskich 64% wszystkich nadesłanych formularzy,

³¹ Ibidem, art. 36 ust 4.

zatem w przybliżeniu zachowano proporcje charakteryzujące wyjściową próbę badawczą. W 70% przypadków ankieta została wypełniona przez osobę pracującą na stanowisku urzędniczym do spraw gospodarki odpadami. Prawie wszyscy pozostali respondenci także byli urzędnikami, jednak z inaczej zdefiniowanym zakresem działalności (np. ochrona środowiska, gospodarka komunalna).

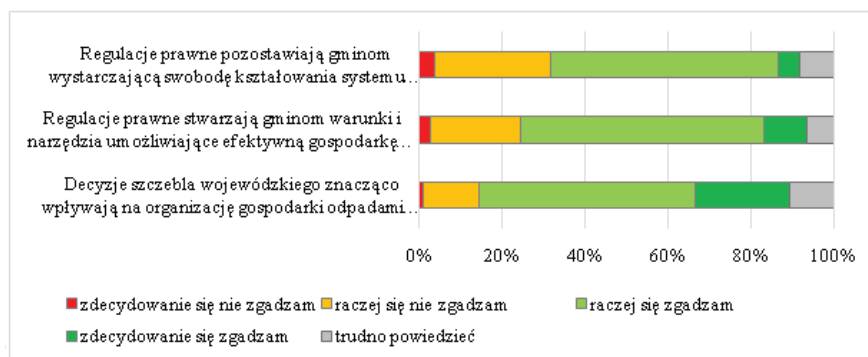
Spośród gmin, które wzięły udział w badaniu, jedna trzecia zadeklarowała współpracę z innymi gminami w odbiorze lub zagospodarowaniu odpadów komunalnych. Ponad połowa z nich to członkowie związków międzygminnych, zaś kolejne 30% to uczestnicy porozumień. Pozostałe 15% stanowili udziałowcy spółek międzykomunalnych działających w gospodarce odpadami³². Tylko jeden respondent odpowiedział, że reprezentowana przez niego gmina współdziała w dwóch formach jednocześnie, a mianowicie w związku i spółce.

Pierwsza część pytań służyła poznaniu ogólnych opinii respondentów o przepisach regulujących gospodarkę odpadami (wykres 1). Zdecydowana większość ankietowanych zgodziła się ze stwierdzeniem, że obowiązujące prawo stwarza gminom warunki i narzędzia umożliwiające efektywną gospodarkę odpadami. Jednocześnie prawie jedna czwarta była przeciwnego zdania, co wskazuje, że dość duża grupa samorządów widzi potrzebę udoskonalenia istniejących przepisów i może być skłonna do poszukiwania alternatywnych sposobów wykonywania zadań w tym zakresie. W tym kontekście istotne wydaje się pytanie o swobodę gmin w kształtowaniu ich systemów gospodarki odpadami. Ponad 30% respondentów uznało, że jej zakres jest niewystarczający, przy czym dwukrotnie więcej z nich odpowiedziało, że jest on dostateczny. Równocześnie, prawie trzy czwarte przedstawiciele urzędów przyznało, że na organizację gospodarki odpadami komunalnymi

³² Lista ta nie wyczerpuje wszystkich form prawnych współpracy polskich gmin, jednak tylko te pojawiły się w odpowiedziach udzielonych w ankiecie. Przedmiotem niniejszego artykułu nie jest analiza form prawnych współpracy, jednak warto podkreślić, że poprzez porozumienia, związki i spółki możliwe jest wykonywanie zadań publicznych, w przeciwieństwie do np. stowarzyszeń, które nie są do tego uprawnione. Pełny przegląd i charakterystykę form współdziałania gmin w Polsce można znaleźć m.in. w: P. Swianiewicz, A. Gendźwił, J. Krukowska, M. Lackowska, A. Picej, *Współpraca międzygminna...*, op. cit., s. 59–70.

w ich gminie znacząco wpływają decyzje szczebla wojewódzkiego. Ze-stawienie tych odpowiedzi pozwala zatem przypuszczać, że postanowienia samorządów województw, pomimo ich silnego oddziaływania, nie stanowią dla większości gmin ograniczenia ich swobody.

Wykres 1. Ogólne opinie urzędów gmin na temat przepisów regulujących gospodar-kę odpadami

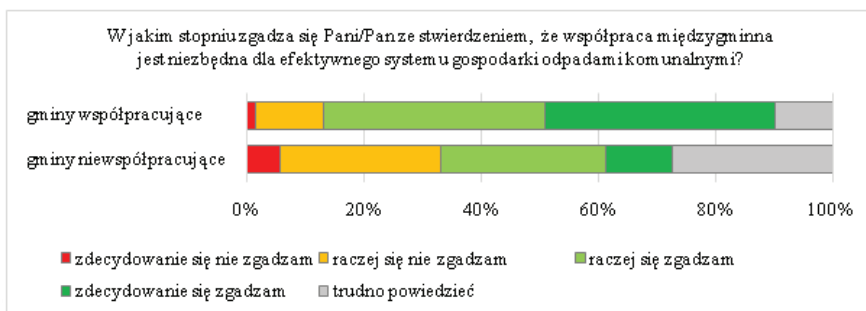


W ogólnym ujęciu przeważająca część badanych pozytywnie oceniła otoczenie prawne gospodarki odpadami, jednak omówione wyniki wskazują, że spora grupa (ok. 30%) ma do nich zastrzeżenia. W takich okolicznościach współpraca międzygminna mogłaby posłużyć zwiększeniu widoczności gmin i wzmocnieniu ich głosu w dyskusji nad regulacjami prawnymi, a być może nawet bezpośrednio przyczynić się do usprawnienia gospodarki odpadami komunalnymi w gminach. Czy zatem w opinii ankietowanych kooperacja jest potrzebna?

Prawie połowa respondentów zgodziła się ze stwierdzeniem, że „reforma śmieciowa” z 2013 roku spowodowała wzrost zapotrzebowania na współpracę międzygminną w zagospodarowaniu odpadów. W przypadku odbioru odpadów taki pogląd wyraziło ponad 30% urzędów gmin. Według pozostałych reforma nie wpłynęła znacząco na kooperację w tej dziedzinie, choć pojawiły pojedyncze głosy sugerujące spadek zapotrzebowania na współdziałanie. Odpowiedzi na pytanie o to, czy współpraca międzygminna jest niezbędna dla efektywnego systemu

gospodarki odpadami, istotnie różniły się w grupie gmin współdziałających i niewspółdziałających (wykres 2). O ile reprezentanci tych pierwszych częściej (w ok. 75%) i pewniej (duży odsetek „decydowanych wskazań”) odpowiadali pozytywnie, o tyle reakcje urzędów gmin niewspółpracujących były podzielone.

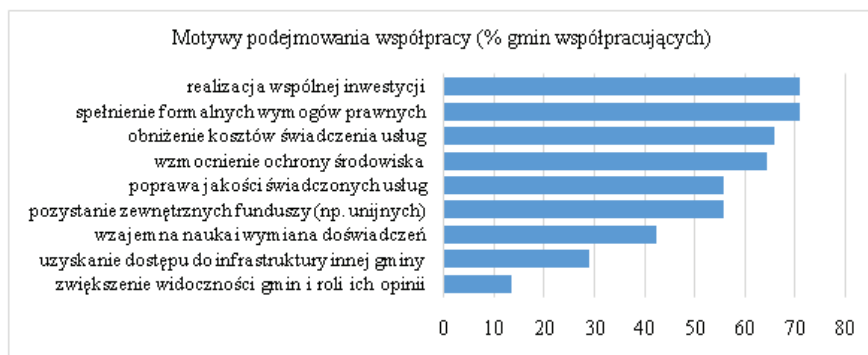
Wykres 2. Opinie urzędów gmin na temat zapotrzebowania na współpracę w gospodarce odpadami



Dużo wyraźniejszy obraz wyłonił się z odpowiedzi na kolejne pytanie. Spośród 185 gmin, które wzięły udział w ankiecie, 107 nigdy nie współdziałało w tej dziedzinie, z czego prawie wszystkie jako główną przyczynę wymieniły „brak potrzeby współpracy”. W pojedynczych przypadkach respondenci nawiązywali do ryzyka wystąpienia negatywnych skutków ubocznych działań zbiorowych, takich jak zmniejszenie przejrzystości działań i procesów decyzyjnych oraz ograniczenie niezależności gminy. Kilku ankietowanych wskazało też na przepisy prawne utrudniające kooperację oraz na ograniczające swobodę jej kształtowania postanowienia samorządu województwa. Co więcej te dwie ostatnie okoliczności wymieniane były także jako główne przyczyny zaprzestania kooperacji przez gminy, które kiedyś współpracowały. Również ponad 30% gmin obecnie współdziałających zgodziło się z tym, że obowiązujące przepisy „utrudniają” współpracę; jednocześnie zbliżony odsetek nie potrafił ustosunkować się do tego stwierdzenia i wybrał odpowiedź „trudno powiedzieć”.

Biorąc pod uwagę powyższe opinie warto przyjrzeć się bliżej motywom gmin, które zdecydowały się na zainicjowanie współdziałania w gospodarce odpadami (wykres 3). Ankieta wykazała, że ponad 70% samorządów lokalnych objętych badaniem podjęło współpracę, aby wspólnie zrealizować inwestycję lub spełnić formalne wymogi prawne. Warto podkreślić, że motywy te mogły być ze sobą powiązane, np. jeśli realizowaną inwestycją była RIPOK, do której utworzenia gminy zobowiązuje ustawa. Wspólna inwestycja pośrednio łączy się również z innymi powodami, dla których gminy współpracują, tj. z potrzebą obniżenia kosztów świadczenia usług odbioru i zagospodarowania odpadów oraz wzmocnienia ochrony środowiska (2/3 odpowiedzi ankietowanych), a także z chęcią poprawy jakości usług i próbą zwiększenia szans na pozyskanie zewnętrznego dofinansowania (w ponad połowie badanych przypadków). Znacznie rzadziej przystąpienie samorządu do partnerstwa było podyktowane chęcią uzyskania dostępu do istniejącej infrastruktury technicznej będącej w posiadaniu innej gminy lub grupy gmin (mniej niż 30% wskazań).

Wykres 3. Najważniejsze według respondentów motywy podejmowania współpracy międzygminnej w gospodarce odpadami



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.

Z wykresu 3 wynika ponadto, że motywy niezwiązane ściśle z wykonywaniem zadań z zakresu gospodarowania odpadami odegrały wyraźnie mniejszą rolę we wchodzeniu we współpracę. Chęcią wzajemnej

nauki i wymiany doświadczeń kierowało się niewiele ponad 40% ankietowanych, zaś szanse na zwiększenie widoczności gmin i roli ich opinii na arenie krajowej i regionalnej upatrywało we współdziałaniu jedynie 14% respondentów.

Dokonawszy analizy kluczowych motywów współpracy, warto przyjrzeć się korzyściom, jakie gminom przyniosła dotychczasowa kooperacja. Zestawienie deklarowanych powodów współdziałania z jego pozytywnymi efektami dostrzeżonymi przez respondentów zamieszczono w tabeli 1.

Tabela 1. Zestawienie odpowiedzi urzędów gmin na temat motywów współpracy i płynących z niej korzyści

Motyw podjęcia współpracy / osiągnięta korzyść	Cel zaplanowany i zrealizowany	Nieplanowana, dodatkowa korzyść	Niespełnione oczekiwania
spełnienie formalnych wymogów prawnych	39 (90,7%)	1 (2,3%)	3 (7,0%)
realizacja wspólnej inwestycji	38 (84,4%)	3 (6,7%)	4 (8,9%)
wzmocnienie ochrony środowiska	29 (76,3%)	0 (0%)	9 (23,7%)
pozyskanie zewnętrznych funduszy (np. unijnych)	28 (73,7%)	5 (13,2%)	5 (13,2%)
poprawa jakości świadczonych usług	27 (61,4%)	11 (25%)	6 (13,6%)
obniżenie kosztów świadczenia usług	24 (57,1%)	3 (7,1%)	15 (35,7%)
wzajemna nauka i wymiana doświadczeń	23 (56,1%)	16 (39%)	2 (4,9%)
uzyskanie dostępu do infrastruktury innej gminy	11 (47,8%)	6 (26,1%)	6 (26,1%)
zwiększenie widoczności gmin i roli ich opinii	4 (33,3%)	4 (33,3%)	4 (33,3%)
Podsumowanie dla wszystkich motywów	223 (68,4%)	49 (15,0%)	54 (16,6%)

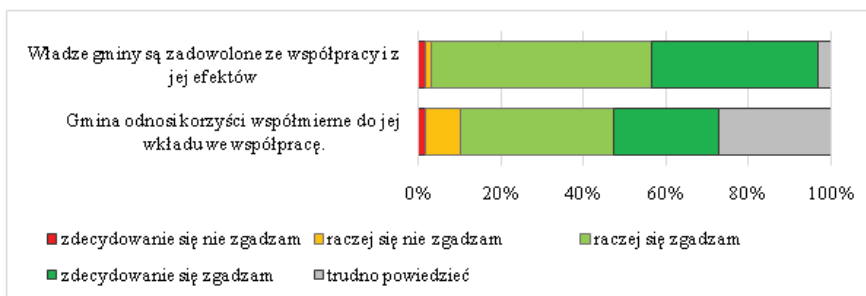
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.

Największą zgodność motywów i korzyści odnotowano w zakresie spełnienia formalnych wymogów prawnych oraz realizacji wspólnej inwestycji. W około trzech czwartych przypadków efekty w postaci wzmocnienia ochrony środowiska oraz pozyskania zewnętrznych funduszy również były zbieżne z oczekiwaniami. Jednocześnie prawie 25% gmin deklarujących chęć poprawy ochrony środowiska poprzez współpracę nie udało się osiągnąć tego celu. Podobny poziom niespełnionych zamierzeń zaobserwowano w odniesieniu do motywu uzyskania dostępu do infrastruktury będącej własnością innego samorządu (lub grupy samorządów), przy czym w tym przypadku odnotowano równie wysoki odsetek nieplanowanych w momencie inicjowania współdziałania korzyści. Duży udział niespodziewanych dodatnich efektów zauważono także w poprawie jakości świadczenia usług w gospodarce odpadami. Najczęstszymi, pozytywnymi „skutkami ubocznymi” współdziałania okazały się wzajemna nauka i wymiana doświadczeń (prawie 40% wskazań).

Najwięcej niespełnionych oczekiwań pojawiło się w związku z motywem obniżenia kosztów świadczenia usług (ponad 35,7% odpowiedzi). W niektórych gminach (choć nie we wszystkich) brak zakładanych oszczędności mógł łączyć się z niespodziewanym wzrostem jakości. Zbliżony poziom niezrealizowanych celów odnotowano także w przypadku zwiększenia widoczności samorządów lokalnych i roli ich opinii. Mały udział tego motywu w ogóle odpowiedzi w połączeniu z ich dużym zróżnicowaniem nie pozwala jednak na wyciągnięcie jakichkolwiek wniosków.

Uwzględniając opinie respondentów, kooperacja gmin w gospodarce odpadami wydaje się opłacalna. Niezrealizowane oczekiwania stanowiły łącznie nieco ponad 16% odpowiedzi, tj. niewielki odsetek w porównaniu z prawie 70% wskazań dla spełnionych motywów oraz 15% dla dodatkowych korzyści. Co więcej niemal wszyscy ankietowani zadeklarowali, że władze reprezentowanej przez nich gminy są zadowolone ze współpracy i jej efektów (wykres 4).

Wykres 4. Opinie respondentów na temat zadowolenia władz gmin ze współpracy oraz na temat jej opłacalności



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.

Czy należy zatem wnioskować, że współpraca jest przydatnym narzędziem, umożliwiającym usprawnienie gospodarki odpadami komunalnymi w gminach? Pomimo dominujących pozytywnych ocen respondentów, takie stwierdzenie na tym etapie badań wydaje się zbyt ryzykowne. Ocena efektywności i opłacalności funkcjonowania struktur, w której uczestniczy wiele podmiotów jest bardzo złożonym zjawiskiem³³. Pomimo istnienia zbiorowego celu, wokół którego zbudowano współdziałanie, każdy z partnerów zachowuje niezależność i indywidualne oczekiwania wobec współpracy. Pozornie niewielkie różnice mogą znacząco wpływać na zadowolenie każdego z nich i dokonywaną przez nich ocenę danej inicjatywy kooperacyjnej. Z tego powodu opinie wyrażone w ankietach przez reprezentantów poszczególnych gmin są bardzo istotne w tego typu badaniach, jednak nie powinny być jedynym źródłem informacji w analizie rzeczywistej opłacalności współdziałania. Chcąc uzyskać pełny obraz, należy uzupełnić je obiektywnymi danymi umożliwiającymi porównanie kosztów i funkcjonowanie gospodarki odpadami w gminach współpracujących i niewspółpracujących³⁴.

³³ Zob. E. Klijn, J. Koppenjan, *Zarządzanie publiczne i sieci powiązań. Podstawy podejścia do rządzenia opartego na teorii sieci*, „Zarządzanie Publiczne” 2011, nr 2–3 (16–17), s. 137–139.

³⁴ Autorka artykułu prowadzi obecnie takie badania w ramach przygotowywanej pracy doktorskiej.

O tym, że ocena opłacalności kooperacji może sprawiać trudności także uczestniczącym w niej samorządom, świadczy stosunek respondentów do stwierdzenia, że reprezentowana przez nich gmina odnosi korzyści współmierne do jej wkładu we współpracę (wykres 4.). Ponad 1/4 ankietowanych wybrała odpowiedź „trudno powiedzieć”, przy czym niemal 2/3 zgodziło się z tą tezą. Nie wiadomo jednak, czy tak duży odsetek pozytywnych odpowiedzi znajduje oparcie w rzetelnej ocenie opłacalności dokonywanej przez gminy czy też jedynie w logicznym osądzie respondentów – jeśli gmina współpracuje, tzn. że jest to opłacalne i przynosi wymierne korzyści.

Podsumowanie

Choć wstępna analiza uwarunkowań gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce wykazała istnienie przesłanek do podjęcia współpracy międzygminnej w tej dziedzinie, z ankiet wielkopolskich i kujawsko-pomorskich urzędów gmin wynika, że w rzeczywistości zapotrzebowanie na kooperację jest mniejsze niż zakładano, przystępując do badania. W pewnym zakresie może być to spowodowane powszechnym *outsourcingiem* odbioru, a często także zagospodarowania odpadów, któremu sprzyja otoczenie prawne i który nierzadko jest traktowany (obok współpracy) jako jedno z rozwiązań problemu niepokrywania się zasięgów funkcjonalnych i granic administracyjnych³⁵. Niewykluczone, że zastosowanie tego narzędzia w wielu przypadkach pozwoliło wykształcić efektywny system gospodarki odpadami bez konieczności współdziałania z innymi samorządami.

W gminach, które zdecydowały się na współpracę, najczęściej umotywowana była ona potrzebą spełnienia formalnych wymogów lub chęcią realizacji wspólnej inwestycji, a także próbą obniżenia kosztów i poprawy jakości świadczonych usług, w tym wzmocnienia ochrony środowiska. Udzielone odpowiedzi uwiaryściły dużą rolę regulacji prawnych i decyzji na szczeblu wojewódzkim w kształtowaniu współpracy

³⁵ G. Bel, X. Fageda, M. Mur, *Does Cooperation...*, op. cit., s. 85–86.

w gospodarce odpadami, co wskazuje na to, że zgodnie z przytoczoną klasyfikacją Sullivan i Skelchera, współdziałanie w tej dziedzinie niezadko jest reakcją na zmiany zewnętrznych uwarunkowań. Jednocześnie służy ono osiągnięciu wspólnych celów, w tym korzyści skali. Mniej istotne niż początkowo przypuszczano okazały się motywy dotyczące zwiększenia widoczności samorządów lokalnych i wzmocnienia roli ich opinii w dyskusji na arenie krajowej i regionalnej.

Ocena dotychczasowego współdziałania dokonana przez respondentów była pozytywna, a w większości przypadków zadeklarowano osiągnięcie zakładanych celów współpracy. Największe, ok. 30% odsetki niespełnionych oczekiwań dotyczyły motywów obniżenia kosztów gospodarki odpadami oraz wzmocnienia ochrony środowiska. Jednocześnie ankieta wykazała, że ocena opłacalności współpracy sprawiła trudność ok. 1/4 respondentów. Potwierdza to złożoność problematyki działań zbiorowych, które powinny być analizowane zarówno w oparciu o indywidualne opinie ich uczestników, jak i obiektywne pomiary efektów. Pomimo że wyniki ankiety oraz analiza uwarunkowań gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce wskazują na istnienie potencjału dla wykorzystania współpracy międzygminnej w tej dziedzinie, dla ostatecznego rozstrzygnięcia o jej opłacalności niezbędne są dalsze badania, w tym porównujące koszty i jakość gospodarki odpadami w gminach współpracujących i niewspółpracujących, najlepiej w co najmniej kilkuletnim okresie. Nie do przecenienia byłby również pogłębione studia przypadków inicjatyw kooperacyjnych, służące zrozumieniu aspektów współdziałania, trudnych do uchwycenia w ramach ankiet, takich jak np. wzajemne relacje między gminami partnerskimi, czy też lokalne uwarunkowania oddziałujące na współpracę.

Bibliografia:

- Bel G., Costas A., *Do public sector reforms get rusty?: Local privatization in Spain*, „Journal of Policy Reform” 2006, nr 9 (1).
- Bel G., Fageda X., Mur M., 2014, *Does Cooperation Reduce Service Delivery Costs? Evidence from Residential Solid Waste Services*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2014, nr 24.

- Bel G., Mur M., 2009, *Inter-municipal cooperation, privatization and waste management costs: Evidence from rural municipalities*, „Waste Management”, nr 29 (10).
- Bel G., Warner M., *Inter-municipal cooperation and costs: Expectation and evidence*, „Public Administration” 2015, nr 93(1).
- Council of Europe, *Toolkit Manual Inter-municipal Cooperation*, 2010, http://www.municipal-cooperation.org/images/4/4c/IMC_Toolkit_Manual.pdf [dostęp: 1-07-2017].
- Dijkgraaf E., Gradus R.H.J.M., *Cost advantage cooperation's larger than private waste factors*. „Applied Economics Letters” 2013, nr 20 (7).
- Dijkgraaf E., Gradus R.H.J.M., 2014, *Waste Management in the Netherlands*, [w:] T. Kinnaman, K. Takeuchi (red.), *Handbook on Waste Management*, Edward Elgar Publishers, Cheltenham 2014.
- Furmankiewicz M., *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1 (8).
- Hulst R., van Montfort, A. (red.), *Inter-municipal Cooperation in Europe*, Springer, Dordrecht 2007.
- Ilnicki D., Siłka T., 2001, *Polska przestrzeń w kontekście nowego podziału administracyjnego* [w:] H. Rogacki (red.) *Koncepcje teoretyczne i metody badań geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej*, Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań 2001.
- Jerzmański J., *Gospodarka odpadami komunalnymi – nowe zasady*, „Przegląd Komunalny” 2011, nr 9 (240).
- Klijn E., Koppenjan J., *Zarządzanie publiczne i sieci powiązań. Podstawy podejścia do rządzenia opartego na teorii sieci*, „Zarządzanie Publiczne” 2011, nr 2–3 (16–17).
- Kośut B., *Zinstytucjonalizowane sieci współdziałania międzygminnego w Polsce*, Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań 2015.
- Nemec J., Soukopova J., Mikusova Merickova B., *Economic Aspects of the Municipal Waste Management: The Czech Republic and Slovakia*, „Croatian and Comparative Public Administration” 2015, nr 15 (3).
- Sørensen R.J., *Does Dispersed Public Ownership Impair Efficiency? The Case of Refuse Collection in Norway*, „Public Administration” 2007, nr 85 (4).
- Soukopova J., Ochraha F., Klimovsky D., Mikusova Merickova B., *Factors Influencing the Efficiency and Effectiveness of Municipal Waste Management Expenditure*, „Lex Localis – Journal Of Local Self-Government” 2016, nr 14(3).
- Sullivan H., Skelcher C., *Working across boundaries: collaboration in public services*, Palgrave-MacMillan, Basingstoke 2002.

- Swianiewicz P., *Demanded but Difficult: Intermunicipal Cooperation in Central and Eastern Europe*, [w:] P. Swianiewicz (red.), *Working Together. Intermunicipal Cooperation in Five Central European Countries*, Budapest: Open Society Fundations, Budapest 2011.
- Swianiewicz P., Gendźwił A., Krukowska J., Lackowska M., Picej A., *Współpraca międzygminna w Polsce. Związek z rozsządku*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2016.
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, Dz.U. 1996 nr 132 poz. 622, z późn. zm.
- Zafra-Gómez J.L., Prior D., Plata-Díaz A.M., López-Hernández A.M., *Reducing costs in times of crisis: Delivery forms in small and medium sized local governments' waste management services*, „Public Administration” 2013, nr 91 (1).

ISSN: 1896-4087

DOI: <http://dx.doi.org/10.21784/ZC.2018.003>

JADWIGA KOPEĆ

Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu
Uniwersytet Europejski Viadrina
we Frankfurcie nad Odrą

„Ponaglenie” – nowa instytucja w Kodeksie postępowania administracyjnego służąca przeciwdziałaniu beczynności organów administracji publicznej i przewlekłości postępowania administracyjnego

„Reminder” – a new legal instrument in the Code of Administrative Procedure to eliminate inaction of public administration authorities and the excessive lengths of the administrative proceedings

Streszczenie:

Celem niniejszego artykułu jest ocena aktualnych regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego¹ służących przeciwdziałaniu beczynności organów i przewlekłości postępowania administracyjnego. W ramach rozważań zaprezentowana zostanie nowa instytucja – „ponaglenie”, która została wprowadzona do k.p.a. nowelizacją z dnia 7 kwietnia 2017 r. Nowy instrument ma na celu ulepszenie procedury administracyjnej oraz skrócenie czasu jej trwania.

Słowa kluczowe: beczynność organu, przewlekłość postępowania administracyjnego, ponaglenie, nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.), dalej: k.p.a.

Abstract:

The purpose of the article is the assessment of actual regulations of the Code of Administrative Procedure that are to serve the elimination of inaction of public administration authorities and the excessive length of the administrative proceedings. The author presents a new legal instrument – „Reminder”, introduced by an amendment of 7th April 2017 to the Polish Code of Administrative Procedure. The new legal instrument should improve the administrative proceedings and shorten their duration.

Keywords: inaction of authority, excessive length of administrative proceedings, reminder, amendment of the Code of Administrative Procedure

Wprowadzenie

Jednym z najistotniejszych zagadnień z punktu widzenia jednostki, która domaga się ochrony swych praw przed organami administracji publicznej jest szybkość postępowania. Treść i zakres tej zasady są od wielu lat przedmiotem dyskusji zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych. Szybkość postępowania administracyjnego i terminowe załatwianie spraw jest bolączką organów prowadzących sprawy administracyjne, dlatego konieczne stało się wprowadzenie do systemu prawa odpowiednich środków służących dyscyplinowaniu organów.

Jednym z naczelných celów omawianej nowelizacji postępowania administracyjnego było znalezienie optymalnego modelu regulującego zwalczanie opieszałości organów i przyspieszenie postępowań, co znalazło aprobatę w doktrynie, która również wskazywała na problemy w tym zakresie². Skutkiem takiego zamysłu ustawodawcy było wprowadzenie ustawą z dnia 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego³ modyfikacji w zakresie środka służącego obronie przed beczynnością lub przewlekłością postępowania. Istniejące dotychczas zażalenie z art. 37 k.p.a. zostało zastąpione nowym instrumentem prawnym – ponagleniem. Wzorem dla takiej zmiany było

² Por. np. W. Gurba, *Zwalczanie i zapobieganie beczynności oraz przewlekłości postępowania*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 11, s. 94–110; Z. Kmiecik, M. Kotulska, *Jeszcze o rodzajach opieszałości organów administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 1–2, s. 94–108.

³ Dz.U., poz. 935, dalej: ustawa z 7.04.2017 r.

rozwiązanie istniejące dotychczas na gruncie Ordynacji Podatkowej⁴, która pozwala na użycie ponaglenia jako środka służącego ochronie materialnych interesów podatnika oraz praw strony w toczącym się postępowaniu w przypadku uchybienia terminu załatwienia sprawy⁵.

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy z 7.04.2017 r. zażalenie jest środkiem właściwym do zaskarżania czynności organu, nie zaś zachowań mających postać zaniechania⁶. Kwestia ta była dotychczas szeroko komentowana w literaturze, która określała zażalenie na bezczynność lub przewlekłość jako specyficzny środek prawny, odrębny od przewidzianego w art. 141–144 k.p.a.⁷. W związku z tym, ustawodawca w poszukiwaniu optymalnej nazwy postanowił odrzucić zażalenie jako nietrafne w kontekście zwalczania przewlekłości lub bezczynności i w celu zapewnienia większej klarowności i spójności regulacji⁸ zdecydował się na postulowane przez doktrynę ponaglenie⁹.

Zakres przedmiotowy ponaglenia

Ponaglenie zdaniem ustawodawcy ma służyć zasygnalizowaniu organowi prowadzącemu postępowanie, iż narusza on zasady terminowego załatwiania spraw. Jak wskazano w uzasadnieniu nie ma ono charakteru środka zaskarżenia w ścisłym tego słowa znaczeniu¹⁰. Należy więc zgodzić się, że jego zadaniem jest zweryfikowanie, czy organ

⁴ Por. art. 141 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 201 ze zm.).

⁵ M. Miłoś, *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 92.

⁶ *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*, Sejm VIII Kadencji, druk sejmowy nr 1183, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183>, [dostęp: 08-04-2018].

⁷ Por. np. A. Kraczkowski, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015, art. 37; B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, art. 37.

⁸ *Uzasadnienie...*, Sejm VIII Kadencji, druk sejmowy nr 1183.

⁹ Por. np. W. Gurba, *Zwalczanie i zapobieganie...*, op. cit., s. 97; J. P. Tarno, *Zażalenie i skarga na bezczynność organu (cz.1)*, „Fiskus 2006”, www.e-podatnik.pl/artykul/fiskus/8767/Zazalenie_i_skarga_do_sadu_administracyjnego_na_bezczynnosc_organu_cz_1.html [dostęp: 16-09-2017].

¹⁰ *Uzasadnienie...*, Sejm VIII Kadencji, druk sejmowy nr 1183.

dopuścić się w swoim działaniu opieszałości¹¹. Znowelizowany art. 37 § 1 k.p.a. stanowi *expressis verbis*, iż stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia w obu przypadkach opieszałości organu – tj. beczynności, jak i przewlekłości.

Brak legalnych definicji tych pojęć budził, do czasu wejścia w życie ustawy z 7.04.2017 r., szerokie wątpliwości interpretacyjne zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie. Rozgraniczenie obu pojęć wprowadzone do k.p.a. w 2011 r.¹² pozwoliło wyróżnić dwie odrębne sytuacje procesowe zaistniałe w sprawie administracyjnej¹³, jednak sposób uregulowania tych kwestii został w literaturze skrytykowany¹⁴. Przedstawiciele doktryny stawiali zasadnicze pytanie o celowość wprowadzonego rozgraniczenia, jak również wskazywali liczne usterki legislacyjne¹⁵. Brak zdefiniowania pojęć beczynności i przewlekłości wymusił na sądach administracyjnych dokonywanie interpretacji na podstawie konkretnych przypadków, tak więc to orzecznictwo wypełniło wprowadzone przez ustawodawcę pojęcia treścią¹⁶.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęto, iż o beczynności organu można mówić nie tylko wtedy, gdy w ustalonym prawem terminie organ administracji publicznej nie podjął żadnych

¹¹ A. Kraczkowski, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 37 nb. 5.

¹² Zob. ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 ze zm.).

¹³ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, art. 37, nb. 5.

¹⁴ Por. np. W. Chróścielewski, *Opinia dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk sejmowy nr 2987)*, Biuro Analiz Sejmowych, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=2987>, [dostęp: 08-04-2018].

¹⁵ Por. np. Z. Kmiecik, *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 6, s. 33 i 34; A. Korzeniowska-Polak, *Zażalenie na przewlekłość postępowania administracyjnego*, [w:] M. Błachucki, T. Górczyńska, G. Sibiga, *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, Warszawa 2012, s. 127 i n.; M. Szalewska, *Beczynność organu, a przewlekłość postępowania administracyjnego – o próbie rozróżnienia pojęć*, „Administracja. Teoria–Dydaktyka–Praktyka” 2013, nr 3, s. 52 i n.

¹⁶ Ł. Sadkowski, *Zmiany w Kodeksie postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 28.

czynności, do których był zobowiązany, ale także wówczas, gdy prowadził postępowanie w sprawie, lecz nie zakończył go w terminie wydaniem stosownego rozstrzygnięcia¹⁷. Prowadziło to do wniosku, iż za bezczynność organu należało uznawać brak działania organu jak i odmowę wydania określonej decyzji¹⁸. Zarzut przewlekłego prowadzenia postępowania można było postawić zaś w sytuacji, gdy postępowanie prowadzono w sposób nieefektywny, będący skutkiem wykonywania czynności w dużym odstępie czasu bądź wykonywanie czynności pozornych, powodujących, że formalnie organ nie jest bezczynny, ewentualnie mnożenie przez organ czynności dowodowych ponad potrzebę wynikającą z istoty sprawy¹⁹. Takie rozróżnienie spowodowało, iż organy prowadząc postępowanie powinny bardzo rygorystycznie podchodzić do zasady szybkości postępowania, ponieważ nawet formalne nieprzekraczanie terminu załatwienia sprawy mogło je narazić na kontrolę pod kątem celowości i przydatności działań, czemu służyła konstrukcja przewlekłości postępowania²⁰. W takiej sytuacji organowi, który nie dopuszczał się bezczynności, wręcz przeciwnie – był nadaktywny w swoich działaniach, również można było zarzucić prowadzenie postępowania w sposób przewlekły²¹.

Nowelizacją z 7.04.2017 r. ustawodawca zdefiniował w art. 37 § 1 k.p.a. te dwie instytucje wskazując, że bezczynność to niezakończenie sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. lub przepisach szczególnych oraz w terminie nowym wskazanym w zawiadomieniu o niezakończeniu sprawy w terminie, zaś przewlekłość to prowadzenie postępowania dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy. Wprowadzone definicje mają bardzo ogólny charakter, jednak zostały oparte na dorobku orzecznictwa sądów administracyjnych, co

¹⁷ Por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14.09.1986 r., SAB/Kr 22/86, CBOSA.

¹⁸ J. Olszanowski, [w:] R. Hauser, A. Skoczylas, *Postępowania administracyjne i sądowniczo-administracyjne z kuzusami*, Warszawa 2016, s. 76.

¹⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27.08.2013 r., II OSK 549/13, CBOSA.

²⁰ R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, Art. 37 nb. 2.

²¹ W. Gurba, *Zwalczanie i zapobieganie...*, op. cit., s. 97.

powoduje, że nie traci ono swej aktualności w zakresie skarg na bezczynność i przewlekłość postępowania²².

Podkreślenia wymaga fakt, iż takie ustawowe rozgraniczenie i zdefiniowanie pojęć bezczynności i przewlekłości ma duże znaczenie dla możliwości złożenia przez stronę ponaglenia. Klarowne przedstawienie kryteriów prawnych rozróżniających te dwie sytuacje procesowe ułatwi bowiem stronie formułowanie argumentacji w uzasadnieniu ponaglenia²³. Z drugiej strony jest odpowiedzią na oczekiwania płynące od przedstawicieli doktryny i praktyki.

Warunki formalne i tryb wniesienia ponaglenia

Ponieważ dotychczasowy sposób wnoszenia zażalenia na bezczynność lub przewlekłość powodował wiele wątpliwości, m.in. w sytuacji gdy kwestionowano zachowanie organu, który nie miał nad sobą organu wyższego stopnia²⁴, ustawodawca zdecydował się na uproszczenie i usprawnienie modelu zaskarżalności opieszalności organów²⁵.

Kwestią zasadniczą w ramach przesłanek formalnych jest ustalenie, jakie podmioty są uprawnione do skorzystania z instytucji ponaglenia. Legitymację do wniesienia ponaglenia posiada strona lub organizacja społeczna działająca na prawach strony albo prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich (zob. art. 31 § 3 k.p.a.)²⁶. Ponaglenie może zostać skierowane zarówno do organu prowadzącego postępowanie w pierwszej instancji, jak i do organu prowadzącego postępowanie odwoławcze, ponieważ terminy załatwiania spraw określone w art. 35 i 36 k.p.a. odnoszą się także do postępowania w drugiej instancji²⁷. Możliwość

²² *Uzasadnienie...*, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 1183.

²³ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 37, nb. 5.

²⁴ Por. W. Piątek, *Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa w postępowaniu sądowno-administracyjnym*, „Przegląd Sądowy” 2013, z. 9, s. 43–61.

²⁵ Ł. Sadkowski, *Zmiany w Kodeksie...*, op. cit., s. 31.a

²⁶ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 37, nb. 2.

²⁷ P. M. Przybyśz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 37, nb. 10.

skorzystania z ponaglenia aktualizuje się w momencie zaistnienia stanu beczynności organu lub przewlekłości postępowania²⁸. Podkreślenia wymaga, iż o ile do stwierdzenia, że organ jest beczynny stosuje się przesłanki obiektywne wynikające z ustawowych terminów załatwiania spraw, to w przypadku zarzutu przewlekłego prowadzenia postępowania należy odnieść się do subiektywnego przekonania strony, iż doszło do naruszenia dyrektywy załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki²⁹. Kolejną przesłanką formalną jest spełnianie przez ponaglenie warunków przewidzianych przepisami prawa dla podania, co do treści, jak i co do formy (art. 63 k.p.a.)³⁰. Szczególnym wymogiem wprowadzonym przez ustawodawcę w § 2 art. 37 k.p.a. jest uzasadnienie, które ma zapobiegać nadużywaniu instytucji ponaglenia³¹. Strona ma obowiązek przytoczyć w uzasadnieniu okoliczności, które wskazują na istnienie beczynności lub przewlekłości. Argumentacja co do poszczególnych form opieszałości musi odnosić się do legalnych definicji, co oznacza, iż musi wskazywać, że w ustawowym terminie nie rozstrzygnięto sprawy (w przypadku beczynności) lub że organ podejmuje działania opieszale, tj. postępowanie trwa dłużej niż jest to niezbędne (w przypadku przewlekłości). Brak uzasadnienia należy uznać jako brak formalny, co powoduje konieczność wezwania do jego uzupełnienia pod rygorem pozostawienia ponaglenia bez rozpoznania (art. 64 § 2 k.p.a.). Za kolejny brak formalny trzeba uznać – w sytuacji podpisania ponaglenia przez pełnomocnika – niedołączenie dokumentu pełnomocnictwa, a także niewskazanie, jakiej sprawy i którego organu ponaglenie dotyczy³².

Również tryb wnoszenia ponaglenia jest odmienny względem istniejącego poprzednio trybu wnoszenia zażalenia. Ponaglenie w zakresie właściwości do jego rozpoznania nie zostało oparte na jednolitej konstrukcji prawnej w zakresie dewolutywności³³. Ustawodawca

²⁸ *Uzasadnienie...*, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 1183.

²⁹ P. M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, op. cit., art. 37, nb. 6.

³⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 37, nb. 7.

³¹ *Uzasadnienie...*, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 1183.

³² Ł. Sadkowski, *Zmiany w Kodeksie...*, op. cit., s. 31.

³³ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 37, nb. 16.

w art. 37 § 3 k.p.a. wyróżnił dwie sytuacje, z czego pierwszą uznał za zasadę, zaś drugą za odstępstwo od niej³⁴. Za regułę uznany został pośredni tryb wnoszenia ponaglenia przewidziany w art. 37 § 3 pkt 1 k.p.a. Oznacza to, iż ponaglenie należy skierować do organu wyższego stopnia (w rozumieniu art. 17 k.p.a. lub przepisów szczególnych) za pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie. W przypadku braku takiego organu, tzn. w razie, gdy nie ma w strukturze instancyjnej organu wyższego stopnia (np. w sprawach rozpoznawanych przez ministra lub Samorządowe Kolegium Odwoławcze) ponaglenie nie ma charakteru dewolutywnego. Jest ono kierowane bezpośrednio do organu prowadzącego postępowanie (art. 37 § 3 pkt 2 k.p.a.), co jest odstępstwem od pośredniego trybu wnoszenia ponaglenia. W przypadku, gdyby ponaglenie zostało skierowane do niewłaściwego organu, zastosowanie znajdzie dyrektywa z art. 65 k.p.a. Sama możliwość wniesienia ponaglenia nie została jednak ograniczona przez ustawodawcę terminem³⁵.

Sposób rozpoznania ponaglenia wniesionego w trybie pośrednim

Pośredni tryb wniesienia ponaglenia nakłada zarówno na organ prowadzący postępowanie jak i na organ wyższego stopnia właściwy do rozpoznania ponaglenia szereg obowiązków.

W celu zdyscyplinowania organu, któremu zarzuca się opieszałość ustawodawca wskazał, iż jest on zobowiązany przekazać ponaglenie organowi wyższego stopnia bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania. Przekazanie ponaglenia obejmuje również dołączenie do niego niezbędnych akt sprawy oraz stanowiska organu prowadzącego postępowanie odnośnie podniesionych argumentów (art. 37 § 4 k.p.a.). Należy z tego wysnuć wniosek, iż nie jest konieczne przekazanie całości akt sprawy, a jedynie tych

³⁴ *Uzasadnienie...*, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 1183.

³⁵ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 37, nb. 11.

dokumentów, które wskazują na przebieg postępowania³⁶. Odpisy zaś mogą zostać sporządzone w formie dokumentu elektronicznego. Nie sposób więc nie zgodzić się z głosami prezentowanymi w literaturze³⁷, iż możliwość przekazania odpisów zamiast oryginalnych akt sprawy należy uznać za racjonalne rozwiązanie. Celem takiej regulacji jest zapewnienie możliwości rozpoznania ponaglenia przez organ wyższego stopnia, przy jednoczesnym umożliwieniu kontynuacji postępowania przez organ je prowadzący³⁸. Przekazanie bowiem całości akt do organu wyższego stopnia spowodowałoby wstrzymanie rozpoznawania sprawy, co tylko wydłużyłoby czas potrzebny do jej rozstrzygnięcia.

Za dyskusyjne uważa się zaś uprawnienie organu do przesłania odpisów akt sprawy jedynie w niezbędnym zakresie. Wskazuje się, iż dopuszczenie takiego rozwiązania może negatywnie wpływać na ocenę całokształtu sprawy przez organ wyższego stopnia³⁹. Wątpliwości te należy jednak odnosić do konkretnych sytuacji, gdyż z reguły wyodrębnienie akt wskazujących na przebieg postępowania nie powinno sprawiać problemów, zaś w przypadkach skrajnych, organ prowadzący postępowanie w razie niejasności może przekazać odpisy całych akt, by nie zaburzać obrazu całokształtu sprawy.

Obowiązek ustosunkowania się do argumentów zawartych w uzasadnieniu ponaglenia należy dodatkowo rozszerzyć o konieczność przedstawienia okoliczności rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy⁴⁰. Ustawodawca nie wskazał, w jaki sposób odpowiedź na ponaglenie ma zostać złożona, jednakże racjonalnym rozwiązaniem wydaje się być forma pisemna lub forma dokumentu elektronicznego⁴¹.

³⁶ P. M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, op. cit., art. 37, nb. 9.

³⁷ Por. np. J. Malanowski, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 37, nb. 2.

³⁸ *Uzasadnienie...*, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 1183.

³⁹ A. Kraczkowski, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 37 nb. 7.

⁴⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 37, nb. 15.

⁴¹ A. Kraczkowski, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 37 nb. 7.

Organ wyższego stopnia po otrzymaniu ponaglenia ma siedem dni na jego rozpatrzenie (art. 37 § 5 k.p.a.). Co prawda ustawa nie wskazuje tego wprost, ale należy przyjąć, iż momentem rozpoczęcia biegu terminu jest otrzymanie ponaglenia wraz z niezbędnymi odpisami i stanowiskiem organu prowadzącego postępowanie. W przypadku braków organ rozpatrujący ponaglenie ma prawo zwrócić się do organu, któremu zarzuca się beczynność lub przewlekłość, o nadesłanie brakujących dokumentów⁴². Nierozpatrzenie ponaglenia w przewidzianym przez ustawę terminie może narazić organ na zarzut beczynności. Wynika to z faktu, że siedmiodniowy termin na załatwienie sprawy ma charakter terminu zawitego i nie ma możliwości jego przedłużania⁴³. Warto podkreślić, iż przed nowelizacją organ rozpoznający zażalenie na beczynność lub przewlekłość powinien był sprawę załatwić zgodnie z dyspozycją art. 35 § 3 k.p.a. tj. w terminie jednego miesiąca. Zatem nowelizacja wprowadziła w tym zakresie istotną zmianę, która ma zapewnić jak najszybsze rozpoznanie ponaglenia⁴⁴.

Zmiana ustawy rozstrzygnęła także pojawiające się czasami wątpliwości co do formy załatwienia omawianej sprawy⁴⁵. Formą rozstrzygnięcia organu wyższego stopnia w przedmiocie ponaglenia jest postanowienie, co zostało wskazane *expressis verbis* w art. 37 § 6 k.p.a. Wydane postanowienie powinno spełniać wszystkie formalne przesłanki wskazane w art. 124 § 1 k.p.a., a ponadto zawierać wszystkie szczegółowe elementy w zakresie merytorycznej treści postanowienia⁴⁶. Bowiern na podstawie art. 37 § 6 k.p.a. organ rozpatrujący ponaglenie wydaje postanowienie, w którym po pierwsze wskazuje, czy organ rozpatrujący sprawę dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, stwierdzając jednocześnie, czy miało miejsce rażące naruszenie prawa. Po drugie – w przypadku stwierdzenia

⁴² Ł. Sadkowski, *Zmiany w Kodeksie...*, op. cit., s. 32.

⁴³ A. Kraczkowski, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 37 nb. 8.

⁴⁴ *Uzasadnienie...*, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 1183.

⁴⁵ Por. np. R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, art. 37, nb. 6.

⁴⁶ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 37, nb. 19-20.

bezczynności lub przewlekłości – musi zawrzeć dwa dodatkowe obowiązki wobec organu, którego działanie ocenia. Jeżeli postępowanie jest niezakończony to zobowiązuje organ rozpatrujący sprawę do załatwienia sprawy wyznaczając termin do jej załatwienia oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych bezczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających bezczynności lub przewlekłości w przyszłości.

Istotnym *novum* jest wprowadzenie możliwości zmiany treści postanowienia w zakresie wyznaczonego terminu zakończenia postępowania w sprawie. Na podstawie art. 37 § 7 k.p.a. organ rozpatrujący ponaglenie może z urzędu zmienić postanowienie, wyznaczając dłuższy termin zakończenia postępowania, jeżeli wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody, wymagające dłuższego postępowania, nieznanne w momencie wyznaczania terminu. Przepis nie wskazuje wprost maksymalnej długości takiego terminu, co należy uznać jako pozostawienie tej kwestii w sferze uznania administracyjnego⁴⁷. Wydłużając termin, organ musi mieć zawsze na uwadze zasadę szybkości postępowania administracyjnego (art. 12 k.p.a.).

Sposób rozpoznania ponaglenia wniesionego w trybie bezpośrednim

Wniesienie ponaglenia bezpośrednio do organu, który dopuszcza się bezczynności lub przewlekłości jest odstępstwem od reguły, co wynika z braku w strukturze instancyjnej organu wyższego stopnia (art. 37 § 3 pkt. 2 k.p.a.).

Brak dewolutywności wymusił na ustawodawcy wprowadzenie odrębnych regulacji w zakresie rozpoznawania ponaglenia. Podstawową różnicą jest to, iż nie ma potrzeby przekazywania odpisów akt sprawy oraz stanowiska organu. Zastosowania nie znajdują również przepisy art. 37 § 6 i § 7 k.p.a. stanowiące o wydaniu i możliwości zmiany postanowienia, ponieważ jak wskazano w uzasadnieniu – organ, któremu

⁴⁷ A. Kraczkowski, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 37 nb. 10.

zarzuca się beczynność lub przewlekłość nie powinien stawać się „sędzią we własnej sprawie”⁴⁸.

Wspólnym elementem pomiędzy trybem pośrednim i bezpośrednim jest termin rozpoznania ponaglenia – wynosi on siedem dni od momentu otrzymania ponaglenia (art. 37 § 5 k.p.a.). Zgodnie z treścią art. 37 § 8 zd. 2 k.p.a. w przypadku stwierdzenia beczynności lub przewlekłości organ prowadzący postępowanie niezwłocznie załatwia sprawę oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających beczynności lub przewlekłości w przyszłości.

Z bezpośredniego trybu wnoszenia i rozpoznawania ponaglenia wynikają jednak dwie negatywne konsekwencje dla strony. Po pierwsze w przypadku, gdy organ nie stwierdzi beczynności lub przewlekłości, strona nie ma formalnej możliwości dowiedzenia się o tym, ponieważ organ nie ma obowiązku wydania w tym zakresie postanowienia⁴⁹. Po drugie poprzez wyłączenie stosowania art. 37 § 6 k.p.a. ustawodawca zdjął z organu obowiązek ustalenia, czy miało miejsce rażące naruszenie prawa, co ogranicza możliwość wystąpienia z roszczeniem o odszkodowanie. Uzyskanie tej ochrony następuje poprzez wniesienie skargi na beczynność lub przewlekłość do sądu administracyjnego⁵⁰.

Skutek wniesienia ponaglenia

Złożenie ponaglenia jest warunkiem formalnym wniesienia do sądu skargi na przewlekłość lub beczynność organu. Zgodnie bowiem z treścią art. 52 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵¹, skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie. Jak wskazano w uzasadnieniu zmian, stanowisko wyrażane

⁴⁸ *Uzasadnienie...*, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 1183.

⁴⁹ Ł. Sadkowski, *Zmiany w Kodeksie...*, op. cit., s. 32.

⁵⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 37, nb. 27.

⁵¹ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm).

w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego⁵² pozostaje aktualne w tym zakresie, iż skutek wniesienia środka zaskarżenia z art. 37 § 1 k.p.a. wiąże się z samym jego wniesieniem, a nie z jego rozpatrzeniem przez organ. Zwrócono bowiem uwagę, iż skoro strona chce skorzystać ze środków ochrony przeciwko opieszałości organów, to należy doprowadzić do jak najszybszego załatwienia sprawy, bez wymagania od strony, by po złożeniu ponaglenia musiała oczekiwać na jego rozpoznanie bądź upływ określonego terminu⁵³. Złożenie ponaglenia wywiera więc skutek wyczerpania przez stronę przysługujących jej środków zaskarżenia i otwiera drogę do złożenia skargi do sądu administracyjnego.

Zmiany w obszarze pouczeń o prawie do wniesienia ponaglenia

Istotną z punktu widzenia strony zmianą, o której warto wspomnieć, jest nałożenie na organ prowadzący postępowanie obowiązku pouczenia o sposobie i trybie wnoszenia ponaglenia (art. 36 § 1 k.p.a.). Organ musi tego dokonać w zawiadomieniu o niezakończonym postępowaniu w terminie. Dzięki temu strona nie będzie musiała samodzielnie pozyskiwać wiedzy, czy i w jaki sposób może kwestionować bezczynność lub przewlekłość organu⁵⁴. Z drugiej strony niedopełnienie tego obowiązku będzie mogło mieć negatywny wpływ na całokształt oceny postępowania organu przez sąd administracyjny.

Podsumowanie

Sprawne i prawidłowe działanie organów administracji publicznej jest wskazywane każdorazowo jako cel kolejnych nowelizacji. Nie sposób nie zgodzić się z takimi zamiarami, ponieważ jednostka musi mieć zagwarantowane prawo do szybkiego i zgodnego z prawem

⁵² Np. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25.02.2016 r., II OSK 326/16, CBOSA.

⁵³ *Uzasadnienie...*, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 1183.

⁵⁴ Ł. Sadkowski, *Zmiany w Kodeksie...*, op. cit., s. 33.

rozstrzygnięcia jej sprawy. Ponadto, jako podporządkowana strona stosunku administracyjnoprawnego, musi mieć dostęp do łatwych i zrozumiałych dla niej mechanizmów ochrony przed nieudolnym bądź opieszałym działaniem organów administracji publicznej. Takim środkiem, który ma zapewnić większą klarowność i spójność regulacji, a ponadto efektywność zaskarżania bezczynności lub przewlekłości jest ponaglenie.

Niewątpliwie wprowadzone regulacje wychodzą w pewnym stopniu naprzeciw oczekiwaniom doktryny i orzecznictwa. Z perspektywy jednostki, która chce dochodzić swoich praw są to zmiany pozytywne. Postępowanie w przedmiocie ponaglenia wydaje się nieskomplikowane i przejrzyste. Strona otrzymała gwarancje w postaci konieczności pouczenia jej o prawie do ponaglenia, a całe postępowanie obwarowane zostało terminami zawitymi dla organów.

Warto jednak zwrócić uwagę na nową sytuację, w której znalazły się organy administracji publicznej na skutek wprowadzenia instytucji ponaglenia. Nie ulega wątpliwości, iż ustawodawca nałożył na nie wiele nowych obowiązków, które muszą zostać wykonane w ustawowo określonych terminach.

Wobec tego takie rozwiązanie ma swoje plusy i minusy. Niewątpliwa poprawa pozycji jednostki wiąże się bowiem z szeregiem nowych zadań po stronie organu prowadzącego postępowanie. Zaś każdy nowy obowiązek skutkuje dodatkową pracą i wydłużeniem całego postępowania, a temu właśnie przeciwdziałać miało ponaglenie.

Dlatego odpowiedź na pytanie, czy ponaglenie rozwiąże problem opieszałości organów administracji publicznej pozostaje otwarte. Znalezenie bowiem optymalnego środka zapobiegającego bezczynności i służącego przyspieszeniu postępowań jest zadaniem trudnym. Wydaje się, że instytucja ponaglenia może być dobrym krokiem w tym kierunku.

Bibliografia:

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Błachucki M., Górznińska T., Sibiga G., *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, Wyd. Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2012.
- Chróścielewski W., *Opinia dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk sejmowy nr 2987)*, Biuro Analiz Sejmowych, niepubl. [opinia ta jest opublikowana na stronach Sejmu <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=2987>, [dostęp: 08-04-2018].
- Gurba W., *Zwalczanie i zapobieganie bezczynności oraz przewlekłości postępowania*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 11, s. 94–110.
- Hauser R., Skoczylas A., *Postępowania administracyjne i sądowniczo-administracyjne z kuzasami*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Hauser R., Wierzbowski M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2015.
- Hauser R., Wierzbowski M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2014.
- Kmieciak Z., *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 6, s. 30–43.
- Kmieciak Z., Kotulska M., *Jeszcze o rodzajach opieszałości organów administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 1–2, s. 94–108.
- Miłosz M., *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Piątek W., *Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa w postępowaniu sądowniczo-administracyjnym*, „Przegląd Sądowy” 2013, z. 9, s. 43–61.
- Przybysz P. M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Sadkowski Ł., *Zmiany w Kodeksie postępowania administracyjnego*, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2017.

Szalewska M., *Bezczynność organu, a przewlekłość postępowania administracyjnego - o próbie rozróżnienia pojęć*, „Administracja. Teoria–Dydaktyka–Praktyka” 2013, nr 3, s. 52–71.

Tarno J.P., *Zażalenie i skarga na bezzczynność organu (cz.1)*, „Fiskus 2006”, www.e-podatnik.pl/artukul/fiskus/8767/Zazalenie_i_skarga_do_sadu_administracyjnego_na_bezczynnosc_organu_cz_1.html [dostęp: 16-09-2017].

Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2017.

ISSN: 1896-4087

DOI: <http://dx.doi.org/10.21784/ZC.2018.004>

SYLWIA GONTOWSKA
ROBERT KWAŚNIEWSKI
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Opłata reklamowa jako instrument ochrony krajobrazu – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*

**Advertising fee as a tool for landscape protection – remarks
de lege lata and *de lege ferenda***

Streszczenie:

W artykule podjęto próbę przedstawienia konstrukcji prawnej szczególnej daniny publicznej, wprowadzonej przez ustawodawcę ponad dwa lata temu, jaką jest opłata reklamowa. Opłata reklamowa to danina o charakterze fakultatywnym stanowiąca dochód budżetu gminy. Kwalifikowana jest ona do kategorii obciążeń publicznoprawnych nieruchomości. Publikacja ma na celu przedstawienie charakteru prawnego tej opłaty oraz wskazanie podstawowych problemów praktycznych powstających na etapie stosowania tych przepisów przez podmioty występujące w stosunkach podatkowo-prawnych. Artykuł został wzbogacony o uwagi *de lege ferenda*, które po wprowadzeniu przez ustawodawcę zniwelują wątpliwości natury prawnej.

Artykuł powstał w oparciu o analizę aktualnych przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych dotyczących opłaty reklamowej oraz bogatej literatury przedmiotu autorstwa cenionych teoretyków prawa podatkowego.

Słowa kluczowe: reklama, tablica reklamowa, urządzenie reklamowe, opłata reklamowa, opłaty lokalne

Abstract:

The article attempts to present the legal structure of the special public tribute, introduced by the legislature more than two years ago, which is the advertising fee. The advertising fee is an optional tribute constituting the income of the commune budget.

It is qualified to the category of public real estate charges. The publication was aimed at presenting the legal nature of this fee and an indication of the basic practical problems arising at the stage of the application of those rules by operators occurring in relations tax and legal. The article has been enriched with the remarks *de lege ferenda*, which, when introduced by the legislature, eliminates doubts of a legal nature.

The article was based on an analysis of the current provisions of the Local Taxes and Fees Act on advertising fees and rich literature of the subject of esteemed theorists of tax law.

Keywords: advertisement, billboard, advertising device, advertising fee, local fees

Wprowadzenie

Z dniem 11 września 2015 roku weszły w życie przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu¹, które do polskiego systemu podatkowego wprowadziły m.in. nową daninę publiczną o charakterze fakultatywnym, jaką jest opłata reklamowa. Konstrukcja prawna tej opłaty uregulowana została przez ustawodawcę w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych², zaś kwestię czym dochodem są wpływy z tej opłaty określają przepisy znowelizowanej³ ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁴.

Wprowadzenie do obrotu prawnego kolejnej daniny publicznej stanowiącej dochód budżetów gmin rodzi pytanie dotyczące celu analizowanej opłaty, a mianowicie czy motywem wprowadzenia przez ustawodawcę opłaty reklamowej był głównie cel fiskalny czy też przyczynkiem do jej wprowadzenia były cele pozafiskalne nastawione na ochronę krajobrazu i przestrzeni publicznej przed naruszeniem ładu krajobrazowego spowodowanym lawiną reklam. Jak wskazuje się w doktrynie, w przypadku opłaty reklamowej cel fiskalny ma znaczenie

¹ Dz.U. z 2015 r., poz. 774.

² Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 716 ze zm., dalej jako u.p.o.l.

³ Na podstawie art. 1 ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2015 r., poz. 1685) znowelizowano art. 4 pkt 2 ustawy stanowiący katalog dochodów własnych gmin poszerzając go o literę „ca” – opłata reklamowa.

⁴ Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 198 ze zm.

wtórne⁵. Opłata reklamowa została wprowadzona niejako „przy okazji” implementacji rozwiązań prawnych wynikających z ratyfikowanej przez Polskę w dniu 24 czerwca 2004 roku Europejskiej Konwencji Krajobrazowej sporządzonej 20 października 2000 roku we Florencji⁶.

Głównym celem ustawy wprowadzającej opłatę reklamową, jak wskazuje ustawodawca w uzasadnieniu do projektu ustawy, jest „wdrożenie rozwiązań, które zapewnią właściwy poziom ochrony szczególnie cennym krajobrazowo obszarom Polski”⁷. Ponadto ustawodawca stwierdza, że „możliwość pozyskania dodatkowych dochodów powinna przysługiwać jedynie tym gminom, w których podejmowane są działania w kierunku uporządkowania przestrzeni publicznej; opłata za reklamy ma stanowić jedno z narzędzi takiego porządkowania, nie zaś źródło uzyskania łatwego dochodu”⁸.

W związku z powyższym opłata reklamowa nie stanowi w zamierzeniu ustawodawcy źródła dodatkowego dochodu publicznego, lecz jest jednym z instrumentów zmierzających do uporządkowania przestrzeni publicznej i ochrony krajobrazu. Funkcja fiskalna w tym przypadku nie ma większego znaczenia, gdyż pierwszorzędne znaczenie będą miały funkcje pozafiskalne. W literaturze dominuje pogląd, iż opłata reklamowa posiada istotny walor regulacyjny, który dominuje nad funkcją fiskalną⁹. Cel regulacyjny wyraża się w tym, że ciężar publiczny, który miałby być poniesiony w związku z opłatą reklamową spowoduje zmniejszenie liczby reklam i urzędzeń reklamowych w przestrzeni publicznej, co w konsekwencji doprowadzi do zapobieżenia degradacji

⁵ J. Wantoch-Rekowski, *O opłacie reklamowej*, [w:] W. Miemieć (red.), *Księga Jubileuszowa Profesor Krystyny Sawickiej. Gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych. Zagadnienia finansowoprawne*, Wrocław 2017, s. 290-297; D. Antonów, *Charakter prawny opłaty reklamowej*, [w:] „Finanse Komunalne” 2017, nr 1-2, s. 106-118.

⁶ Konwencja ta została ratyfikowana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 24 czerwca 2004 r., w krajowym porządku prawnym zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 2005 roku.

⁷ Druk sejmowy nr 1525 z dnia 28 czerwca 2013 r., s. 26 uzasadnienia.

⁸ Ibidem, s. 18 uzasadnienia.

⁹ Zob. D. Antonów, *Charakter prawny...*, op. cit., s. 106-118; A. Fogel, G. Goleń (red.), *Komentarz do ustawy z dnia 24 kwietnia 2015r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu* (stan prawny: 1 grudnia 2015r.), LEX el.

ładu krajobrazowego¹⁰. W doktrynie słusznie zwraca się uwagę na pewien paradoks związany z określeniem głównego celu tej opłaty. A mianowicie jeżeli głównym celem opłaty reklamowej jest wyeliminowanie reklam i urządzeń reklamowych z polskiego krajobrazu, to jednocześnie realizacja tego celu wyeliminuje przedmiot tej opłaty, co w konsekwencji spowoduje brak wpływów do budżetu gminy z jej tytułu¹¹. O ograniczonym wpływie tej opłaty na dochody gmin przesądza nie tylko jej konstrukcja, nieobligatoryjność czy skomplikowany tryb ustanawiania i poboru, ale również i to, że została pomyślana jako narzędzie służące ochronie krajobrazu¹².

Konstrukcja prawna opłaty reklamowej

Konstrukcja prawna opłaty reklamowej została uregulowana przez ustawodawcę w art. 17a oraz 17b u.p.o.l. Elementami konstrukcyjnymi opłaty, które będą analizowane poniżej są: przedmiot opłaty, podmiot zobowiązany do uiszczania opłaty, stawki opłaty, zasady jej poboru, a także zwolnienia i wyłączenia od obowiązku uiszczania opłaty reklamowej.

Zgodnie z art. 17a ust. 1 ustawy „rada gminy może wprowadzić opłatę reklamową od umieszczonych tablic reklamowych oraz urządzeń reklamowych”. Takie sformułowanie przepisu oznacza, iż ustawodawca, podobnie jak w stosunku do pozostałych opłat lokalnych, przyjął koncepcję ich fakultatywnego wprowadzania przez radę gminy. Rada gminy może, ale nie musi w drodze uchwały wprowadzić na swoim terytorium opłaty reklamowej. Przedmiotem tej opłaty są rozmieszczone na terenie danej gminy tablice reklamowe bądź urządzenia reklamowe. Pojęcia „tablica reklamowa” oraz „urządzenie reklamowe” zostały zdefiniowane w art. 1a ust. 1 u.p.o.l, który jest słowniczkiem pojęć ustawowych. W punkcie 3a tego przepisu ustawodawca wskazuje, że użyte w ustawie określenia – reklama, tablica reklamowa,

¹⁰ D. Antonów, *Charakter prawny...*, op. cit., s. 107-108.

¹¹ S. Czarnecki, *Opłata reklamowa – wątpliwe źródło dochodów gmin?*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2016, nr 3, s. 16.

¹² Ibidem.

urządzenie reklamowe, szyld – oznaczają odpowiednio reklamę, tablicę reklamową, urządzenie reklamowe, szyld w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹³. Taki zabieg ustawodawcy polegający na odesłaniu do przepisów innej ustawy z punktu widzenia techniki prawodawczej należy ocenić pozytywnie, gdyż nie powielamy dwóch identycznych definicji legalnych, a korzystamy z wcześniejszego dorobku legislacyjnego.

Możliwość wprowadzenia opłaty reklamowej została przez ustawodawcę ograniczona przez obowiązek podjęcia przez radę gminy uchwały dotyczącej zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Obowiązek taki wynika bezpośrednio z art. 17a ust. 2 u.p.o.l. Pobieranie opłaty reklamowej na obszarach, na których taka „uchwała reklamowa”¹⁴ nie obowiązuje nie będzie zatem możliwe. Procedurę wprowadzenia uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych z jakich mogą być wykonane określa art. 37a u.p.z.p. Postępowanie zmierzające do ustalenia przez organ stanowiący gminy powyższych zasad i warunków jest dwuetapowe. Pierwszym krokiem jest podjęcie przez radę gminy, zgodnie z art. 37b ust. 1 u.p.z.p., uchwały o przygotowaniu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) projektu wyżej wspomianej uchwały. Etap ten wszczyna całą procedurę związaną z podjęciem „uchwały reklamowej”. Po uchwaleniu takiego aktu przez radę gminy wójt zobowiązany jest do niezwłocznego podjęcia czynności w oparciu o dyspozycję zawartą w art. 37b ust. 2 u.p.z.p.¹⁵

¹³ Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 778 ze zm., dalej jako u.p.z.p.

¹⁴ W literaturze przedmiotu uchwała w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń nazywana jest uchwałą reklamową. Zob. T. Brzezicki, *Kara za niezgodne z prawem umieszczenie reklam*, „Przegląd Podatkowy” 2016, nr 8, s. 35–40; T. Brzezicki, *Komentarz do art. 17a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, [w:] W. Morawski (red.), *Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych. Komentarz*, Gdańsk 2016, s. 482 i n.

¹⁵ Obowiązki wójta wynikające z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym związane z przygotowaniem projektu uchwały reklamowej szczegółowo omawia K. Stelmaszczyk, *Komentarz do art. 17a ustawy o podatkach i opłatach*

Po dokonaniu stosownych uzgodnień i uzyskaniu wymaganych prawem opinii innych organów, rada gminy w formie uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego (art. 37a ust. 4 u.p.z.p.), ustala zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych z jakich mogą być wykonane. Jeżeli „uchwała reklamowa” wejdzie w życie¹⁶, rada gminy może uchwalić uchwałę wprowadzającą opłatę reklamową jedynie na obszarach gminy, na których obowiązują warunki i zasady wynikające z uchwały reklamowej.

Podmioty zobowiązane do uiszczania opłaty reklamowej określa art. 17a ust. 3 u.p.o.l. Zgodnie z tym przepisem opłatę reklamową pobiera się od:

- 1) właścicieli nieruchomości lub obiektów budowlanych, z wyłączeniem nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste,
- 2) użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych,
- 3) posiadaczy samoistnych nieruchomości lub obiektów budowlanych,
- 4) posiadaczy nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie:
 - a) wynika z umowy zawartej z właścicielem, Agencją Nieruchomości Rolnych lub z innego tytułu prawnego,
 - b) jest bez tytułu prawnego

– jeżeli na tych nieruchomościach lub obiektach budowlanych znajdują się tablice reklamowe lub urządzenia reklamowe, niezależnie od tego czy na tablicy reklamowej lub urządzeniu reklamowym eksponowana jest reklama.

lokalnych, [w:] P. Borszowski, K. Stelmaszczyk, *Podatki i opłaty lokalne, podatek rolny, podatek leśny. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 329–330.

¹⁶ „Uchwała reklamowa”, będąca aktem prawa miejscowego, obligatoryjnie musi zostać opublikowana w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym, co jest niezbędne dla wejścia w życie takiej uchwały.

Regulacja zawarta w powyższym przepisie jest zbieżna z katalogiem podmiotów, na których ciąży obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości, wynikającym z art. 3 ust. 1 u.p.o.l. W dużym uproszczeniu można stwierdzić, iż podatnik podatku od nieruchomości ponosi opłatę reklamową niezależnie od tego, czy faktycznie wykorzystuje obiekt reklamowy zgodnie z jego przeznaczeniem (tj. czy na tablicy lub urządzeniu reklamowym eksponowana jest reklama). Należy zauważyć, że podmiotem zobowiązanym do uiszczania opłaty reklamowej nie jest właściciel tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego, który faktycznie eksponuje reklamę, a podmiot na którego nieruchomości lub obiekcie budowlanym znajdują się te urządzenia.

W art. 17a ust. 4 ustawodawca w przypadku współwłasności lub współposiadania nieruchomości lub obiektu budowlanego, na których zlokalizowana jest tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe przewidział istnienie solidarnej odpowiedzialności za wniesienie opłaty reklamowej. Na gruncie prawa publicznego takie zobowiązanie jest niepodzielne, co w praktyce oznacza, że nie ma znaczenia, który ze współwłaścicieli lub współposiadaczy faktycznie użytkuje tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe i kto czerpie z tego korzyści. W takim przypadku o powstaniu obowiązku zapłaty decydować będzie jedynie współwłasność lub fakt współposiadania nieruchomości lub obiektu budowlanego¹⁷.

Przechodząc do katalogu zwolnień przedmiotowych, to ustawodawca dokonał ich wyliczenia w art. 17a ust. 5 wskazując, że opłaty reklamowej nie pobiera się, jeżeli tablice reklamowe lub urządzenia reklamowe, o których mowa w ust. 2:

- 1) nie są widoczne z przestrzeni dostępnych publicznie,
- 2) stanowią szyld, o ile jest on zgodny z zasadami i warunkami sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń,

¹⁷ Zob. M. Hadel, *Opłata reklamowa jako instrument kształtowania gminnej polityki przestrzennej*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 7–8, s. 89; A. Fogel, G. Goleń, A. Staniewska (red.), *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, Warszawa 2016, s. 71.

- 3) są realizacją obowiązku nałożonego przepisami prawa,
- 4) służą wyłącznie do upowszechniania informacji:
 - a) trwale upamiętniającej osoby, instytucje lub wydarzenia,
 - b) o charakterze religijnym, związanym z działalnością kościołów lub innych związków wyznaniowych, jeżeli tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe sytuowane są w granicach terenów użytkowanych jako miejsca kultu i działalności religijnej oraz cmentarzy.

Poniżej podjęte zostaną rozważania dotyczące wybranych zwolnień przedmiotowych wprowadzonych przez ustawodawcę w zakresie opłaty reklamowej. W jednym z przepisów ustawodawca stanowi, że nie pobiera się opłaty reklamowej, jeżeli tablice lub urządzenia reklamowe nie są widoczne z przestrzeni dostępnych publicznie. Zwolnienie to w praktyce może wywoływać szereg wątpliwości związanych po pierwsze z pojęciem „przestrzeni publicznej” (brak definicji legalnej w przepisach prawa podatkowego oraz normach regulujących planowanie i zagospodarowanie przestrzenne), a po drugie z kwestią widoczności z tej przestrzeni. Mimo tego, że ustawodawca w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym posługuje się pojęciem „obszaru przestrzeni publicznej”, to nie należy go utożsamiać z pojęciem „przestrzeni publicznej” użytej w przepisach ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, gdyż nie zdecydował się on na odesłanie do przepisów innej ustawy w związku z tym pojęciem¹⁸. Doktryna wskazuje, że w przypadku braku definicji legalnej „przestrzeni publicznej” należałoby przyjąć, iż jest to przestrzeń dostępna dla nieokreślonych imiennie osób, np. drogi i place publiczne, przestrzenie budynków użyteczności publicznych (szkoły, uczelnie, urzędy) oraz dostępne przestrzenie galerii handlowych¹⁹. Jeżeli chodzi o kwestię widoczności z przestrzeni publicznej to należy uznać, że urządzenie reklamowe lub tablica reklamowa jest widoczna z danego miejsca pod warunkiem, że osoba o przeciętnym wzroku bez używania urządzeń poprawiających

¹⁸ Szerzej na ten temat: M. Hadel, *Opłata reklamowa...*, op. cit., s. 91–92.

¹⁹ T. Brzezicki, *Komentarz do art. 17a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych...*, op. cit., s. 484–485.

widoczność jest w stanie odczytać treść na niej umieszczonej o charakterze reklamowym²⁰.

Ustawodawca wskazuje, że zwolnieniu podlegają tablice reklamowe lub urządzenia reklamowe w przypadku, gdy ich usytuowanie jest związane z realizacją obowiązku nałożonego przepisami prawa. Dla zastosowania tego zwolnienia istotnym będzie istnienie regulacji szczególnej, która zobowiązuje dany podmiot do zamieszczenia informacji stanowiącej w pewien sposób reklamę. Tytułem przykładu można wskazać art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji²¹, w którym to komornik zobowiązany jest, po uzgodnieniu z prezesem sądu rejonowego, wywiesić na tablicy informacyjnej dni i godziny przyjęć interesantów. Taka tablica mogłaby zostać uznana za obiekt reklamowy, ale w związku z wyłączeniem wprowadzonym przez ustawodawcę nie będzie podlegać opłacie reklamowej²².

Kolejnym elementem konstrukcji prawnej opłaty reklamowej jest kwestia jej wysokości. Ustawodawca w art. 17b określił składniki opłaty reklamowej. Składa się ona z dwóch części – stałej i zmiennej. Część stała ma zryczałtowaną wysokość niezależną od pola powierzchni tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego służącego ekspozycji reklamy. Część zmienna zaś zależy od wielkości pola powierzchni tablicy lub urządzenia reklamowego służących ekspozycji reklamy. W przypadku, kiedy kształt reklamy uniemożliwia wyznaczenie pola tej ekspozycji, to wysokość opłaty zależy od pola powierzchni bocznej prostopadłościanu opisanego na urządzeniu reklamowym.

Warto zaznaczyć, że w art. 17a ust. 6 poruszono także ważną kwestię zaliczenia na poczet opłaty reklamowej należnej od tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego kwoty zapłaconego podatku od nieruchomości od tej tablicy bądź urządzenia reklamowego. Związane jest to z uznaniem tablic i urządzeń reklamowych za budowle. Bez przewidzianej kompensacji podatnik odrębnie ponosiłby obowiązek zapłaty podatku od nieruchomości i opłaty reklamowej. Należy

²⁰ M. Hadel, *Opłata reklamowa...*, op. cit., s. 92.

²¹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1277.

²² T. Brzezicki, *Komentarz do art. 17a...*, op. cit., s. 485.

podkreślić jednak, że nie każda tablica lub urządzenie reklamowe jest opodatkowane. Pomimo takiego rozwiązania organ podatkowy nie jest zwolniony z prowadzenia odrębnej ewidencji dla potrzeb podatku od nieruchomości i odrębnej dla potrzeb opłaty reklamowej²³. Regulacja przepisu art. 17a ust. 6 pozwala na uniknięcie podwójnego opodatkowania „budowli” będących jednocześnie tablicami reklamowymi lub urządzeniami reklamowymi²⁴. W praktyce może to rodzić problemy związane z tym, że znaczna część podatników podatku od nieruchomości wskazuje w składanych przez nich deklaracjach, zbiorcze dane odnośnie wartości budowli do opodatkowania ogółem²⁵.

Maksymalne stawki opłaty reklamowej określa art. 19 pkt 1 lit. g) i h) u.p.o.l. W 2018 roku stawka części stałej opłaty reklamowej nie może przekroczyć – 2,50 zł dziennie, zaś stawka części zmiennej opłaty reklamowej nie może przekroczyć – 0,21 zł dziennie od 1 m² pola powierzchni tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego służących ekspozycji reklamy²⁶.

Rada gminy określa wysokość stawek opłaty reklamowej podejmując stosowną uchwałę z tym, że nie może ona przekroczyć stawek maksymalnych wskazanych w ustawie. Posiada jednak uprawnienie do różnicowania wysokości stawek opłaty reklamowej, uwzględniając lokalizację oraz wielkość lub rodzaj tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego, co wynika z art. 19 pkt 4 u.p.o.l. Różnicowanie może dotyczyć części stałej, jak i części zmiennej opłaty.

Charakter prawny opłaty reklamowej

Z uwagi na umiejscowienie opłaty reklamowej w przepisach ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, a dochodów z tytułu jej pobierania

²³ Ibidem, s. 486.

²⁴ B. Pahl, *Podatki i opłaty lokalne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2017, s. 296.

²⁵ M. Łyczek, *Opłata reklamowa – nowa opłata lokalna jako instrument ochrony krajobrazu*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2015, nr 6, s. 22.

²⁶ Obowiązująca stawka opłaty reklamowej wynika z obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2017 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2017 r. (M.P. z 2017 r., poz. 800).

w art. 4 pkt 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a więc wśród opłat będących dochodami własnymi gmin, opłatę reklamową można zakwalifikować jako opłatę będącą daniną publiczną²⁷. Zaliczenie opłaty reklamowej do danin publicznych będących opłatami wzbudza jednakże pewne wątpliwości natury prawnej. Sama nazwa nie jest wystarczającą przesłanką do uznania analizowanego świadczenia za opłatę, więc w pierwszej kolejności należałoby zbadać charakter prawny opłaty reklamowej, skupiając się na cechach konstytutywnych tego świadczenia.

W literaturze trafnie podkreśla się, że opłata jest daniną publiczną, która charakteryzuje się tymi samymi cechami, co podatek (publicznoprawność, przymusowość, bezzwrotność, jednostronność ustalania, charakter pieniężny), z tym że w przeciwieństwie do podatku, opłata posiada cechę odpłatności. Odpłatność, najprościej rzecz ujmując, polega na tym, iż w zamian za świadczenie pieniężne wnoszący je podmiot otrzymuje od związku publicznoprawnego, na rzecz którego opłata jest wnoszona, świadczenie wzajemne (głównie w formie usługi), którego wartość zazwyczaj odpowiada wartości świadczenia pieniężnego. W doktrynie taka sytuacja nazywa się pełną ekwiwalentnością świadczenia²⁸.

W przypadku opłaty reklamowej trudnością jest wskazanie świadczenia wzajemnego jakie realizuje samorząd gminny w zamian za pobieranie tej opłaty. Opłacie reklamowej, jak wskazuje się w doktrynie, nie odpowiada żadne świadczenie wzajemne, nie jest ona zapłatą za korzystanie z publicznej infrastruktury i nie jest rekompensatą za uszczerbek

²⁷ Zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.) do danin publicznych zalicza się: „podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw”.

²⁸ Zob. B. Brzeziński, A. Olesińska (red.), *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2017, s. 234; B. Brzeziński, *Wprowadzenie do prawa podatkowego*, Toruń 2008, s. 38; Z. Ofiarowski, *Ogólne prawo podatkowe. Zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*, Warszawa 2013, s. 25.

w środowisku naturalnym²⁹. Brak wyraźnie określonej czynności wzajemnej ze strony gminy, która to świadczenie pieniężne pobiera, upodabnia opłatę reklamową do innych opłat lokalnych, w zakresie których również trudno dopatrywać się istnienia ekwiwalentu ponoszonej opłaty. Tak jest w opłacie miejscowej, uzdrowskiej czy od posiadania psów uregulowanych w tej samej ustawie co opłata reklamowa.

W literaturze wskazuje się, że „wprawdzie gminie przysługuje prawo do poboru opłaty reklamowej jedynie po przyjęciu aktów prawa miejscowego regulujących zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń (z tylko tych obszarów, na których te zasady obowiązują), jednak nie sposób uznać, że przyjęcie wskazanych aktów prawa miejscowego stanowi świadczenie związane z uiszczanymi opłatami. Podmiot obowiązany do ponoszenia opłaty reklamowej może wprawdzie korzystać z faktu przyjęcia miejscowej legislacji nakierowanej na poprawę ładu przestrzennego, a korzyść przez niego odnoszona może także bezpośrednio odnosić się do użytkowanego przez niego urządzenia reklamowego lub tablicy reklamowej (np. poprzez wzrost skuteczności reklamy wynikający ze zmniejszenia ilości innych reklam i poprawy estetyki otoczenia), jednak nie można traktować przyjęcia aktu prawa miejscowego jako świadczenia będącego ekwiwalentem ponoszonej opłaty”³⁰.

W doktrynie wskazuje się na trzy różne kategorie opłat publicznych, tj. opłaty administracyjne (po uiszczeniu tej opłaty podmiot otrzymuje świadczenie zwrotne w postaci czynności urzędowej)³¹, opłaty pobierane za usługi podmiotów publicznych³² oraz opłaty wiążące się z prawną ochroną wartości środowiska³³. Odnosząc te powyższe kategorie

²⁹ D. Antonów, *Charakter prawny...*, op. cit., s. 116.

³⁰ J. Wantoch-Rekowski, *O opłacie reklamowej...*, op. cit., s. 292-293.

³¹ Więcej na temat opłat administracyjnych w: D. Antonów, *Pojęcie opłaty administracyjnej w polskim języku prawnym i prawniczym*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym: ocena dokonań i wnioski na przyszłość*, Szczecin 2014, s. 367 i n.

³² Szerzej na ten temat: D. Antonów, *Świadczenia pieniężne związane z działalnością administracji publicznej* [w:] E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2016, s. 685 i n.

³³ Na temat tej kategorii opłat publicznych zob. J. Gliniecka, *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Bydgoszcz – Gdańsk 2007, s. 70.

opłat do analizowanej opłaty reklamowej można dostrzec kilka podobieństw do opłat związanych z korzystaniem ze środowiska. Sam ustawodawca wskazuje, że opłata reklamowa nie ma charakteru fiskalnego, a stanowi instrument ochrony krajobrazu. Powyższe stwierdzenie może wskazywać, że opłacie reklamowej bliżej jest do kategorii opłat aniżeli do kategorii innych świadczeń publicznoprawnych. Jednakże analiza konstrukcji prawnej zaburza tę koncepcję całkowicie. Brak cechy odpłatności, a także to, że opłata reklamowa pobierana jest od właścicieli nieruchomości, na której postawione są tablice lub urządzenia reklamowe, a nie od właścicieli tych tablic lub urządzeń sugeruje, iż opłata reklamowa jest kolejną formą publicznoprawnego obciążenia nieruchomości³⁴.

W związku z powyższym konstrukcja podmiotu i przedmiotu tej opłaty zbliża ją wyraźnie do podatku od nieruchomości, stanowiąc tym samym kategorię świadczenia pobieranego z tytułu szczególnej formy korzystania z nieruchomości. Za tym poglądem przemawia także fakt, że ustawodawca w przepisach prawa podatkowego wprowadza możliwość zaliczenia podatku od nieruchomości na poczet opłaty reklamowej. Powyższe argumenty mogą kwalifikować opłatę reklamową do kategorii podatków. Jednakże najważniejszą funkcją podatków jest funkcja fiskalna, która także świadczy o kwalifikacji do tej kategorii danin publicznych. W przypadku opłaty reklamowej roli pierwszorzędnej nie odgrywają funkcje fiskalne, a funkcje pozafiskalne (społeczne), co niewątpliwie nie pozwala nam zakwalifikować tego świadczenia do podatków³⁵.

Problemy praktyczne i uwagi *de lege ferenda*

Pierwszym problemem, który nasuwa się po analizie przepisów regulujących konstrukcję prawną opłaty reklamowej, jest kwestia mylącej nazwy opłaty w zakresie postrzegania podmiotu zobowiązanego do regulowania tego świadczenia na rzecz związku publicznoprawnego

³⁴ D. Antonów, *Charakter prawny opłaty reklamowej...*, op. cit., s. 116–117.

³⁵ Ibidem.

(w tym przypadku gminy). Mianowicie z punktu widzenia podmiotu, na którym ciąży obowiązek z tytułu tej opłaty, jej nazwa może wprowadzać w błąd, ponieważ podmiotem zobowiązanym do uiszczania opłaty reklamowej nie jest właściciel tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego, na których faktycznie organizuje on ekspozycję reklamy, a właściciel nieruchomości lub obiektu budowlanego (lub podmiot dysponujący innym tytułem do nieruchomości wskazanym w ustawie), na których umieszczone są tablice lub urządzenia reklamowe (nawet wtedy, gdy na takich urządzeniach nie widnieje reklama). Biorąc pod uwagę wykładnię językową, podmiotem zobowiązanym do zapłaty opłaty reklamowej powinny być podmioty czerpiące korzyści majątkowe z ekspozycji swojej reklamy na tablicach lub urządzeniach reklamowych.

Wątpliwości może także rodzić określenie głównego celu opłaty reklamowej. Jak już wcześniej wspomniano opłata reklamowa nie stanowi w zamierzeniu ustawodawcy źródła dodatkowego dochodu publicznego, lecz jest jednym z instrumentów zmierzających do uporządkowania przestrzeni publicznej i ochrony krajobrazu. Funkcja fiskalna w tym przypadku nie ma większego znaczenia, gdyż pierwszorzędne znaczenie będą miały funkcje pozafiskalne. Jak wskazują teoretycy prawa podatkowego opłata reklamowa posiada istotny walor regulacyjny, który dominuje nad funkcją fiskalną³⁶. Cel regulacyjny wyraża się w tym, że ciężar publiczny, który miałby być poniesiony w związku z opłatą reklamową spowoduje zmniejszenie liczby reklam i urządzeń reklamowych w przestrzeni publicznej, co w konsekwencji doprowadzi do zapobieżenia degradacji ładu krajobrazowego³⁷.

Kolejnym dość istotnym problemem, na który zwracano już uwagę w opracowaniu, jest problem wyłączenia z opłaty reklamowej tablic lub urządzeń reklamowych niewidocznych z przestrzeni dostępnej publicznie. Ustawodawca w uzasadnieniu do ustawy wskazywał, że opłata reklamowa nawiązuje do kwestii kształtowania krajobrazu, a zatem zasadnym jest uwolnienie od tego obowiązku właścicieli nieruchomości, na

³⁶ Zob. D. Antonów, *Charakter prawny...*, op. cit., s. 106–118; A. Fogel, G. Goleń (red.), *Komentarz do ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu* (stan prawny: 1 grudnia 2015 r.), LEX el.

³⁷ D. Antonów, *Charakter prawny...*, op. cit., s. 107–108.

których są zlokalizowane obiekty reklamowe niewidoczne z przestrzeni publicznej. Kwestią sporną jednak jest ustalenie, co oznacza pojęcie „widoczność z przestrzeni dostępnej publicznie”, tym bardziej, że trudno wyobrazić sobie wiele przykładów takich nieruchomości, skoro idea lokowania urządzeń reklamowych związana jest właśnie z widocznością i to jak największą. W przepisach prawa podatkowego oraz przepisach regulujących planowanie przestrzenne próżno szukać definicji legalnej tego jakże kluczowego pojęcia, które wpływa na kwestię zwolnienia danego podmiotu od obowiązku regulowania opłaty reklamowej. Mimo tego, że ustawodawca w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym posługuje się pojęciem „obszaru przestrzeni publicznej”, to nie należy go utożsamiać z pojęciem „przestrzeni publicznej” użytej w przepisach ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, gdyż nie zdecydował się on na odesłanie do przepisów innej ustawy w związku z tym pojęciem. Dobrze by było, aby ustawodawca „przy okazji” kolejnych działań legislacyjnych i nowelizacyjnych wprowadził do przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych definicję legalną pojęcia „przestrzeń publiczna”. Zawarcie takiej definicji w przepisach prawa pozwalałoby uniknąć wielu obecnie występujących wątpliwości w procesie stosowania prawa przez jednostki samorządu terytorialnego.

Opłata reklamowa jest świadczeniem pieniężnym związanym z legalnym (zgodnym z prawem) umieszczaniem urządzeń reklamowych bądź tablic reklamowych z informacjami reklamowymi. Kwestią niejednoznaczną pozostaje jednak to, czy niezgodne z prawem lokowanie tablic bądź urządzeń reklamowych wyłącza obowiązek z tytułu opłaty reklamowej. W takim przypadku przewidziana została w art. 37d u.p.z.p kara pieniężna za niezgodne z prawem umieszczanie reklam³⁸.

W zakresie uwag *de lege ferenda* zasadny wydaje się postulat, aby ustawodawca zlikwidował wcześniej omawiany podział opłaty reklamowej na części: stałą i zmienną. Obecnie obie części zostały uzależnione od kryterium czasu (liczonego w dniach), w którym urządzenie reklamowe bądź tablica reklamowa pozostają na nieruchomościach.

³⁸ Więcej na ten temat: T. Brzezicki, *Kara za niezgodne z prawem umieszczenie reklam*, „Przegląd Podatkowy” 2016, nr 8, s. 35–40.

Taki sam efekt można by było uzyskać, różnicując wysokość opłaty (bez podziału na części) ze względu na wielkość urządzenia reklamowego. Przyniosłoby to taki sam efekt fiskalny, a jednocześnie uprościłoby zasady obliczenia wysokości opłaty reklamowej.

Kolejnym postulatem wyprowadzonym w toku analizy przepisów dotyczących stawki opłaty reklamowej, jest konieczność zmiany sposobu ustalania stawki tej opłaty. Powinna być ona dokonywana na podstawie okresów rocznych, a nie dziennych, jak to ma miejsce obecnie. Taki mechanizm spowodowałby ułatwienie procesu poboru opłaty i zmniejszenie kosztów administracyjnych, które powstają w związku z czynnościami wykonywanymi przez inkasentów. W przypadku opłaty reklamowej mamy do czynienia z zachowaniem biernym podatnika, więc w praktyce korzystniejsze byłoby pobieranie tej opłaty rocznie, tak jak w przypadku opłaty od posiadania psów.

Należy zwrócić także uwagę, że ustawodawca nie zawarł w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych przepisów dotyczących momentu powstania i wygaśnięcia obowiązku z tytułu opłaty reklamowej. W doktrynie jednak wskazuje się, że skoro wysokość tej opłaty jest uzależniona od liczby dni, to można przyjąć, że obowiązek ten powstaje od dnia, w którym urządzenie reklamowe bądź tablica reklamowa jest ekspozowana na nieruchomości (obiekcie budowlanym)³⁹. Ustawodawca powinien w przepisach jasno wskazać jaki jest moment powstania i wygaśnięcia obowiązku z tytułu opłaty reklamowej, co ułatwiłoby podmiotom zobowiązanym interpretację przepisów prawa podatkowego.

Podsumowanie

Opłata reklamowa, wprowadzona przez ustawodawcę do polskich przepisów prawa podatkowego ponad dwa lata temu, nie stanowi w jego zamierzeniu źródła dodatkowego dochodu publicznego dla gmin, lecz jest jednym z instrumentów zmierzających do uporządkowania

³⁹ Szerzej na ten temat: M. Łyczek, *Opłata reklamowa – nowa opłata lokalna jako instrument ochrony krajobrazu*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2015, nr 6, s. 18–24.

przestrzeni publicznej i ochrony krajobrazu. Spełniając funkcje pozafiskalne nastawiona jest na ochronę krajobrazu przed naruszeniem ładu krajobrazowego spowodowanym lawiną reklam w przestrzeni publicznej. Analiza teoretyczna opłaty reklamowej, która została przeprowadzona w artykule, nie tylko ujawniła niedoskonałości czy luki konstrukcyjne tej daniny publicznej, ale przede wszystkim dowodzi jej niejednoznacznego charakteru prawnego. W żaden sposób opłaty reklamowej nie da się jednoznacznie i bez zastrzeżeń zakwalifikować do określonej kategorii świadczeń publicznoprawnych – czy to do podatków czy to do opłat. Opłatę reklamową można zakwalifikować jako daninę publiczną o niejednorodnym charakterze, która stanowi szczególną kategorię obciążeń publicznoprawnych nieruchomości. Opłata reklamowa jest jednym z instrumentów ochrony krajobrazu, a nie kolejnym źródłem dochodu dla gmin, które zdecydują się na jej wprowadzenie.

Istnienie opłaty reklamowej w polskim porządku prawnym budzi uzasadnione wątpliwości prawne zarówno z punktu widzenia jej funkcji fiskalnych, jak i pozafiskalnych. Dogłębna analiza przepisów prawa podatkowego w zakresie opłaty reklamowej pozwoliła wyodrębnić kilka problemów praktycznych, z którymi mogą się spotkać samorządy gmin oraz podmioty zobowiązane do uiszczania tej opłaty. Wyodrębnione problemy praktyczne stały się przyczynkiem do sformułowania uwag *de lege ferenda*, które ustawodawca mógłby wprowadzić na etapie kolejnych nowelizacji ustawy, co niewątpliwie przyczyniłoby się do zniwelowania tych wątpliwości i wprowadzeniu pełnej spójności przepisów.

Bibliografia:

- Antonów D., *Charakter prawny opłaty reklamowej*, [w:] „Finanse Komunalne” 2017, nr 1–2.
- Antonów D., Świadczenia pieniężne związane z działalnością administracji publicznej, [w:] E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Wyd. RS Druk, Rzeszów 2016.
- Antonów D., *Pojęcie opłaty administracyjnej w polskim języku prawnym i prawniczym*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym*

- i prawie podatkowym: ocena dokonań i wnioski na przyszłość*, Wyd. Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2014.
- Brzezicki T., *Kara za niezgodne z prawem umieszczenie reklam*, „Przegląd Podatkowy” 2016, nr 8.
- Brzezicki T., *Komentarz do art. 17a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, [w:] W. Morawski (red.), *Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych. Komentarz*, Wyd. ODDK, Gdańsk 2016.
- Brzeziński B., *Wprowadzenie do prawa podatkowego*, Wyd. TNOiK, Toruń 2008.
- Brzeziński B., Olesińska A. (red.), *Prawo finansów publicznych*, Wyd. TNOiK, Toruń 2017.
- Czarnecki S., *Opłata reklamowa – wątpliwe źródło dochodów gmin?*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2016, nr 3.
- Fogel A., Goleń G. (red.), *Komentarz do ustawy z dnia 24 kwietnia 2015r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu* (stan prawny: 1 grudnia 2015 r.), LEX el.
- Fogel A., Goleń G., Staniewska A. (red.), *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Gliniecka J., *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Wyd. Oficyna wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Gdańsk 2007.
- Hadel M., *Opłata reklamowa jako instrument kształtowania gminnej polityki przestrzennej*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 7–8.
- Łyczek M., *Opłata reklamowa – nowa opłata lokalna jako instrument ochrony krajobrazu*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2015, nr 6, s. 18–24.
- Ofiarski Z., *Ogólne prawo podatkowe. Zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2013.
- Pahl B., *Podatki i opłaty lokalne. Teoria i praktyka*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Stelmaszczyk K., *Komentarz do art. 17a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, [w:] Borszowski P., Stelmaszczyk K., *Podatki i opłaty lokalne, podatek rolny, podatek leśny. Komentarz*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Wantoch-Rekowski J., *O opłacie reklamowej*, [w:] Miemieć W. (red.), *Księga Jubileuszowa Profesor Krystyny Sawickiej. Gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych. Zagadnienia finansowoprawne*, Wyd. Oficyna Wydawnicza „Unimex”, Wrocław 2017.

ISSN: 1896-4087

DOI: <http://dx.doi.org/10.21784/ZC.2018.005>

ADAM MUDŁAW

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu

Podatek od nieruchomości – aktualne problemy po ostatnich nowelizacjach ustawy o podatkach i opłatach lokalnych

**Real estate tax – the current problems after last amendments
of The Local Taxes and Fees Act**

Abstrakt:

Niniejszy artykuł poświęcony został nowelizacji art. 3 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych dotyczącej opodatkowania gruntu oraz części budynku stanowiących nieruchomość wspólną. Przedstawione zostały w nim rozwiązania funkcjonujące do dnia 31 grudnia 2015 r., jak i nowy stan prawny, obowiązujący od dnia 1 stycznia 2016 r. Autor wskazuje na podstawowe problemy w stosowaniu znowelizowanego przepisu w zakresie opodatkowania podatkiem od nieruchomości części wspólnej, w szczególności problemy spowodowane brakiem przekazania przez wspólnotę mieszkaniową informacji o jej powierzchni.

Słowa kluczowe: podatek od nieruchomości; wspólnota mieszkaniowa; nieruchomość wspólna.

Abstract:

This publication applies to amending Art. 3 sec. 5 of The Local Taxes and Fees Act which pertain to taxation of land and parts of the building posing a common property. It presents solutions in both the old legal status, before of the 31st of December 2015 and the new legal status, from the 1st of January 2016. The author presents the current problems applying the new tax regulation about of real estate taxation common property, especially problems caused by the lack of information from the housing cooperative (condominium) about the area of common property.

Keywords: real estate tax; housing cooperative (condominium); common property.

Wprowadzenie

Od 1 stycznia 2016 roku ustawa z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych¹ przechodziła szereg mniej lub bardziej istotnych nowelizacji, wpływających na zasady opodatkowania gruntów, budynków i budowli podatkiem od nieruchomości.

Do kluczowych zmian, które zostały wprowadzone z dniem 1 stycznia 2016 roku do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych zaliczyć należy:

- wyłączenie z definicji działalności gospodarczej działalności rolników w zakresie sprzedaży, o której mowa w art. 20 ust. 1c ustawy z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych² – *vide*: postanowienia art. 1a ust. 2 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wprowadzone na mocy art. 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 roku o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw³,
- zmiany wprowadzone na mocy art. 9 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych

¹ Tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 716 z późn. zm.

² Stosownie do treści art. 20 ust. 1c ustawy z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 2032, z późn. zm.) za przychody z innych źródeł, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 9, uważa się również przychody ze sprzedaży przetworzonych w sposób inny niż przemysłowy produktów roślinnych i zwierzęcych pochodzących z własnej uprawy, hodowli lub chowu, z wyjątkiem przetworzonych produktów roślinnych i zwierzęcych uzyskanych w ramach prowadzonych działań specjalnych produkcji rolnej oraz produktów opodatkowanych podatkiem akcyzowym na podstawie odrębnych przepisów, jeżeli:

- 1) sprzedaż nie jest wykonywana na rzecz osób prawnych, jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej lub na rzecz osób fizycznych na potrzeby prowadzonej przez nie pozarolniczej działalności gospodarczej;
- 2) przetwarzanie produktów roślinnych i zwierzęcych i ich sprzedaż nie odbywa się przy zatrudnieniu osób na podstawie umów o pracę, umów zlecenia, umów o dzieło oraz innych umów o podobnym charakterze;
- 3) sprzedaż następuje wyłącznie:
 - a) w miejscach, w których produkty te zostały wytworzone,
 - b) na targowiskach, przez które rozumie się wszelkie miejsca przeznaczone do prowadzenia handlu, z wyjątkiem sprzedaży dokonywanej w budynkach lub w ich częściach;
- 4) prowadzona jest ewidencja sprzedaży, o której mowa w ust. 1e;
- 5) podatnik nie uzyskał innych przychodów ze źródła, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3.

³ Dz.U. z 2015 r., poz. 699.

innych ustaw⁴ w zakresie doprecyzowania pojęcia działalności gospodarczej jak i gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, w zakresie zmiany zasad odpowiedzialności solidarnej za zobowiązanie podatkowe, zmiany opodatkowania udziału w nieruchomości wspólnej, w zakresie niewszczywania postępowania podatkowego odnośnie niskich zobowiązań podatkowych, jak również zmiany dotyczące niektórych zwolnień w zakresie podatku od nieruchomości,

- wprowadzenie zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów i budynków lub ich części, stanowiących własność gminy, z wyjątkiem zajętych na działalność gospodarczą lub będących w posiadaniu innych niż gmina jednostek sektora finansów publicznych oraz pozostałych podmiotów – *vide*: postanowienia art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wprowadzone na mocy art. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2015 roku o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych⁵,
- wprowadzenie do ustawy stawek dla gruntów niezabudowanych objętych obszarem rewitalizacji oraz wyłączenie tych gruntów z zakresu pojęcia gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – *vide*: postanowienia art. 1a ust. 2a pkt 2 oraz art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. d) ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wprowadzone na mocy art. 37 ustawy z dnia 9 października 2015 roku o rewitalizacji⁶,
- wprowadzenie wyłączenia z opodatkowania podatkiem od nieruchomości urzędów związków metropolitalnych – *vide*: postanowienia art. 2 ust. 3 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wprowadzone na mocy art. 55 ustawy z dnia 9 października 2015 roku o związkach metropolitalnych^{7,8}.

⁴ Dz.U. z 2015 r., poz. 1045.

⁵ Dz.U. z 2015 r., poz. 1283.

⁶ Dz.U. z 2015 r., poz. 1777.

⁷ Dz.U. z 2015 r., poz. 1890.

⁸ W kwestii zmian w podatku od nieruchomości w 2016 roku zob. również: W. Morawski, *Zmiany w regulacji podatku od nieruchomości w 2016 roku – drobne remonty w skansenie*, „Przegląd Podatkowy” 2016, nr 11.

Z dniem 1 stycznia 2017 roku na mocy art. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 roku o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw⁹ zmodyfikowano zwolnienie z podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli wchodzących w skład infrastruktury kolejowej w rozumieniu przepisów o transporcie kolejowym¹⁰. Z kolei z dniem 14 lipca 2017 roku mocy art. 2 ustawy z dnia 25 maja 2017 roku o zmianie ustawy o podatku rolnym, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy o podatku leśnym¹¹ po raz kolejny zmieniono zasady odpowiedzialności solidarnej za zobowiązanie podatkowe w podatku od nieruchomości¹².

Na wstępie wskazać należy, iż ustawodawca niestety nie zdecydował się na stworzenie nowej regulacji prawnej dotyczącej podatków i opłat lokalnych, w tym podatku od nieruchomości, przyjmując drogę nowelizowania archaicznych rozwiązań¹³, które rodzą wiele problemów. Tematem niniejszej publikacji jest analiza zmiany postanowień art. 3 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych dotyczących opodatkowania gruntu oraz części budynku stanowiących nieruchomość wspólną.

1. Stan prawny obowiązujący do dnia 31 grudnia 2015 roku

Przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wprowadzają specyficzne zasady opodatkowania części wspólnej gruntu i budynku stanowiącego współwłasność. W stanie prawnym obowiązującym do dnia 31 grudnia 2015 roku, zgodnie z art. 3 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, jeżeli wyodrębniono własność lokali, obowiązek podatkowy w zakresie podatku od nieruchomości od gruntu oraz części budynku stanowiących współwłasność ciążył na właścicielach lokali w zakresie odpowiadającym częściom ułamkowym wynikającym

⁹ Dz.U. z 2016 r., poz. 1923.

¹⁰ Zob. art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

¹¹ Dz.U. z 2017 r., poz. 1282.

¹² Zob. art. 3 ust. 4 i 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

¹³ Por. L. Etel, *20 lat ustawy o podatkach i opłatach lokalnych – kilka refleksji*, „Przeгляд Podatkowy” 2011, nr 4.

ze stosunku powierzchni użytkowej lokalu do powierzchni użytkowej całego budynku. Z kolei stosownie do treści art. 1a ust. 5 pkt 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych powierzchnią użytkową budynku lub jego części powierzchnia mierzona po wewnętrznej długości ścian na wszystkich kondygnacjach, z wyjątkiem powierzchni klatek schodowych oraz szybów dźwigowych; za kondygnację uważa się również garaże podziemne, piwnice, sutereny i poddasza użytkowe.

„Dane dotyczące powierzchni użytkowej powinny być ustalane w m² na podstawie fizycznego obmiaru powierzchni budynku po wewnętrznej długości ścian. Jest to dosyć skomplikowana operacja, zwłaszcza przy budynkach o zróżnicowanej wysokości. Obmiaru dokonuje podatnik i wykazuje powierzchnię użytkową w informacji bądź deklaracji. Tego sposobu ustalania powierzchni nie można zastępować danymi np. z aktu notarialnego lub projektu architektonicznego budynku”¹⁴.

Sposób obliczania powierzchni wspólnej podlegającej opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości można przedstawić na następującym przykładzie. W budynku znajdują się cztery jednakowe mieszkania o powierzchni użytkowej 60 m² każdy. Powierzchnia użytkowa całego budynku wynosi 460 m². Powierzchnia części wspólnych, na który składają się m.in. piwnice i poddasza użytkowe, to 220 m². Do nieruchomości przynależy grunt będący współwłasnością właścicieli lokali o powierzchni 500 m².

W celu obliczenia podatku od nieruchomości od części wspólnej budynku oraz gruntu przypadających na właściciela jednego mieszkania należało ustalić proporcję, w jakiej powierzchnia użytkowa tego mieszkania pozostaje do powierzchni użytkowej całego budynku. Wyliczenie przedstawia się następująco:

$$60 \text{ m}^2 / 460 \text{ m}^2 = 0,13 = 13\%.$$

Następnie wyliczoną proporcję stosujemy do obliczenia podstawy opodatkowania powierzchni stanowiących część wspólną budynku i gruntu:

¹⁴ Por. L. Etel, [w:] L. Etel, S. Presnarowicz, G. Dudar (red.), *Podatki i opłaty lokalne, Podatek rolny, Podatek leśny. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 55. Zob. również B. Dauter (red.), *Podatki i opłaty lokalne, Podatek rolny, Podatek leśny*, Warszawa 2009, s. 23 oraz s. 41.

$$220 \text{ m}^2 \times 13\% = 28,6 \text{ m}^2 \text{ (część wspólna budynku),}$$

$$500 \text{ m}^2 \times 13\% = 65 \text{ m}^2 \text{ (grunt).}$$

Z pozoru jasna i precyzyjnie wskazana przez ustawodawcę metoda liczenia proporcji sprawiała wiele problemów, które bardzo często miały swój finał przed sądami administracyjnymi. „Część organów podatkowych, wbrew jasnemu, jednoznacznemu brzmieniu art. 3 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych opowiadała się za innym ustaleniem proporcji, według której powinien być obliczany podatek od nieruchomości od części wspólnej. Zdaniem organów podatkowych proporcja ta powinna być ustalana jako udział powierzchni użytkowej wyodrębnionego lokalu w łącznej powierzchni wszystkich wyodrębnionych lokali, zamiast w łącznej powierzchni użytkowej całego budynku”¹⁵. W analizowanym powyżej przykładzie wyliczenie to wyglądałoby następująco:

$$60 \text{ m}^2 / 240 \text{ m}^2 = 0,25 = 25\%,$$

$$220 \text{ m}^2 \times 25\% = 55 \text{ m}^2 \text{ (część wspólna budynku),}$$

$$500 \text{ m}^2 \times 25\% = 125 \text{ m}^2 \text{ (grunt).}$$

Sądownictwo administracyjne w sposób jednoznaczny wskazało, iż forsowany przez organy podatkowe sposób ustalania proporcji nie może mieć zastosowania, albowiem jest on sprzeczny z jasnymi oraz precyzyjnymi postanowieniami art. 3 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Wskazać tutaj należy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012 roku¹⁶, w którym Sąd podkreślił, iż: „(...) treść art. 3 ust. 4–5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie nasuwa w warstwie literalnej zastrzeżeń. Stąd też ustaleń interpretacyjnych dokonanych w tym trybie nie sposób kwestionować ze względów systemowych, czy też funkcjonalnych”.

Z kolei w wyroku z dnia 27 października 2015 roku¹⁷ WSA w Bydgoszczy *expressis verbis* wskazał, iż: „obowiązek podatkowy został

¹⁵ Por. Ł. Kupień, *Opodatkowanie części wspólnej nieruchomości od 1 stycznia 2016 roku*, Publikacje Elektroniczne ABC LEX Wolters Kluwer.

¹⁶ Sygn. akt II FSK 647/11, LEX nr 1232315.

¹⁷ Sygn. akt I SA/Bd 660/15, LEX nr 1929343.

w art. 3 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wyrażony ułamkiem, w którym w mianowniku jest powierzchnia użytkowa całego budynku. (...) Proporcja, o której mowa w art. 3 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, została uzależniona od powierzchni użytkowej budynku, w którym wyodrębniono lokal, a nie od łącznej powierzchni użytkowej wszystkich lokali wraz z pomieszczeniami do nich przynależnymi znajdujących się na danej nieruchomości”. Podobnie wypowiedział się WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 9 lipca 2015 roku¹⁸, WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 21 maja 2015 roku¹⁹, czy WSA w Łodzi w wyroku z dnia 9 kwietnia 2015 roku²⁰.

Wskazać w tym miejscu należy, iż stosowanie przepisu art. 3 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych budziło wiele wątpliwości, albowiem korzystanie z wyliczonej według powyższej normy prawnej proporcji powodowało, że część nieruchomości wspólnej nie podlegała opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Jak wskazywała doktryna „problem ten jest przykładem oczywistego błędu ustawodawcy”²¹. Przepis ten, pomimo iż stosując wykładnię językową nie budził wątpliwości, sprzeczny był z zasadami logiki, ponieważ powodował lukę w opodatkowaniu powierzchni części wspólnej podatkiem od nieruchomości²².

2. Stan prawny obowiązujący od dnia 1 stycznia 2016 roku

W dniu 25 czerwca 2015 r. uchwalona została ustawa o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw²³. Na mocy art. 9 pkt 4 lit. c) ww. ustawy zmianie uległa treść przepisu art. 3 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. W obecnym stanie prawnym,

¹⁸ Sygn. akt I SA/Gl 64/15, LEX nr 1789332.

¹⁹ Sygn. akt I SA/Po 155/15, LEX nr 1806968.

²⁰ Sygn. akt I SA/Łd 8/15, LEX nr 1746586.

²¹ Por. W. Morawski (red.), *Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych. Komentarz*, Gdańsk 2013, s. 229.

²² Zob. również: P. Borszowski, *Komentarz do art. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, [w:] *Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, Warszawa 2016, Publikacje Elektroniczne ABC LEX Wolters Kluwer.

²³ Dz.U. z 2015 r., poz. 1045.

stosownie do postanowień art. 3 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych jeżeli wyodrębniono własność lokali, obowiązek podatkowy w zakresie podatku od nieruchomości od gruntu oraz od części budynku stanowiących nieruchomość wspólną w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali²⁴ ciąży na właścicielach w zakresie odpowiadającym ich udziałowi w nieruchomości wspólnej.

Przepis powyższy odwołuje się w swojej treści do postanowień art. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, który stanowi, iż w razie wyodrębnienia własności lokali, właścicielowi lokalu przysługuje udział w nieruchomości wspólnej jako prawo związane z własnością lokali. Nie można żądać zniesienia współwłasności nieruchomości wspólnej, dopóki trwa odrębna własność lokali. Nieruchomość wspólną stanowi grunt oraz części budynku i urządzenia, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali. Udział właściciela lokalu wyodrębnionego w nieruchomości wspólnej odpowiada stosunkowi powierzchni użytkowej lokalu wraz z powierzchnią pomieszczeń przynależnych do łącznej powierzchni użytkowej wszystkich lokali wraz z pomieszczeniami do nich przynależnymi. Udział właściciela samodzielnych lokali niewyodrębnionych w nieruchomości wspólnej odpowiada stosunkowi powierzchni użytkowej tych lokali wraz z powierzchnią pomieszczeń przynależnych do łącznej powierzchni użytkowej wszystkich lokali wraz z pomieszczeniami do nich przynależnymi. Na potrzeby stosowania ustawy o własności lokali przyjmuje się, że udział w nieruchomości wspólnej współwłaściciela lokalu w częściach ułamkowych odpowiada iloczynowi wielkości jego udziału we współwłasności lokalu i wielkości udziału we współwłasności nieruchomości wspólnej przypadającej na ten lokal. Do wyznaczenia stosunku, o którym mowa powyżej, niezbędne jest określenie, oddzielnie dla każdego samodzielnego lokalu, jego powierzchni użytkowej wraz z powierzchnią pomieszczeń do niego przynależnych. Jeżeli nieruchomość, z której wyodrębnia się własność lokali, stanowi grunt zabudowany kilkoma budynkami, udział właściciela lokalu wyodrębnionego

²⁴ Tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 1892.

w nieruchomości wspólnej odpowiada stosunkowi powierzchni użytkowej lokalu wraz z powierzchnią pomieszczeń przynależnych do łącznej powierzchni użytkowej wszystkich lokali wraz z pomieszczeniami do nich przynależnymi. W wypadku gdy na podstawie jednej czynności prawnej dokonanej przez właściciela lub przez wszystkich współwłaścicieli nieruchomości następuje wyodrębnienie wszystkich lokali, wysokość udziałów w nieruchomości wspólnej, określają odpowiednio w umowie właściciel lub współwłaściciele.

W uzasadnieniu wprowadzenia zmian w art. 3 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wskazano, iż nadanie nowego brzmienia wymienionemu przepisowi „umożliwi objęcie podatkiem całej powierzchni stanowiącej współwłasność istniejącą w związku z odrębną własnością lokali. W obecnym stanie prawnym²⁵ literalne stosowanie art. 3 ust. 5 powoduje, że w przypadku wyodrębnienia w budynku własności lokali, ciężący na właścicielach lokali obowiązek podatkowy od gruntu oraz od części budynku stanowiących współwłasność nie obejmuje całej powierzchni gruntu oraz powierzchni użytkowej budynku stanowiącej współwłasność (części wspólnej)”²⁶. Dlatego też postanowiono zmienić powyższą regulację prawną.

Uzasadniając wprowadzenie nowego brzmienia art. 3 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w odpowiedzi z dnia 4 września 2015 roku na interpelację poselską nr 34158 posłów Jana Warzechy i Bogdana Rzońcy²⁷ Wiceminister Finansów Jarosław Neneman wskazał, iż: „znaczne powierzchnie budynków pozostają poza opodatkowaniem, przede wszystkim wskutek stosowania przez podatników, w szczególności w budynkach wielkopowierzchniowych, dopuszczalnej prawem optymalizacji podatkowej, prowadzącej do zmniejszenia wymiaru podatku od nieruchomości. Aktualne brzmienie przepisu umożliwia łatwe zmniejszenie ciężaru podatkowego – wystarczy wyodrębnić własność lokali oraz pozostawić odpowiednio dużą część wspólną, aby znacznie

²⁵ Stan prawny do dnia 31 grudnia 2015 roku – przyp. aut.

²⁶ Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy i zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk nr 2656, źródło: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2656>.

²⁷ Pismo znak: PL-LS.054.24.2015.

zmniejszyć obciążenie podatkiem od nieruchomości działalności gospodarczej prowadzonej w budynkach (np. centrach handlowych)”.
W tym miejscu należy podkreślić, że ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie przepisów przejściowych odnośnie nowelizowanego przepisu art. 3 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Oznacza to, iż z dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, tj. z dniem 1 stycznia 2016 r. obowiązuje nowe brzmienie komentowanego przepisu. Do stanów prawnych, zaistniałych przed dniem 1 stycznia 2016 r. należy stosować art. 3 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w brzmieniu dotychczasowym.

Odnosząc się do prezentowanego wcześniej przykładu²⁸, według nowej regulacji prawnej, sposób obliczenia powierzchni wspólnej podlegającej opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości przedstawia się następująco:

$$60 \text{ m}^2 / 240 \text{ m}^2 = 0,25 = 25\%,$$

$$220 \text{ m}^2 \times 25\% = 55 \text{ m}^2 \text{ (część wspólna budynku),}$$

$$500 \text{ m}^2 \times 25\% = 125 \text{ m}^2 \text{ (grunt).}$$

3. Problemy ze stosowaniem przepisu w nowym brzmieniu

Pomimo, iż nowe brzmienie art. 3 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie budzi żadnych wątpliwości interpretacyjnych oraz jest bliższe logice, jak również intuicyjnemu rozumieniu przepisów przez podatników, stosowanie powyższej regulacji prawnej w praktyce rodzi wiele problemów.

Pierwszym z nich jest obowiązek dokonania korekty informacji w sprawie podatku od nieruchomości dla osób fizycznych. Ustawodawca nie wskazał terminu, w jakim taką korektę należały złożyć do

²⁸ W budynku znajdują się cztery jednakowe mieszkania o powierzchni użytkowej 60 m² każdy. Powierzchnia użytkowa całego budynku wynosi 460 m². Powierzchnia części wspólnych, na który składają się m.in. piwnice i poddasza użytkowe, to 220 m². Do nieruchomości przynależy grunt będący współwłasnością właścicieli lokali o powierzchni 500 m².

właściwego organu podatkowego²⁹. Przyjąć zatem należy, iż stosownie do treści art. 6 ust. 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych osoby fizyczne powinny złożyć korektę informacji dla potrzeb podatku od nieruchomości w terminie 14 dni od dnia zaistnienia zdarzenia mającego wpływ na wysokość opodatkowania podatkiem od nieruchomości. W analizowanym przypadku zdarzeniem tym jest wejście z dniem 1 stycznia 2016 r. nowej reguły wyliczania podstawy opodatkowania podatkiem od nieruchomości części wspólnych – *vide*: art. 3 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Na marginesie wskazać należy, że problem korekty nie dotyczy osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, albowiem te, zgodnie z art. 6 ust. 9 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych mają obowiązek złożenia do dnia 31 stycznia roku podatkowego stosownej deklaracji na podatek od nieruchomości. Deklaracje te składane są co roku, zatem już w samej deklaracji za rok 2016 powinny być zawarte dane wyliczone według nowego brzmienia art. 3 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Niestety sporządzenie korekty informacji w sprawie podatku od nieruchomości dla osób fizycznych, bądź deklaracji dla potrzeb tego podatku w przypadku podmiotów grupowych³⁰ uzależnione jest od posiadania informacji na temat dwóch zmiennych: procentowego udziału właściciela nieruchomości w części wspólnej oraz powierzchni części wspólnej opodatkowanej podatkiem od nieruchomości. O ile pierwsza zmienna jest znana właścicielowi nieruchomości (wynika ona chociażby z umowy sprzedaży nieruchomości sporządzonej w formie aktu notarialnego), o tyle druga zmienna, tj. powierzchnia części wspólnych, nie jest ujawniana w żadnym dokumencie, którym dysponuje właściciel nieruchomości. Brak jest takiej informacji w umowie sprzedaży nieruchomości, jak również w księgach wieczystych prowadzonych przez sąd dla danej nieruchomości. Informacji o powierzchni części

²⁹ Właściwym organem podatkowym, stosownie do treści postanowień art. 1c ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, jest wójt, burmistrz, prezydent miasta.

³⁰ Osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej.

wspólnej nie znajdziemy także w gminnych oraz powiatowych ewidencjach³¹ prowadzonych dla posiadanej nieruchomości.

Kolejnym problemem przy stosowaniu powyższego przepisu jest konieczność znalezienia podmiotu, który będzie dysponował danymi o wielkości powierzchni części wspólnych. W praktyce to wspólnoty mieszkaniowe powinny poinformować poszczególnych właścicieli lokali o wielkości powierzchni części wspólnych podlegających opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, gdyż tylko one posiadają takie informacje. W tym miejscu przypomnieć należy, iż z zakresu opodatkowania wyłączone są powierzchnie klatek schodowych oraz szybów dźwigowych, jak również powierzchnie, których wysokość nie przekracza 1,40 m. Stosownie natomiast do treści art. 4 ust. 2 *in principio* ustawy o podatkach i opłatach lokalnych powierzchnię pomieszczeń lub ich części oraz część kondygnacji o wysokości w świetle od 1,40 m do 2,20 m zalicza się do powierzchni użytkowej budynku w 50%.

Czynność przekazania stosownych informacji właścicielowi lokalu na temat wielkości powierzchni wspólnej jest czynnością zwykłego zarządu, o której mowa w art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali³². Czynności zwykłego zarządu podejmuje zarząd samodzielnie.

Niestety wiele wspólnot mieszkaniowych nie przekazało stosownych informacji na temat wielkości powierzchni części wspólnych właścicielom lokali. Wprowadzając znowelizowaną regulację art. 3 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych ustawodawca nie przewidział żadnego przepisu statuującego nałożenie takiego obowiązku na wspólnoty mieszkaniowe. Brak jest również wyznaczonego prawnie terminu, w którym wspólnota mieszkaniowa powinna przekazać stosowne informacje właścicielom lokali.

Powyższe mankamenty regulacji jednoznacznie uniemożliwiają dokonanie korekty informacji w sprawie podatku od nieruchomości

³¹ W kwestii znaczenia ewidencji gruntów i budynków vide: *Art. 4, Znaczenie danych zawartych w ewidencji gruntów dla ustalenia podstawy opodatkowania, Orzecznictwo*, [w:] W. Morawski (red.), *Podatek od nieruchomości w orzecznictwie sądów administracyjnych. Komentarz. Linie interpretacyjne*, Warszawa 2013, Publikacje Elektroniczne ABC LEX Wolters Kluwer.

³² Tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r., poz. 1892 z późn. zm.

właścicielowi lokalu – osobie fizycznej, bądź prawidłowego sporządzenia deklaracji dla potrzeb podatku od nieruchomości w przypadku osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej.

W tym miejscu wskazać również należy, iż to podatnik ponosi odpowiedzialność za zobowiązanie podatkowe w podatku od nieruchomości, zatem bierność wspólnoty mieszkaniowej w przekazywaniu informacji dotyczących wielkości powierzchni części wspólnych nie zwalnia podatnika z tej odpowiedzialności. Stosownie do treści art. 26 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa³³ podatnik odpowiada całym swoim majątkiem za wynikające ze zobowiązań podatkowych podatki.

Inaczej, zdaniem autora niniejszego opracowania, jest z odpowiedzialnością karno-skarbową. Stosownie do treści art. 54 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy³⁴ (dalej: k.k.s.) podatnik, który uchylając się od opodatkowania, nie ujawnia właściwemu organowi przedmiotu lub podstawy opodatkowania lub nie składa deklaracji, przez co naraża podatek na uszczuplenie, podlega karze grzywny do 720 stawek dziennych albo karze pozbawienia wolności, albo obu tym karom łącznie. Jednakże oceniając powyższe zaniechanie podatnika podatku od nieruchomości³⁵ pod kątem odpowiedzialności karno-skarbowej sięgnąć należy do art. 1 k.k.s. Zgodnie z art. 1 § 1 k.k.s. odpowiedzialności karnej za przestępstwo skarbowe lub odpowiedzialności za wykroczenie skarbowe podlega ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Nie popełnia przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego sprawca czynu zabronionego, jeżeli nie można mu przypisać winy w czasie popełnienia czynu (zob. art. 1 § 3 k.k.s.). Celem postępowania karno-skarbowego jest przede wszystkim ustalenie czy został popełniony czyn zabroniony, wyjaśnienie okoliczności z tym związanych oraz ustalenie, kto ponosi

³³ Tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r., poz. 201 z późn. zm.

³⁴ Tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 2137 z późn. zm.

³⁵ Tj. brak złożenia korekty informacji w sprawie podatku od nieruchomości.

winę za ten czyn. W analizowanym przypadku podatnik podatku od nieruchomości nie może ponosić odpowiedzialności karno-skarbowej za brak sporządzenia korekty informacji w sprawie podatku od nieruchomości z powodu nieprzekazania przez wspólnotę mieszkaniową danych, na podstawie których taką korektę można sporządzić. Podatnik nie ponosi winy za bierność wspólnoty mieszkaniowej, a to wyłącza jego odpowiedzialność karno-skarbową.

Postawić należy w tym miejscu pytanie, czy wspólnota mieszkaniowa, a ściślej mówiąc członkowie zarządu wspólnoty mieszkaniowej, mogą ponosić odpowiedzialność karną za niewykonywanie zadań nałożonych na nich przepisami powszechnie obowiązującego prawa. W dzisiejszym stanie prawnym jest to wysoce wątpliwe, albowiem żaden przepis powszechnie obowiązującego prawa nie nakłada *expressis verbis* na wspólnotę mieszkaniową (członków zarządu wspólnoty mieszkaniowej) obowiązku przekazywania informacji o wielkości powierzchni części wspólnych, co zostało wskazane już we wcześniejszych rozważaniach.

Kolejnym problemem, który powstaje przy stosowaniu znowelizowanego przepisu art. 3 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, jest kwestia weryfikacji przez organy podatkowe prawidłowości wyliczenia podstawy opodatkowania podatkiem od nieruchomości. W przypadku gdy podatnik nie skoryguje informacji w sprawie podatku od nieruchomości bądź złożona deklaracja dla potrzeb tego podatku nie będzie uwzględniała nowego sposobu liczenia proporcji przy opodatkowywaniu części wspólnych, organy podatkowe mogą przeprowadzić procedury weryfikacyjne, o których mowa w przepisach Ordynacji podatkowej. Są to: czynności sprawdzające (Dział V Ordynacji podatkowej), kontrola podatkowa (Dział VI Ordynacji podatkowej) oraz postępowanie podatkowe (Dział IV Ordynacji podatkowej).

W zdecydowanej większości przypadków brak jest jednak podstaw do przeprowadzania wskazanych czynności weryfikacyjnych, z uwagi na treść przepisu art. 6 ust. 8a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Nie wszczyna się bowiem postępowania, a postępowanie wszczęte umarza, jeżeli wysokość zobowiązania podatkowego na dany rok

podatkowy nie przekraczałyby, określonych na dzień 1 stycznia roku podatkowego, najniższych kosztów doręczenia w obrocie krajowym przesyłki poleconej za potwierdzeniem odbioru³⁶ przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe³⁷. W takim przypadku decyzję umarzającą postępowanie pozostawia się w aktach sprawy, a organ jest nią związany od chwili wydania. Do zmiany decyzji umarzającej postępowanie przepis art. 254 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³⁸ stosuje się odpowiednio.

Przepis art. 6 ust. 8a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wprowadzony został również z dniem 1 stycznia 2016 roku na mocy art. 9 pkt 6 lit. a) ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw³⁹. Idea tego rozwiązania zgodna jest z przepisami ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴⁰, albowiem ogranicza ona kosztowne procedury weryfikacyjne, które z uwagi na niskie kwoty zobowiązań podatkowych nie zostaną nimi zrekompensowane.

W praktyce należy wskazać, że w przypadku mieszkań nieprzekraczających 50 m²–60 m² w dużych wspólnotach mieszkaniowych (tj. liczących powyżej 7 lokali) w nowym budownictwie, bądź budownictwie z tzw. wielkiej płyty, różnica w naliczaniu podatku od nieruchomości wynosi kilka złotych rocznie⁴¹. Przyczyną tego stanu rzeczy jest zminimalizowanie przez projektantów części wspólnych budynków. W starym budownictwie, w którym podpiwniczone są całe budynki, oraz w których najczęściej występują strychy nad całym budynkiem,

³⁶ Od 1 lutego 2017 roku, zgodnie z Cennikiem Usług Powszechnych w obrocie krajowym najniższa wartość kosztów doręczenia w obrocie krajowym przesyłki poleconej za potwierdzeniem odbioru to 7,80 zł – *vide*: s. 3 i 6 Cennika.

³⁷ Tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r., poz. 1481.

³⁸ Tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r., poz. 201 z późn. zm.

³⁹ Dz.U. z 2015 r., poz. 1045.

⁴⁰ Tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r., poz. 1311.

⁴¹ Por. Odpowiedź Wiceministra Finansów Jarosława Nenemana z dnia 4 września 2015 roku na interpelację poselską nr 34158 posała Jana Warzechy i posała Bogdana Rzońcy (pismo znak: PL-LS.054.24.2015).

różnice te będą o wiele większe. Powodem tego jest duża powierzchnia stanowiąca część wspólną budynku. Najbardziej odczuwalna zmiana w naliczaniu podatku od nieruchomości dotyczy przedsiębiorców, w szczególności tych, którzy są właścicielami powierzchni w domach towarowych lub centrach handlowych. W tego typu obiektach część wspólna nieruchomości, na którą składają się szerokie i przestronne ciągi komunikacyjne, jak również duże parkingi, stanowi spory odsetek powierzchni całkowitej nieruchomości, a w konsekwencji wpływa na zwiększenie obciążenia podatkiem od nieruchomości właścicieli poszczególnych lokali w zakresie części wspólnych. Przypomnieć należy, że stosownie do treści obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie górnych stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2017 roku⁴² maksymalna stawka podatku od nieruchomości dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków wynosi 0,89 zł od 1 m² powierzchni gruntu, natomiast maksymalna stawka tego podatku od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej wynosi 22,66 zł od 1 m² powierzchni użytkowej. W konsekwencji nowe przepisy uniemożliwiają optymalizację podatkową dla przedsiębiorców mających lokale w centrach handlowych, na którą wskazywał Wiceminister Finansów J. Neneman w cytowanej odpowiedzi z dnia 4 września 2015 r. na interpelację poselską.

Podsumowanie

Reasumując wskazać należy, że nowe brzmienie przepisu art. 3 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych pozwala na pełne opodatkowanie części wspólnych nieruchomości. Pomimo, iż w zdecydowanej większości przypadków jest ono niekorzystne dla osób prowadzących działalność gospodarczą, ponieważ prowadzi do znacznego

⁴² M.P. z 2016 r., poz. 779.

obciążenia podatkiem od nieruchomości, konstrukcja przyjęta przez ustawodawcę jest prosta i intuicyjna. Poprzez odwołanie do art. 3 ustawy o własności lokali, ustawodawca ujedynolili przepisy zarówno na płaszczyźnie prawa podatkowego, jak i prawa cywilnego. Zrezygnowano z tworzenia sztucznej konstrukcji⁴³, która pozwalała na pominięcie opodatkowania części nieruchomości wspólnej.

Niestety, stosowanie przepisu art. 3 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w nowym brzmieniu rodzi wiele wątpliwości, przedstawionych w niniejszym artykule, jednakże nie wynikają one z treści znowelizowanego przepisu, a jedynie z braku przepisów przejściowych, które by nakładały na wspólnoty mieszkaniowe obowiązek przekazywania właścicielom lokali (tj. członkom wspólnoty mieszkaniowej) informacji dotyczącej wielkości powierzchni części wspólnych oraz określałyby termin, w jakim zobligowane są to uczynić.

Bibliografia:

- Borszowski P., *Art. 3 [w:] Komentarz do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, [w:] *Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2016, Publikacje Elektroniczne ABC LEX Wolters Kluwer.
- Dauter B. (red.), *Podatki i opłaty lokalne, Podatek rolny, Podatek leśny*, Wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2009.
- Etel L. [w:] Etel L., Presnarowicz S., Dudar G., *Podatki i opłaty lokalne, Podatek rolny, Podatek leśny. Komentarz*, Wyd. ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.
- Etel L., *20 lat ustawy o podatkach i opłatach lokalnych – kilka refleksji*, „Przeгляд Podatkowy” 2011, nr 4.
- Kupień Ł., *Opodatkowanie części wspólnej nieruchomości od 1 stycznia 2016 roku*, Publikacje Elektroniczne ABC LEX Wolters Kluwer.
- Morawski W. (red.), *Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych. Komentarz*, Wyd. ODDK Gdańsk, 2013,

⁴³ Proporcja w zakresie odpowiadającym częściom ułamkowym wynikającym ze stosunku powierzchni użytkowej lokalu do powierzchni użytkowej całego budynku.

Morawski W. (red.), *Podatek od nieruchomości w orzecznictwie sądów administracyjnych. Komentarz. Linie interpretacyjne*, Wyd. LEX, Warszawa 2013, Publikacje Elektroniczne ABC LEX Wolters Kluwer,

Morawski W., *Zmiany w regulacji podatku od nieruchomości w 2016 roku – drobne remonty w skansenie*, „Przegląd Podatkowy” 2016, nr 11.

Odpowiedź Wiceministra Finansów Jarosława Nenemana z dnia 4 września 2015 r. na interpelację poselską nr 34158 posła Jana Warzechy i posła Bogdana Rzońcy (pismo znak: PL-LS.054.24.2015).

Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy i zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Druk nr 2656, źródło: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2656>.

ISSN: 1896-4087

DOI: <http://dx.doi.org/10.21784/ZC.2018.006>

ELŻBIETA JANKOWSKA

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego – zarys problemu

**Management control in territorial self-government units
– outline of the problem**

Streszczenie:

Kontrola zarządcza została zdefiniowana w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹ obowiązującej od 1 stycznia 2010 r. Zastąpiła wcześniejsze pojęcie kontroli finansowej. Zgodnie z art. 68 ustawy o finansach publicznych, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Kontrola zarządcza nie ogranicza się wyłącznie do procedur, instrukcji i zarządzeń kierownictwa. Skuteczność kontroli zarządczej zależy w dużym stopniu od sposobu, w jaki pracownicy jednostki wykonują wynikające z niej obowiązki². Najogólniej, przez kontrolę rozumie się badanie zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym, ustalenie zasięgu i przyczyn rozbieżności oraz przekazanie wyników tego ustalenia, a czasem i wynikających stąd dyspozycji zarówno podmiotowi kontrolowanemu, jak i podmiotowi organizacyjnie zwierzchniemu³.

Słowa kluczowe: kontrola zarządcza, samorząd terytorialny, sektor finansów publicznych.

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077, dalej: u.f.p.

² K. Winiarska, *Ocena realizacji celów kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych – wyniki badań ankietowych*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości” 2016, tom 86 (142), s. 53.

³ H. Gawroński, *Kontrola zarządcza w samorządzie terytorialnym*, <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/kontrola-zarzadcza-w-samorzadzcie-terytorialnym> [dostęp: 29-03-2010].

Abstract:

Management control has been defined in the Public Finance Act 2009 with effect from January 2010. Replaced the earlier concept of financial control. In line with article 68 of the Public Finance Act, management control in public finance sector bodies is generally a step taken to ensure that objectives and tasks are implemented in a lawful, efficient, cost effective and timely manner. Management control is not limited to procedures, instructions and executive orders. The effectiveness of management control depends to a large extent on the way in which individuals perform their obligations. The legal provision cited here draws its source of management science in combination with the teaching of administration. Generally, the control is understood as a study of the compliance of the existing condition with the postulancy state, determination of the extent and causes of discrepancies, and transmission of results of this determination, and sometimes the resulting dispositions both to the controlled entity and to the organizationally superior entity.

Keywords: management control, local government, public finance sector

Wprowadzenie

Celem przeprowadzonej analizy w ramach tegoż artykułu jest przedstawienie zarysu problemowego kontroli zarządczej jako realizacji zadań jednostki zgodnie z kryteriami wyliczonymi w art. 68 ust. 1 u.f.p. Określenie, a następnie osiągnięcie celów i zadań ma charakter podstawowy i zindywidualizowany dla każdej instytucji opierającej swoje funkcjonowanie na ustawie o finansach publicznych. Cele i zadania powinny być określone w sposób transparentny, tak aby nie pozostawiały wielu rozbieżności interpretacyjnych.

Kontrola zarządcza jest często utożsamiana z pojęciem kontroli kierowniczej pojmowanej jako systematyczne działanie, którego celem jest ciągłe monitorowanie efektywności jednostki i ewentualne podejmowanie działań korygujących w sytuacji występowania nieprawidłowości⁴.

Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności:

1. zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
2. skuteczności i efektywności działania,

⁴ K. Winiarska, *Ocena realizacji...*, op. cit., s. 54.

3. wiarygodności sprawozdań,
4. ochrony zasobów,
5. przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
6. efektywności i skuteczności przepływu informacji,
7. zarządzania ryzykiem.

Cele kontroli zarządczej wyznaczają jednocześnie jej zakres. Oceny sprawności funkcjonowania kontroli zarządczej można dokonać w każdej jednostce lub w grupie jednostek, dobranych według określonego kryterium⁵.

W tradycji europejskiej wykształciły się dwa znaczenia pojęcia „kontrola”. Termin *control* używany w obszarze kultury anglosaskiej wiąże się z wykonywaniem władzy publicznej, której istotą jest kierowanie i zarządzanie z zaakcentowanym elementem nadzoru. W tym znaczeniu kontrola obejmuje nie tylko badanie, konfrontowanie, lecz także czynności władcze, polegające na wprowadzeniu w życie decyzji mających na celu doprowadzenie do zgodności stanu rzeczywistego ze stanem postulowanym⁶.

W kontynentalnej części Europy pod pojęciem „kontroli” najczęściej rozumie się obserwowanie, ustalanie czy wykrywanie stanu faktycznego, porównywanie rzeczywistości z zamierzeniami i sygnalizowanie kompetentnym jednostkom o dokonanych spostrzeżeniach. W tym ujęciu kontrola nie obejmuje możliwości podejmowania wobec kontrolowanego żadnych władczych działań. Takie rozumienie kontroli przeważa również w polskiej doktrynie prawniczej. W opracowaniach z tego zakresu prezentowany jest pogląd, iż punktem wyjścia w określeniu, czym jest kontrola, są dwa podstawowe elementy działalności ludzkiej: wyznaczenia i wykonania. Ujmowanie, porównywanie i wyjaśnianie stosunków między nimi stanowi o istocie kontroli. Wyznaczenia określają, decydują i tworzą obraz stanu, którego osiągnięcie jest konieczne, pożądane, uznane za obowiązujące, wartościowe, cenne, potrzebne i przydatne. Będąc wzorcami działalności rzeczywistej,

⁵ Ibidem.

⁶ E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse publiczne, Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2014, s. 320.

wyznaczenia stanowią zarazem kryterium jej oceny. Z kolei wykonania to faktyczne działania poszczególnych osób lub zespołów, które mogą stanowić całkowitą lub częściową realizację wyznaczeń albo mogą też być częściowo lub całkowicie niezgodne z wyznaczeniami dotyczącymi tej działalności⁷.

1. Charakter i cele kontroli zarządczej

Celem bezpośrednim kontroli jest dostarczenie podmiotom odpowiedzialnym za kierownictwo informacji o badanym zjawisku. Osiągnięcie tego celu leży bowiem w bezpośrednim zasięgu funkcji kontrolnej. W zależności od sposobu wykorzystania uzyskanych w wyniku kontroli informacji można osiągnąć dalsze cele. Między innymi pośrednio kontrola ma przyczyniać się do zapewnienia zgodności między stanem rzeczywistym a stanem obowiązującym. Jednak podjęte w następstwie kontroli działania zmierzające do zapewnienia zgodności wykonań z wyznaczeniami stanowią już część działalności pokontrolnej, dla której sama kontrola może jedynie wskazać środki służące realizacji tego celu⁸.

Dążenie do osiągnięcia określonych celów jest mniej lub bardziej złożonym procesem. Liczba rodzajów kontroli – poprzez mnożenie rozlicznych kryteriów – jest praktycznie nieograniczona. Należy wskazać podział kontroli na wewnętrzną oraz zewnętrzną, o czym decyduje usytuowanie podmiotu kontrolującego wobec podmiotu kontrolowanego. Wyniki kontroli są punktem wyjścia do podejmowania działań zmierzających do doprowadzenia zgodności wyznaczeń z wykonaniami. Tym samym kontrolę uznaje się za część szerszej działalności kierowniczo-zarządzającej. Jednak w momencie podjęcia czynnej ingerencji wobec podmiotu kontrolowanego kończy się kontrola, a zaczyna się „nadzór”⁹.

⁷ Ibidem, s. 321.

⁸ E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 321.

⁹ Ibidem, s. 322.

W polskiej literaturze prawniczej od dawna konsekwentnie ogranicza się pojęcie kontroli i nadzoru¹⁰. Właściwością nadzoru jest możliwość wywierania wpływu, ingerencja w działalność podmiotu kontrolowanego. Różnica między kontrolą, a nadzorem polega na tym, że organ nadzorujący nie tylko stwierdza i ocenia, jak to czyni organ kontrolujący, ale także współadministruje, decyduje o działalności nadzorowanego. Tam, gdzie wchodzi w grę prawo wydania polecenia, wiążącej dyrektywy o zmianie kierunku działania, gdzie w grę wchodzi kierowanie, mówi się o nadzorze, a nie kontroli. Nadzór nie ogranicza się do obserwacji, a łączy się z czynnikiem kierowania za pośrednictwem sformułowanych dyrektyw¹¹.

W omawianym art. 68 u.f.p. zamierzeniem ustawodawcy było skupienie kontroli nie tylko w aspektach działalności *stricte* finansowej, lecz na wszystkich aspektach działalności jednostki. Podstawowym elementem kontroli zarządczej w administracji ma być odpowiedzialność każdego kierownika jednostki za wdrożenie i monitorowanie takich elementów kontroli zarządczej, aby jednostka osiągała wyznaczone jej cele w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny oraz terminowy¹².

W większości jednostek samorządowych obowiązują procedury wewnętrzne. Popularnym sposobem objaśniania regulacji wewnętrznych są również instrukcje. Znacznie rzadziej znajdują zastosowanie wytyczne, które stanowią pomocne narzędzie w identyfikacji obszarów lub elementów wymagających ulepszeń. W zasadniczej mierze szereg jednostek samorządowych dla sprawnego funkcjonowania kontroli zarządczej posiada w swoich strukturach wewnętrzne regulaminy organizacyjne, określające zakres uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych.

Dla efektywności i skuteczności działania danej jednostki ważnym elementem jest dokonanie wyznaczenia celów operacyjnych powiązanych z celami strategicznymi, co wskazuje na wzorcowe działanie

¹⁰J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931, s. 114.

¹¹J. Starościał, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1961, s. 212.

¹²E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 322.

– zarządzanie tymi jednostkami. Dla celów strategicznych wyznaczone powinny być cele operacyjne dzielące kompetencje na siatkę struktury organizacyjnej w jednostce, z jednoczesnym przypisaniem zadań i odpowiedzialności. Realizację celu mierzy się miernikami, które mogą być sformułowane ilościowo, wartościowo, jakościowo lub w inny sposób (np. stopień uzyskania wyznaczonego efektu). Ważnym elementem jest również wskazanie odpowiednich mierników służących do oceny skuteczności realizacji celów jednostki. Różnorodność mierników, w stosunku do zbliżonej struktury badanej jednostki, będzie utrudniać ocenę skuteczności i efektywności realizowanych celów. Mierniki ilościowe występują głównie w jednostkach funkcjonujących od wielu lat. W nowych jednostkach przeważają mierniki jakościowe. Mierniki wartościowe pojawiają się w jednostkach, które posiadają wdrożony audyt wewnętrzny oraz budżet zadaniowy.

Jednostki samorządowe są zobligowane do sporządzania rozbudowanego zestawu sprawozdań budżetowych, które cechuje różna częstotliwość (miesiąc, kwartał, półrocze, rok). Oprócz nich przygotowują także roczne sprawozdania finansowe odzwierciedlające ich sytuację finansową. Wiarygodność sprawozdań ma szczególne znaczenie, czego wyrazem jest włączenie tego aspektu do katalogu zadań kontroli zarządczej¹³. Kontrola finansowa dotyczy procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem¹⁴.

Zadaniem kontroli zarządczej jest zagwarantowanie wiarygodności sprawozdań, z czym wiąże się też zapewnienie odpowiedniej jakości zawartych w nich informacji. Jednocześnie warto zwrócić uwagę na występujące sprzężenie zwrotne, ponieważ wiarygodność sporządzanych sprawozdań warunkuje efektywność i skuteczność kontroli zarządczej w innych jej obszarach¹⁵.

Koncepcja kontroli zarządczej w jednostkach samorządowych wskazuje ochronę zasobów jako jeden z istotnych obszarów wymagających

¹³ K. Winiarska, *Ocena realizacji...*, op. cit., s. 62.

¹⁴ E. Chojna-Duch, H. Litwińczuk, *Prawo finansowe*, Warszawa 2010, s. 191.

¹⁵ K. Winiarska, *Ocena realizacji...*, op. cit., s. 62.

nadzoru, weryfikacji i monitoringu, zgodnie z art. 68 ust. 2 u.f.p. Ochrona zasobów jednostki obejmuje kilka obszarów, wśród których można wyróżnić:

1. ochronę fizyczną jednostki i jej pracowników,
2. ochronę informacji,
3. ochronę zasobów materialnych,
4. ochronę środków finansowych¹⁶.

Ochrona fizyczna jednostki i jej pracowników dotyczy spełnienia wszystkich wymaganych norm i standardów w zakresie dostępu do jednostki i jej pomieszczeń oraz zapewnienie bezpieczeństwa pracowników. Osobom zarządzającym i wskazanym pracownikom należy powierzyć odpowiedzialność za zapewnienie ochrony i właściwe wykorzystanie zasobów jednostki, uwzględniając warunki techniczno-organizacyjne niezbędne do wdrożenia wymagań bezpieczeństwa¹⁷.

Mimo, że sektor finansów publicznych cechuje zasada jawności, występują jednak obszary wymagające zachowania tajemnic (państwowa, służbowa, itp.). Istotnym zagadnieniem jest również obszar ochrony danych osobowych¹⁸.

Ochrona zasobów materialnych dotyczy ochrony środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz materiałów. Są to składniki majątku, z których korzystają pracownicy, wykonując swoje obowiązki. Wprowadzenie oświadczeń od odpowiedzialności materialnej pracowników zwiększy racjonalność wykorzystania majątku¹⁹.

Ochrona środków finansowych dotyczy obrotu środkami pieniężnymi w formie gotówkowej oraz bezgotówkowej. Dostęp do zasobów powinien być przypisany na podstawie wprowadzonych w danej jednostce mechanizmów powierzenia zadań, delegowania uprawnień i rozliczenia odpowiedzialności²⁰.

Celem kontroli jest zabezpieczenie mienia przed utratą, zapewnienie pełnej i terminowej realizacji zadań oraz celowego i oszczędnego

¹⁶ Ibidem, s. 63.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem, s. 64.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

wydatkowania środków publicznych, a także zapewnienie prawidłowego systemu prowadzenia rachunkowości w taki sposób, aby możliwe było rzetelne ustalenie sytuacji majątkowej i wyniku finansowego jednostki oraz odpowiednie wykorzystanie poczynionych ustaleń dla potrzeb zarządzania jednostką²¹.

Kolejnym celem kontroli zarządczej w danej jednostce jest przestrzeganie i promowanie zasad etycznego postępowania. Zasady przestrzegania postaw etycznych w jednostkach samorządowych powinny być opracowywane w postaci kodeksów lub innych regulacji w tym zakresie²². Takim podstawowym sposobem upowszechniania zachowań etycznych są m.in.:

1. dobre przykłady postępowania,
2. szkolenia i konferencje,
3. upowszechnianie informacji o przypadkach naruszenie etyki.

Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej w jednostkach samorządowych za najistotniejszy element kontroli należy uznać system informacyjny. Jest on tworzony przez kierownictwo jako zbiór różnego rodzaju zarządzeń, instrukcji, procedur, wytycznych zasad i mechanizmów ukierunkowanych na generowanie i rozpowszechnianie zbiorów informacji umożliwiających realizację wszystkich funkcji zarządzania. Przy konstrukcji tego systemu szczególną uwagę przypisuje się identyfikacji potrzeb informacyjnych różnych użytkowników, co zapewnia elastyczność systemu informacyjnego i zdolność sprostania oczekiwaniom kierownictwa i pracowników. Oczekują oni informacji właściwych, dostępnych oraz przydatnych do sprawnego zarządzania, oraz wypełniania obowiązków kontrolnych²³.

²¹ J. Glumińska-Pawlic, K. Sawicka, *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2002, s. 328.

²² B. Nadolna, *Przestrzeganie zasad etycznego postępowania jako przedmiot kontroli zarządczej w wybranych jednostkach sektora finansów publicznych*, *Wyniki badań ankietowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2014, s. 833.

²³ K. Winiarska, *Ocena realizacji...*, op. cit., s. 68.

2. Obowiązki organów odpowiedzialnych za kontrolę

Art. 69 ustawy o finansach publicznych określa zakres odpowiedzialności za funkcjonowanie poszczególnych poziomów kontroli zarządczej w jednostkach całego sektora finansów publicznych oraz wskazuje na uprawnienia wybranych podmiotów w przedmiocie określenia standardów i wytycznych w tej kontroli²⁴.

Na tle analizowanego przepisu można wyróżnić dwa zasadnicze poziomy wykonywania kontroli zarządczej. Poziom I obejmuje wykonywanie kontroli zarządczej w poszczególnych jednostkach sektora finansów publicznych, za co odpowiedzialność ponoszą kierownicy jednostek. Natomiast poziom II obejmuje wykonywanie kontroli na szczeblu działu administracji rządowej, a w przypadku sektora samorządowego – na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów, województw samorządowych). Odpowiedzialni za tę kontrolę są ministrowie kierującymi poszczególnymi działami administracji rządowej, a w przypadku jednostek samorządu terytorialnego odpowiednio wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast), starostowie i marszałkowie²⁵.

Przykładem wskazanego poziomu II wykonywania kontroli na szczeblu sektora samorządowego może być orzeczenie z dnia 12 czerwca 2014 r., wydane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu²⁶, w którym to sąd oddalił skargę złożoną przez Powiat Lubiński przeciwko Wojewodzie Dolnośląskiemu. Dnia 27 listopada 2013 r. w drodze uchwały Zarząd Powiatu w Lubinie odwołał ze stanowiska Dyrektora Zespołu Szkół i Placówek Oświatowych w Lubinie. Przyczyną odwołania z funkcji Dyrektora były liczne nieprawidłowości w sprawowaniu dotychczasowej funkcji, stwierdzone w wyniku przeprowadzonej w okresie od dnia 24 maja 2013 r. do 31 sierpnia 2013 r. oraz od 2 września 2013 r. do 30 września 2013 r. kontroli doraźnej w zakresie

²⁴ E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 325.

²⁵ Ibidem, s. 325.

²⁶ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 czerwca 2014 r., IV SA/Wr 232/14, LEX nr 1784450.

spraw finansowych i administracyjnych jednostki. Wojewoda Dolnośląski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 6 lutego 2014 r. stwierdził nieważność uchwały Zarządu Powiatu w Lubinie w sprawie odwołania Dyrektora Zespołu Szkół i Placówek Oświatowych w Lubinie. Uzasadniając powyższe rozstrzygnięcie podniósł, że w toku badania legalności opisanej uchwały organu nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty²⁷. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wydanym orzeczeniu stwierdził, że kontrola sądu daje podstawę do stwierdzenia, że zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze nie narusza prawa. Tryb i przesłanki odwołania dyrektora szkoły uregulowane są przepisami ustawy o systemie oświaty.

Do organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego należy przede wszystkim kontrola podległych jednostek. Ustawa zobowiązuje do poddania takiej kontroli co najmniej 5% wydatków w każdym roku. Do tego organu należy także kontrola urzędu jednostki samorządu terytorialnego i wszelkich dokonywanych w tym obszarze operacji finansowych²⁸.

Zgodnie z art. 69 ust. 1 u.f.p. wynika, że do obowiązków osób odpowiedzialnych za kontrolę zarządczą należy zapewnienie adekwatnego, skutecznego i efektywnego funkcjonowania tej kontroli. Próba logicznego rozumowania i wykładni językowej tego przepisu oznaczają, że kontrola zarządcza ma być wykonywana w sposób efektywny i skuteczny, przez co należy rozumieć skuteczną i efektywną realizację celów, standardów i wytycznych tej kontroli²⁹.

Mimo znacznego postępu, wielu szkoleń i seminariów na temat kontroli, jej działanie jest nadal mało skuteczne. Konieczne jest szersze praktyczne stosowanie przepisów polskiego i unijnego prawa oraz wzmocnienie zdolności kontroli³⁰.

²⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 2198.

²⁸ E. Chojna-Duch, H. Litwińczuk, *Prawo finansowe...*, op. cit., s. 192.

²⁹ E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 326.

³⁰ J. Osiatyński, *Finanse publiczne. Ekonomia i Polityka*, Warszawa 2006, s. 259.

3. Standardy kontroli zarządczej

Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych zostały określone przez Ministra Finansów w komunikacie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r.³¹

Standardy te określają podstawowe wymagania odnoszące się do kontroli zarządczej w całym sektorze finansów publicznych. Ich celem jest promowanie wdrażania w sektorze finansów publicznych spójnego i jednolitego modelu kontroli zarządczej zgodnego z międzynarodowymi standardami w tym zakresie, z uwzględnieniem specyficznych zadań organizacji, która ją wdraża, i warunków, w których organizacja działa. Standardy te stanowią uporządkowany wzór wskazówek, które osoby odpowiedzialne za funkcjonowanie kontroli zarządczej powinny wykorzystywać do tworzenia, oceny i doskonalenia systemów kontroli zarządczej. Zostały one przedstawione w pięciu grupach odpowiadających poszczególnym elementom kontroli zarządczej:

1. środowisko wewnętrzne,
2. zarządzanie ryzykiem,
3. mechanizmy kontroli,
4. informacja i komunikacja,
5. monitorowanie i ocena³².

Środowisko wewnętrzne w sposób istotny wpływa na jakość kontroli zarządczej. Na środowisko wewnętrzne składają się:

1. uczciwość i inne wartości etyczne kierownika oraz innych pracowników jednostki,
2. kompetencje zawodowe,
3. struktura organizacyjna jednostki,
4. określanie celów i zadań,
5. monitorowanie i ocena ich realizacji,
6. zasady powierzania uprawnień³³.

³¹ Dz.U. Min. Fin. nr 15, poz. 84.

³² E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 327.

³³ Ibidem.

Zarządzanie ryzykiem ma na celu zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów i realizacji zadań. Proces zarządzania ryzykiem powinien być udokumentowany. Obejmuje on:

1. określenie misji istnienia jednostki, celów i zadań, ich monitorowanie i ocenę realizacji,
2. identyfikację i analizę ryzyka,
3. reakcja na ryzyko³⁴.

Standardy w zakresie mechanizmów kontroli wskazują, że system kontroli zarządczej powinien być elastyczny i dostosowany do specyficznych potrzeb jednostki samorządu terytorialnego. Mechanizm kontroli powinien stanowić odpowiedź na konkretne ryzyko. Warto zadbać, aby koszty wdrożenia i stosowania mechanizmów kontroli nie były wyższe niż uzyskane dzięki nim korzyści. Dokumentację systemu kontroli stanowią:

1. procedury wewnętrzne,
2. instrukcje,
3. wytyczne,
4. dokumenty określające zakres obowiązków pracowników,
5. inne dokumenty wewnętrzne³⁵.

Standardy w zakresie informacji i komunikacji wskazują, że osoby zarządzające oraz pracownicy powinni mieć zapewniony dostęp do informacji niezbędnych do wykonywania przez nich obowiązków. System komunikacji powinien umożliwić przepływ potrzebnych wewnątrz jednostki informacji, zarówno w kierunku pionowym jak i poziomym. Efektywny system komunikacji powinien zapewnić nie tylko przepływ informacji, ale także ich właściwe zrozumienie przez odbiorców. Należy również zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań³⁶.

Standardy w zakresie monitorowania i oceny przewidują, że system kontroli zarządczej powinien podlegać bieżącemu monitorowaniu i ocenie. Należy monitorować skuteczność poszczególnych elementów

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem.

systemu kontroli zarządczej. Zidentyfikowane tą drogą problemy należy na bieżąco rozwiązywać. Źródłem do uzyskania zapewnienia o stanie kontroli powinny być wyniki monitorowania, wyniki samooceny systemu oraz wyniki przeprowadzonych kontroli i audytów. Uzyskanie zapewnienia może przybrać formę oświadczenia o stanie kontroli zarządczej³⁷.

W przepisach art. 69 ust. 4 i 5 u.f.p. ustawodawca upoważnił Ministra Finansów do określenia szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej. Ma ono charakter fakultatywny, a wytyczne mogą być wyrażone jedynie w formie komunikatu. Nie stanowią one przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Są jedynie wskazówkami dla jednostek samorządu terytorialnego i całego sektora finansów publicznych w zakresie kontroli zarządczej.

Jak dotychczas Ministerstwo Finansów nie zdecydowało się na opracowanie wytycznych dotyczących całego systemu kontroli zarządczej. Opracowane zostały jedynie wytyczne dotyczące samooceny kontroli zarządczej³⁸. Wskazuje się w nich, że jednym z warunków zapewnienia adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej jest monitorowanie i ocena jej funkcjonowania. W wytycznych przedstawiono ogólne informacje dotyczące samooceny kontroli zarządczej, w tym ogólne informacje o samoocenie i roli audytu wewnętrznego, korzyściach i zagrożeniach płynących z procesu samooceny³⁹.

Zgodnie z art. 71 u.f.p. Minister Finansów sprawuje rolę koordynatora działań jednostek całego systemu finansów publicznych w zakresie kontroli zarządczej. Katalog zadań mieszczący się w pojęciu kontroli zarządczej jest otwarty. W porównaniu do ustawy o finansach publicznych z 2005 r. ustawodawca wyraźnie oddzielił obowiązki Ministra Finansów w zakresie kontroli w jednostkach sektora finansów publicznych od koordynacji audytu wewnętrznego. Obecnie kwestie związane z koordynacją audytu wewnętrznego zostały uregulowane w odrębnych przepisach (art. 292 u.f.p.)⁴⁰.

³⁷ Ibidem, s. 328.

³⁸ Komunikat nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r., w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Ministra Finansów Nr 2, poz. 11).

³⁹ E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 328.

⁴⁰ Ibidem, s. 340.

Podsumowanie

Należy zaznaczyć, że sama istota, jak również występowanie kontroli zarządczej w każdej jednostce samorządowej pozytywnie wpływa na ich funkcjonowanie. Jednym z najistotniejszych elementów kontroli można uznać wyznaczenie odpowiednich celów i zadań dla danej jednostki, ale również instytucji podległych tym jednostkom. Ważne jest wyznaczenie odpowiednich poziomów systemów monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań. Sama skuteczność kontroli zarządczej w głównej mierze zależy od sposobu, w jaki pracownicy jednostki samorządowej wykonują wynikające z niej obowiązki. Każda jednostka jest inna, każda jednostka ma inne cele i zadania, każda jednostka napotyka inne trudności i wyzwania – to kierujący nią musi wiedzieć, co zrobić, by zadania jego jednostki były jak najlepiej realizowane. Jak najlepiej to – w myśl ustawy – zgodnie z prawem, terminowo, oszczędnie i efektywnie. Warto podkreślić, że oszczędnie i efektywnie nie znaczy zawsze najtaniej.

Zarys problematyki tematycznej w przedstawionym artykule wskazuje iż jednostki samorządu terytorialnego stopniowo opracowują, adaptują oraz wdrażają coraz lepsze rozwiązania w zakresie kontroli zarządczej, nie tracąc swojej tożsamości i odrębności lokalnej. Wydaje się jednak, że wzorce dobrych praktyk i zwiększanie stopnia doprecyzowywania szczegółowych rozwiązań będą prowadziły do jeszcze lepszego funkcjonowania organów samorządu terytorialnego. Bogate doświadczenie wielu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w zakresie zarządzania i podnoszenia sprawności instytucjonalnej już przynosi efekty w postaci stosowania procedur i opisów procesów umożliwiając wypełnianie wymogów poszczególnych standardów kontroli zarządczej.

Bibliografia:

- Chojna-Duch E., Litwińczuk H., *Prawo finansowe*, Wyd. Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2010.
- Gawroński H., *Kontrola zarządcza w samorządzie terytorialnym*, <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/kontrola-zarzadcza-w-samorzadzcie-terytorialnym>.
- Glumińska-Pawlic J., Sawicka K., *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, Wyd. Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2002.
- Martyniuk O., *Zarządzanie ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych – wynik badań empirycznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2014.
- Nadolna B., *Przestrzeganie zasad etycznego postępowania jako przedmiot kontroli zarządczej w wybranych jednostkach sektora finansów publicznych, Wyniki badań ankietowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2014.
- Osiatyński J., *Finanse publiczne. Ekonomia i Polityka*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Ruśkowski E., Salachna J.M. (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, Wyd. ODDK, Gdańsk 2014.
- Starościk J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1961.
- Staryszak J., *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Wyd. Instytut im. J. Mianowskiego, Warszawa 1931.
- Winiarska K., *Ocena realizacji celów kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych – wyniki badań ankietowych*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości” 2016, tom 86 (142).

ISSN: 1896-4087

DOI: <http://dx.doi.org/10.21784/ZC.2018.007>

FRANCISZEK BRZOZOWSKI

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Prace komisji stałych rad miejskich na przykładzie Komisji Oświaty i Spraw Społecznych Rady Miejskiej w Miłomłynie (2014–2016)

**Works of the permanent councils of municipal councils
on the example of the Committee for Education
and Social Affairs of the City Council in Miłomłyn**

Streszczenie:

W niniejszym artykule przeanalizowano działalność Komisji Oświaty i Spraw Społecznych Rady Miejskiej w Miłomłynie w latach 2014–2016. Podstawowym źródłem wskazującym na zakres prac komisji oraz podejmowane decyzje są protokoły z posiedzeń komisji oraz uchwały, które stanowią o ewentualnym zakresie pracy, składzie komisji i innych wewnętrznych sprawach organu pomocniczego. Na podstawie materiałów źródłowych autor przedstawił sposób pracy komisji oraz najważniejsze wydarzenia związane z działalnością jej członków.

słowa kluczowe: komisje stałe rad miejskich, Miłomłyn

Abstract:

The following publication has analyzed the operations of the Education and Social Committee of the city council in Miłomłyn between 2014-2016. The main source of information about the scope of the Committee work and the decisions made, are reports from Council's meetings as well as resolutions, which comprise a possible scope of work, the Committee member's list and details on other internal activities of the assisting authority. Based on reference data author has presented the way the Committee

operates and an overview of the main events related to the work of the Committee Members.

keywords: permanent councils of municipal councils, Miłomłyn,

Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie trybu i efektów pracy komisji stałych na przykładzie Komisji Oświaty i Spraw Społecznych Rady Miejskiej w Miłomłynie. Przeanalizowane zostały protokoły z posiedzeń komisji oraz najistotniejsze dokumenty dotyczące zakresu działalności komisji stałych w polskim systemie prawnym.

Literatura dotycząca samorządu terytorialnego w Polsce¹ jest dość obszerna, jednakże nie znajdziemy w niej wiele informacji dotyczących organów pomocniczych rady, jakimi są komisje – czy to stałe, czy dočasne. Autorzy omawiają przede wszystkim zakres prerogatyw, jakie otrzymują komisje. Zwraca się uwagę na ich zależność od rady gminy oraz istotną rolę komisji rewizyjnej w ustroju samorządowym². Niektóre publikacje³ szerzej omawiają kwestie członkostwa w komisji, co nie jest jednoznacznie wskazane w ustawie o samorządzie gminnym. Ta kwestia została dopełniona wyrokami Sądu Najwyższego, który wskazał, że rada winna ograniczać liczbę składu osobowego komisji⁴. O komentarz do składu osobowego komisji pokusił się w swojej publikacji Bogdan Dolnicki, który wskazał, że „komisje powinny być organami fachowymi, mającymi służyć radzie pomocą przy wykonywaniu zadań, na przykład przez opiniowanie projektów uchwał”⁵. Skoro winny być

¹ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009; B. Kisiel (red.), *Prawo terytorialne w Polsce*, Warszawa 2006; A. J. Kozłowski, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Szczecin 1997; E. J. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2006; S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Lublin 1999.

² E. J. Nowacka, *Polski samorząd...*, op. cit., s. 65; S. Wójcik, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 306.

³ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu...*, op. cit., s. 190–191.

⁴ Wyrok SN – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 7 marca 1996 r., sygn. Akt II ARN 56/95, OSNAPiUS 1996 r., nr 18, poz. 257.

⁵ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 80.

organami fachowymi, to zapewne wskazane jest, aby w komisjach zasiadały osoby do tego przygotowane, zainteresowane tematyką posiedzeń oraz posiadające wiedzę w zakresie, który obejmuje dana komisja. W literaturze przedmiotu jest niewiele publikacji związanych z samorządem, które dokładnie opisują działalność komisji rady. Za główną przyczynę takiego stanu można winić wagę omawianego problemu dla całego procesu samorządności, specyfikę pracy komisji oraz uregulowania prawne, które determinują ich działalność. Właśnie kwestie prawne są w dużej mierze przedmiotem dyskursu o samorządności na szczeblu komisji.

1. Uwarunkowania prawne

Artykuł 21, pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że rada gminy ze swojego grona może powołać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy⁶. Ustawodawca przenosi odpowiedzialność dotyczącą powstania takich komisji na organ stanowiący. Rada miejska uchwałą określa wszelkie sprawy dotyczące komisji i zgodnie z ustawą, oczekuje od członków komisji stworzenia planu pracy oraz składania corocznych sprawozdań dotyczących działalności komisji⁷. Zgodnie z artykułem 22 pkt. 1 ustawy „organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy”⁸. Wszelkich szczegółów dotyczących pracy organów należy doszukiwać się w uchwałach rady, statutach gminy oraz protokołach z posiedzeń komisji. Na podstawie powyższych materiałów dokonano analizy działalności Komisji Oświaty i Spraw Społecznych w gminie Miłomłyn od początku kadencji w 2014 roku do końca roku 2016, próbując rozważyć zasadność istnienia komisji stałych w tak małych gminach oraz analizując zaangażowanie radnych w pracę na rzecz samorządu z wykorzystaniem takich organów, jakim są właśnie komisje stałe.

⁶ Ustawa o samorządzie terytorialnym, art. 21 pkt 1 (Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95).

⁷ Ibidem, art. 21 pkt 3.

⁸ Ibidem, art. 22 pkt 1.

2. Kształtowanie się władzy – wybory samorządowe 2014

Miłomłyn to małe miasteczko, położone około 12 kilometrów na północny zachód od Ostródy. Gmina, w 2015 roku, liczyła 5042 mieszkańców⁹, co sytuuje ją wśród jednej z kilkuset mniejszych gmin miejsko-wiejskich w Polsce. Mimo bardzo bogatej historii (miasto otrzymało prawa miejskie już 1335 roku) gmina nie wyróżnia się dużą efektywnością i aktywnością spośród innych gmin w powiecie ostródzkim. W wyborach samorządowych w roku 2014 pojawiło się dwóch kandydatów na stanowisko burmistrza, którzy wystawili swoich kandydatów na radnych w każdym z 15 jednomandatowych okręgów. W wyniku wyborów, które odbyły się 16 listopada 2014 roku Burmistrzem Miasta i Gminy Miłomłyn został Stanisław Siwkowski, wieloletni samorządowiec, dla którego było to już drugie z rzędu zwycięstwo w wyborach do organu wykonawczego gminy. Niestety, kandydaci na radnych, którzy ubiegali się o mandat z *Komitetu Wyborczego Wyborców Stanisława Siwkowskiego* przekonali do siebie wyborców tylko w 4 okręgach. Natomiast siedem mandatów uzyskali członkowie *Komitetu Wyborczego Wyborców Pawła Jaskółowskiego*. Co istotne, na 15 członków rady, aż 10 osób to osoby, które pierwszy raz pojawiły się w organach samorządowych, co w dużej mierze dawało nadzieję na inne spojrzenie na sprawy nurtujące gminę Miłomłyn¹⁰.

Tabela 1. Skład rady miejskiej od 2014 roku

Imię i nazwisko	Komitet wyborczy
Franciszek Brzozowski	KWW Pawła Jaskółowskiego
Radosław Gross	KWW Pawła Jaskółowskiego
Marek Grzęda	KWW Pawła Jaskółowskiego
Zdzisława Milkowska	KWW Pawła Jaskółowskiego
Wiesław Lisek	KWW Pawła Jaskółowskiego
Grzegorz Walaszczyk	KWW Pawła Jaskółowskiego

⁹ http://olsztyn.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_warminsko-mazurskie/portrety_gmin/ostrodzki/milomlyn.pdf [dostęp: 10-08-2017 r.].

¹⁰ <http://www.milomlyn24.pl/index.php/aktualnosci/nasze-miasto/item/82-wielkie-przetasowanie-w-radzie-miejskiej> [dostęp: 10-08-2017 r.].

Grzegorz Żmijewski	KWW Pawła Jaskółowskiego
Kazimierz Czarnecki	KWW Stanisława Siwkowskiego
Nadzieja Jakubczyk	KWW Stanisława Siwkowskiego
Krzysztof Kiljański	KWW Stanisława Siwkowskiego
Mirośław Ruczyński	KWW Stanisława Siwkowskiego
Joanna Dzika	KWW Rozwoju Liwy
Joanna Karabinowska	KWW Rozwoju Liwy
Alina Król	KWW Aliny Król
Andrzej Krzykowski	KWW Andrzeja Krzykowskiego

Źródło: opracowanie własne na podstawie http://samorząd2014.pkw.gov.pl/359_Rady_gmin/0/281507 [dostęp: 10-08-2017 r.].

Po ukonstytuowaniu się władz samorządowych, wybraniu przewodniczącego oraz wiceprzewodniczącego rady przyszła kolej na podjęcie decyzji dotyczącej ustanowienia komisji stałych. Co ciekawe, statut gminy Miłomłyn nie pozostawia wyboru radnym co do utworzenia i nazwania komisji stałych, i w rozdziale IV § 16 pkt. 1 wskazuje, że „rada powołuje następujące komisje:

1. Rewizyjną;
2. Budżetu i Finansów;
3. Rozwoju Gospodarczego, Przedsiębiorczości, Promocji, Rolnictwa i Ochrony Środowiska;
4. Oświaty, Kultury, Zdrowia, Bezpieczeństwa, Spraw Socjalnych, Sportu i Turystyki”¹¹.

Jednak w czasie trwania kadencji dokonano zmiany statutu, wraz ze zmianą nazw dwóch ostatnich komisji stałych na: Komisję Gospodarki i Ochrony Środowiska oraz Komisję Oświaty i Spraw Społecznych¹². „Statut służy swobodnemu, dostosowanemu do specyfiki miejscowej, kształtowaniu struktur samorządowych i zasad funkcjonowania jego organów”¹³. Samorządowcy z Miłomłyna, w tym akcie prawa miejscowego, poświecili oddzielny podrozdział dotyczący komisji stałych, jed-

¹¹ Statut Gminy Miłomłyn, rozdział IV § 16 pkt 1.

¹² Uchwała Nr XVIII/102/2016 z dnia 27 stycznia 2016 w sprawie: zmiany Statutu Gminy Miłomłyn

¹³ M. Chmaj (red.), *Status prawny rady gminy*, Warszawa 2012, s. 176.

nakże prócz powtórzenia głównych konkluzji z ustawy o samorządzie terytorialnym nie wnoszą one nic nowego. Wskazują przede wszystkim na możliwość wspólnych posiedzeń kilku komisji oraz współpracy z komisjami innych gmin, a także innymi podmiotami, które miałyby pomóc w realizacji zadań, jakie podejmuje się dana komisja. Za pracę komisji odpowiada przewodniczący, który ma za zadanie co najmniej raz w roku złożyć sprawozdanie z działalności komisji, prowadzi on również obrady i ustala ich porządek. Zasadnicze kwestie dotyczące funkcjonowania komisji sformułowano w § 71 pkt 3, który stanowi: „Komisje uchwalą opinie oraz wnioski i przekazują je Radzie”¹⁴. Z pewnością zamysł organu stanowiącego był słuszny – komisje w mniejszym gronie, mogące również korzystać z pomocy innych podmiotów, są w stanie sformułować bardziej przemyślane wnioski i opinie, niż podczas posiedzeń rady. Bardzo cenne uwagi do obligatoryjnych norm, jakie powinny znaleźć się w statucie – i dotyczyć komisji stałych – przedstawia Marek Chmaj. Według niego statut powinien wskazywać szczegółową listę komisji stałych oraz ich zadania, liczebność komisji, rozbudowane zasady wyboru członków komisji, tryb wyboru komisji, tryb głosowania oraz organizację wewnętrzną komisji¹⁵. W statucie Miasta i Gminy Miłomłyn nie doszukamy się jednak zasad wyboru członków i trybu wyboru komisji¹⁶. Co ciekawe, w statucie mogą się również pojawić zapisy, które uzależniają dopuszczalność projektów uchwał pod głosowanie od wcześniejszego ich zaopiniowania przez właściwą komisję. Brak opinii może spowodować nieważność uchwały. Jak zwraca uwagę Dolnicki, takie zapisy mogą się pojawić zwłaszcza wtedy, gdy komisje stałe powołuje się na początku kadencji¹⁷. Należy uznać, że statut miasta i gminy Miłomłyn zapewnia podstawową wykładnię prawną dla wszystkich organów i osób zainteresowanych samorządnością, ale w niektórych aspektach powinien być rozszerzony – przede wszystkim winien wskazywać dokładne zadania komisji stałych oraz sam tryb powoływania komisji i jej członków.

¹⁴ Statut Gminy Miłomłyn, rozdział V § 71 pkt. 3.

¹⁵ *Status prawny rady gminy*, op. cit., s. 176.

¹⁶ Statut Gminy Miłomłyn, rozdział V § 69–§75.

¹⁷ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, s. 82.

W związku z tym, że radni byli zobowiązani do ustanowienia komisji stałych, doszło do podjęcia uchwały w sprawie *ustalenia przedmiotu działania oraz powołania składu osobowego Komisji Rady Miejskiej*, wskazującej w § 1 pkt 1 skład osobowy Komisji Oświaty, Kultury, Zdrowia, Bezpieczeństwa, Spraw Socjalnych, Sportu i Turystyki, który wyglądał następująco: Franciszek Brzozowski, Radosław Gross, Andrzej Krzykowski, Mirosław Ruczyński, Grzegorz Walaszczyk¹⁸. Osobliwym wydaje się fakt, że mimo tytułu, uchwała nie zawierała w sobie żadnych informacji dotyczących przedmiotu działania komisji, a informowała tylko o składzie osobowym komisji. W skład pięcioosobowej komisji weszło trzech nauczycieli, w tym nauczyciel akademicki, co czyniło ją kompetentną w sprawach, jakie zostały jej powierzone – ten szeroki wachlarz zagadnień wywnioskować można tylko i wyłącznie z nazwy komisji, ponieważ przedmiot czy zakres działania nie został nigdy podany. Można doszukiwać się tutaj także nie wypełnienia ustawowego obowiązku wskazania zadań i przedmiotu działania komisji, narzuconego w artykule 21, pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym¹⁹. Chyba, że uznamy nazwę komisji za element wskazujący przedmiot działania, a jej zadanie tj. opiniowanie uchwał – jako przyjęta norma. Taka interpretacja wydaje się być powszechna, gdyż wojewoda (jako organ nadzoru) nie uchylił żadnej uchwały dotyczącej powołania komisji.

3. Działalność Komisji Oświaty i Spraw Społecznych.

Pierwsze posiedzenie Komisji Oświaty, Kultury, Zdrowia, Bezpieczeństwa, Spraw Socjalnych, Sportu i Turystyki odbyło się wspólnie z Komisją Rozwoju Gospodarczego, Przedsiębiorczości, Promocji, Rolnictwa i Ochrony Środowiska 16 grudnia 2014 roku. Porządek przewidywał m. in. wybór przewodniczącego komisji oraz wiceprzewodniczącego. Podczas dyskusji nad wyborem przewodniczącego komisji doszło do bardzo ciekawej dyskusji. Przewodniczący rady Radosław

¹⁸ Uchwała Nr II/5/2014 z dnia 3 grudnia 2014 r. w sprawie ustalenia przedmiotu działania oraz powołania składu osobowego Komisji Rady Miejskiej.

¹⁹ Ustawa o samorządzie terytorialnym, art. 21 pkt 1 (Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95).

Gross na kandydata wskazał Franciszka Brzozowskiego. Natomiast wiceprzewodniczący rady, Andrzej Krzykowski „poinformował, że były konsultacje i dyskusja na ten temat między nim, a dyrektorami szkół. Dyrektorzy są zgodni i pełni obaw co do tego, że pan Franciszek Brzozowski to młoda osoba, spoza kręgu oświaty”²⁰ (Franciszek Brzozowski miał wtedy 22 lata). Ta dość dziwna interwencja dyrektorów szkół oraz wypowiedź Andrzeja Krzykowskiego była z pewnością przykładem pewnej niesamodzielności niektórych radnych przy działaniach samorządowych, tym bardziej, że zarzuty pod adresem kandydata na przewodniczącego (prócz wieku) były zgoła bezpodstawne – Franciszek Brzozowski w momencie kandydowania był uczestnikiem studiów ze specjalnością nauczycielską oraz odbywał już praktykę w szkołach, więc z pewnością sprawy oświatowe były mu bliskie. Poza tym był on czynnym sportowcem, działającym także w sferze kultury, co w dużej mierze łączyło się zakresem pracy komisji. Mimo wszystko kandydatura została przyjęta jednogłośnie, podobnie jak kandydatura Mirosława Ruczyńskiego, jako wiceprzewodniczącego.

Komisja rozpoczęła pracę bardzo energicznie, w dużej mierze ze względu na problemy, jakie wynikły w jednej ze szkół podstawowych na terenie gminy. Przewodniczący zwołał posiedzenie na 23 grudnia 2014 roku w celu zapoznania się z sytuacją (domniemaną próbą samobójczą jednego z uczniów) oraz ewentualnego udzielania pomocy, w rozwiązaniu problemów organowi prowadzącemu²¹. Co znamienne, było to pierwsze i zarazem ostatnie samodzielne posiedzenie komisji przez cały omawiany okres. Wszystkie następne posiedzenia odbywały się wspólnie z Komisją Rozwoju Gospodarczego, Przedsiębiorczości, Promocji, Rolnictwa i Ochrony Środowiska. Jest to praktyka często spotykana w samorządzie. Komisje wspólnie opiniują projekty uchwał, a każda z nich wpisuje w porządek obrad jeden z wybranych tematów – zgodnie z planem pracy. Takie rozwiązanie z jednej strony przyspiesza

²⁰ Protokół z posiedzenia Komisji Oświaty, Kultury, Zdrowia, Bezpieczeństwa, Spraw Socjalnych, Sportu i Turystyki wspólnie z Komisją Rozwoju Gospodarczego, Przedsiębiorczości, Promocji, Rolnictwa i Ochrony Środowiska z 16 grudnia 2014 r., sygn. 1/2014.

²¹ Protokół z posiedzenia Komisji Oświaty... z 23 grudnia 2014 r., sygn. 2/2014.

proces procedowania, z drugiej strony obniża poziom debaty na temat związany ze specyfiką danej komisji.

Pierwsze obrady w roku 2015 odbyły się 20 stycznia, a ich porządek przewidywał m.in. opracowanie planu pracy komisji. Plany pracy komisji są istotnym elementem porządkującym pracę organu. „Musi obejmować realizację wszystkich ustawowych zadań. Nie jest możliwe skontrolowanie całości wykonywanych zadań przez wszystkie podmioty w ciągu roku”²². Natomiast Henryk Gajoch zauważa, że „najważniejszą kwestią związaną z tworzeniem planu pracy komisji przy społecznym charakterze funkcjonowania organu stanowiącego gminy (...) jest konsekwencja w pełnym i starannym wykonywaniu ujętych w nich zadań, co świadczy o skutecznej realizacji funkcji kontrolnej rady”²³. O konsekwencji w realizacji planu pracy niech świadczy fakt, że od wielu lat plany są niemal identyczne. Od nowej kadencji przewodniczący postanowił dodać kilka istotny tematów i stworzono następujący plan:

„Styczeń: Opracowanie planu pracy Komisji na 2015 r.

Luty: Informacja o stanie kultury fizycznej na terenie Gminy Miłomłyn

Marzec: Sprawozdanie z działalności Domu Kultury, Biblioteki Miejskiej i świetlic wiejskich za 2014r. i planowane działania na 2015r.

Kwiecień: Informacja z działalności Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej.

Maj: Informacja o planowanych zadaniach i arkuszach organizacyjnych szkół na rok 2015/2016.

Czerwiec: Informacja o stanie placów zabaw i kąpieliska miejskiego – zapewnienie bezpieczeństwa wakacyjnego dzieci i młodzieży na terenie gminy. Informacja o zamierzeniach Gminy w zakresie letniej akcji wypoczynku dzieci i młodzieży. Informacja na temat funkcjonowania służby zdrowia w Miłomłynie.

Lipiec: miesiąc urlopowy.

Sierpień: Ocena przygotowania szkół i punktów przedszkolnych do nowego roku szkolnego – posiedzenie wyjazdowe.

Wrzesień: Informacja o aktualnym stanie bezrobocia w gminie. Sprawozdanie z działalności Domu Kultury, Biblioteki Miejskiej i świetlic wiejskich w okresie wakacji.

Październik: Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych w rok. szk. 2014/2015 wraz z wynikami sprawdzianów i egzaminu gimnazjalnego.

²² *Status prawny rady gminy...*, op. cit., s. 80.

²³ H. Gajoch, *Plan pracy komisji*, „Wspólnota” nr 8, Warszawa 2008, s. 5.

Listopad: Analiza projektu budżetu Gminy na rok 2016 z uwzględnieniem wydatków na oświatę, służbę zdrowia, kulturę, bezpieczeństwo, sprawy socjalne, sport i turystykę.

Grudzień: Opiniowanie budżetu Miasta i Gminy Miłomłyn. Opracowanie planu pracy Komisji na 2016r.²⁴

Należy zauważyć, że plan przyjęty w 2016 roku był identyczny²⁵, jak ten z 2015 roku, co jednoznacznie wskazuje, że członkowie komisji nie dostrzegali innych problemów czy zagadnień, które warto poruszyć.

Na tym samym posiedzeniu, na którym pozytywnie zaopiniowano plan pracy komisji, odbyła się również dyskusja na temat budżetu. Projekt zakładał przeznaczenie środków budżetowych na rzecz spółki komunalnej, której właścicielem jest gmina. Rozmawiano również o zwiększeniu wydatków na wynagrodzenia pracowników urzędu gminy²⁶. Przy dalszych punktach dyskusji nie było, uwag radnych również, więc budżet został pozytywnie zaopiniowany (przy jednym głosie przeciw). W związku z tym, że porządek obrad kolejnej sesji przewidywał przyjęcie uchwały w sprawie powołania doraźnej Komisji Statutowej, członkowie komisji postanowili spośród swojego grona wskazać Franciszka Brzozowskiego, jako kandydata na jednego z członków Komisji Statutowej²⁷. Już pierwsze posiedzenia wskazywały, że mimo przewagi radnych z komitetu kontrkandydata na burmistrza, doszło do zmiany układu sił i niemal jednogłośnie akceptacji projektów władzy wykonawczej. Ta praktyka będzie widoczna również w następnych posiedzeniach i nie ulegnie zmianie przez cały omawiany okres.

W dniu 24 lutego odbyło się kolejne posiedzenie, a tematem (zgodnie z planem pracy) było wysłuchanie informacji o stanie kultury fizycznej na terenie Gminy Miłomłyn. Po przedstawieniu informacji przez nauczycieli wychowania fizycznego oraz Sekretarza Miasta

²⁴ Plan pracy Komisji Oświaty, Kultury, Zdrowia, Bezpieczeństwa, Spraw Socjalnych, Sportu i Turystyki, załącznik Nr 2 do uchwały Nr IV/20/2015 z dnia 21 stycznia 2015 r. w sprawie zatwierdzenia planów pracy komisji Rady Miejskiej na 2015 rok.

²⁵ Plan pracy Komisji Oświaty, Kultury, Zdrowia, Bezpieczeństwa, Spraw Socjalnych, Sportu i Turystyki, załącznik Nr 2 do uchwały Nr XVIII/200/2016 z dnia 27 stycznia 2016 r. w sprawie zatwierdzenia planów pracy komisji Rady Miejskiej na 2016 rok.

²⁶ Protokół z posiedzenia Komisji Oświaty..., sygn. 3/2015, k. 3-7.

²⁷ Ibidem, k. 10.

i Gminy Miłomłyn Ryszarda Portkę, rozgorzała dyskusja na temat poprawy sytuacji w zakresie kultury fizycznej – zwłaszcza w powstawaniu nowych inicjatyw w tym obszarze. Radny Franciszek Brzozowski wskazał na niewykorzystywanie wszystkich środków, aby dotrzeć do mieszkańców, a zwłaszcza tzw. nowych mediów i opieranie się wyłącznie na bezpośrednim informowaniu stałych uczestników zawodów. Wskazał również, że „organizacja imprezy to nie tylko wpływy do budżetu miasta, ale także promocja miasta. Firmy organizujące imprezy szukają takich małych miast, bo wtedy np. nie ma problemu z zamknięciem dróg”²⁸.

Dyskusja nie przyniosła jednak żadnych wniosków i nie zmieniła podejścia organów wykonawczych do organizacji nowych, bardziej masowych imprez sportowych. Do tematu jednak wrócono, w grudniu 2015 roku. Do tego czasu (od lutego) komisja nie przejawiała żadnego zainteresowania poruszaną tematyką, większych dyskusji nie odnotowano, a projekty uchwał były pozytywnie opiniowane bez żadnych uwag. 15 grudnia, przewodniczący komisji, poruszył sprawę informowania mieszkańców gminy o organizowanych imprezach sportowych i kulturalnych:

„Stwierdził, że duża część mieszkańców nie czyta ogłoszeń zamieszczonych na stronie internetowej gminy oraz na tablicach ogłoszeń. W związku z tym zaproponował rozważenie możliwości zaplanowania środków na wydanie, uzgodnionej z instytucjami kultury, jednej ulotki dla mieszkańców, informującej o tym, jakie imprezy kulturalno-sportowe są organizowane na terenie gminy”²⁹.

Sekretarz nie ustosunkował się do tej propozycji, natomiast Radosław Gross zaproponował powstanie Centrum Kultury, „bądź Centrum Kultury i Sportu, które powinno mieć stronę internetową, gdzie będą zamieszczane wszelkie informacje o wszystkich organizowanych imprezach sportowych i kulturalnych”³⁰. Trzeba przyznać, że propozycje były bardzo poważne, ale niestety nie spotkały się z entuzjastycznym

²⁸ Protokół z posiedzenia Komisji Oświaty..., sygn. 4/2015, k. 4.

²⁹ Protokół z posiedzenia Komisji Oświaty..., sygn. 12/2015, k. 7.

³⁰ Ibidem, k. 8.

przyjęciem – do sprawy Centrum Kultury wrócono nieoczekiwanie kilka posiedzeń później. Członkowie komisji, w 2015 roku, wykazali chęć zmiany zastanego porządku w sferach kultury i sportu, jednakże nie wykorzystali możliwości inicjatywy uchwałodawczej, ani nie nalegali na żadne inicjatywy ze strony organu stanowiącego czy wykonawczego. Jedną z przyczyn takiej bierności organu mogła być słaba znajomość prerogatyw jakie posiada radny, komisja czy rada. Było to bardzo widoczne przy okazji innych dyskusji roku następnego.

Pierwsze posiedzenie w 2016 roku odbyło się 26 stycznia i przyniosło ono próbę poszukania rozwiązań dotyczących zniwelowania problemu alkoholizmu na terenie gminy. Po wysłuchaniu informacji Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych radny Radosław Gross zaproponował zmniejszenie punktów sprzedaży alkoholu (to organ stanowiący określa liczbę takich punktów za pomocą uchwały). Na terenie gminy funkcjonuje 28 takich punktów, w tym 9 z nich to punkty gastronomiczne. Nikt z członków komisji nie zabrał głosu w tej sprawie i bez żadnych konkluzji zakończono posiedzenie³¹. Po raz kolejny można zauważyć chęć zmian, jednak bierność i niezrozumienie wagi podnoszonych problemów prowadzi do bezowocnych posiedzeń.

Wyróżniające się na tle innych posiedzeń, były wspólne obrady wszystkich komisji dotyczące projektu połączenia Miejsko-Gminnej Biblioteki Publicznej oraz Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w jedną instytucję – było to pokłosie omawianych kilka sesji wcześniej koncepcji dotyczących aktywizacji społeczeństwa. Otwierając dyskusję, przewodniczący rady, Radosław Gross:

„stwierdził, że przymiarka Rady dotycząca połączenia Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury i Miejsko-Gminnej Biblioteki Publicznej w Miłomłynie trwa od ponad pół roku. W tym celu burmistrz i radny Marek Grzęda złożyli wizytę w Dąbrównie, gdzie doszło do takiego połączenia i na miejscu zorientowali się jak ta sprawa wygląda. Następnie został przygotowany projekt uchwały intencyjnej nie przesądzającej o uchwale, która ma otworzyć możliwość połączenia tych dwóch instytucji”³²

³¹ Protokół z posiedzenia Komisji Oświaty..., sygn. 13/2016.

³² Protokół ze wspólnego posiedzenia komisji Rady Miejskiej, sygn. 15/2016, k. 2.

Trzeba przyznać, że te słowa wprowadziły w konsternację niektórych radnych, ale przede wszystkim dyrektorów placówek, którzy nic nie wiedzieli o wizycie w Dąbrównie oraz, co niezmiernie ważne – nie zostali zaproszeni na komisje. Przyszli, ponieważ otrzymali informację, że porządek obrad przewiduje dyskusje na ten temat. W obronę pozostawienia instytucji jako pierwszy stanął radny Ruczyński, który zauważył, że „jeżeli nasza gmina nie ma zamiaru przenoszenia biblioteki do ośrodka kultury [te dwie instytucje znajdują się w dwóch różnych budynkach – F.B], to uważa, że należy dać tej sprawie spokój, gdyż każda z tych instytucji ma swoją specyfikę”³³. Zwolennikiem połączenia wydawał się być radny Marek Grzęda, który

„stwierdził, że celem połączenia instytucji kultury nie jest zmniejszenia zatrudnienia w tych instytucjach oraz zmniejszenie wynagrodzenia, o czym mówił już kilkakrotnie. Uważa, że połączenie tych dwóch instytucji jest zasadne, ponieważ działają blisko siebie w obrębie kultury, gdzie w każdej z nich jest jeden dyrektor i jeden pracownik, jest odrębnie prowadzona księgowość, co stwarza koszty. Jego celem było to, by ewentualnie zaoszczędzone jakiegokolwiek środki w wyniku połączenia tych placówek pozostawić do dyspozycji nowej instytucji”³⁴.

Do dyskusji, w której doszukiwać się można było argumentów bardziej *ad personam* aniżeli *ad rem* włączyła się dyrektor biblioteki publicznej – Teresa Godek, która na początku wskazała, że „czuje się źle, dlatego, że nie została zaproszona na posiedzenie”³⁵. Następnie przedstawiła szereg argumentów merytorycznych, porównując działalności gminnej biblioteki z innymi ośrodkami w województwie. Przedstawiła również ciekawy wniosek: „Aby ulepszyć funkcjonowanie instytucji nie trzeba ich łączyć. Wystarczy spotkać się z dyrektorami szkół, instytucji, stowarzyszeń i opracować plan działania”³⁶. Po Pani Godek

„Dyrektor Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury Zbigniew Rochowicz zwrócił uwagę, że szkoda, iż nie zaproszono ich na wyjazdowy rekonesans do nowo powstałego Centrum Kultury w Dąbrównie. Był tam później i rozmawiał

³³ Ibidem, k. 3.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem.

z dyrektorem tego centrum. Uzyskał od niego informację, że tamtejsze centrum kultury otrzymuje z budżetu gminy na realizację zadań 550 tys.³⁷

i

„przypomniał, że w ubiegłym roku otrzymał na działalność ośrodka kultury w Miłomłynie 145 tys. (...) Po odjęciu wszystkich wydatków związanych z utrzymaniem budynku, wynagrodzeniami i ich pochodnymi z budżetu, jaki posiada ośrodek kultury na działalność kulturalną zostaje 1000 zł. Gdybanie to, że MGOK był partnerem w projektach, to byłoby ciężko”³⁸.

Trzeba przyznać, że słowa te bardzo dobrze oddały sens tej dyskusji – przy zmarginalizowaniu wydatków na kulturę (według przyjętego budżetu na rok 2016 dotacja podmiotowa na M-GOK w Miłomłynie wynosiła 170 000 zł z czego około 2–3% poświęcone jest na zapewnienie stałej oferty kulturalnej, a 15% na jednorazowe imprezy gminne – dożynki czy Dni Miłomłyna. Reszta kwoty spożytkowana jest na bieżące utrzymanie domu kultury³⁹) oczekiwano, że połączenie dwóch instytucji i stworzenie jednej przyniesie nagły wzrost aktywności kulturalnej. Analizując powyższe należy zauważyć głębokie problemy jakie nękają sferę kultury w Miłomłynie, a nie są kompletnie poruszane w czasie dyskusji. Sposób zarządzania, łożone środki oraz sposób dysponowania zdają się być najważniejszymi problemami gminy w tej sferze – jednak od wielu problemy te nie są publicznie poruszane.

Kolejne elementy dyskusji wskazywały na niezbyt przyjazne stosunki dyrektora ośrodka z organem wykonawczym. „Skarbnik Miasta i Gminy Sylwia Bartoszuik zapytała dyrektora MGOK, Pana Zbigniewa Rochowicza czy składał wniosek do gminy, że chce zwiększenia dotacji na przeprowadzenie jakiejś inicjatywy kulturalnej na terenie gminy? Stwierdziła, że do niej nie dotarła taka informacja”⁴⁰. Dyrektor wskazywał, że „złożył projekt budżetu na funkcjonowanie ośrodka kultury na 2016 rok, który opiewał na ponad 200 tys., a otrzymał 170 tys.”⁴¹.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Ibidem, k.4.

³⁹ Uchwała Nr XVI/89/2015 z dnia 16 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta i Gminy Miłomłyn na 2016 r.

⁴⁰ Protokół ze wspólnego posiedzenia komisji Rady Miejskiej, sygn. 15/2016, k. 4.

⁴¹ Ibidem.

Poziom rozmowy pomiędzy przedstawicielami instytucji publicznych oraz samorządu zaczął znacząco odbiegać od powagi, jaką powinny cechować się posiedzenia organów samorządowych. Wzajemna znajomość w tak małej społeczności oraz niskie nakłady na kulturę również wpływają na poziom debaty oraz zachowanie jej uczestników. Do dyskusji włączył się radny Franciszek Brzozowski, który „poinformował, że w wakacje ubiegłego roku na swoje własne potrzeby przeprowadził wśród młodzieży ankietę dotyczącą ich zainteresowań. (...) Ankieta ta wykazała różnorodne zainteresowania”. Stwierdził jednak, że „gmina Miłomłyn „śpi” kulturalnie, tu się niewiele dzieje, nie dlatego że jest mało pieniędzy”. Uważa, że za nim odgórnie przekaże się pieniądze należy

„zrobić ankietę wśród dzieci i młodzieży, pójść do młodych z inicjatywą. Jeżeli Burmistrzowi nie podoba się praca dyrektorów instytucji kultury z terenu gminy, to jest organem wykonawczym i może wyciągnąć w stosunku do nich konsekwencje, a radni mogą jedynie podjąć decyzję, że zamiast 1000 zł przekażą 20 000 zł na działalność kulturalną – i niech pan dyrektor się wykaże. Jeżeli środki będą źle wykorzystane to Pan Burmistrz może rozwiązać z nimi umowę”⁴².

Po wypowiedzi radnego, niejako podsumowując dyskusję, przewodniczący rady przedstawił wniosek, aby

„powołać zespół z udziałem członków Komisji Oświaty i Spraw Społecznych, osoby z urzędu wyznaczonej przez burmistrza, dyrektora Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury i Miejsko-Gminnej Biblioteki Publicznej w celu wypracowania wspólnego programu, który trwałby rok. Byłoby spisane sprawozdanie, z którego można rozliczyć po roku. Byłaby wtedy szansa na to, żeby weryfikować”⁴³.

Na taki wniosek radny Brzozowski wskazał, „aby udział w tym zespole wzięli również pedagodzy, dyrektorzy szkół. Uważa, że zespół ten powinien przeprowadzić ankietę wśród młodzieży i wtedy opracować program”⁴⁴. Burmistrz pozytywnie ustosunkował się do powstania takiego zespołu/komisji. A ostatnie zdanie w tym punkcie posiedze-

⁴² Ibidem.

⁴³ Ibidem, k.5.

⁴⁴ Ibidem.

nia wskazuje, że takowa komisja powstanie: „Odbyła się dyskusja nad połączeniem instytucji kultury i wynikiem tej dyskusji jest powołanie komisji, a nie ich połączenie [oczywiście mowa o instytucjach – F.B.]”⁴⁵. Co ciekawe komisja takowa nigdy nie powstała, a temat – tak jak poprzednie – zniknął z porządków obrad czy dyskusji. Wnioski, jakie można wysnuć z powyższych faktów, są przygnębiające i rzutują na ocenę działań samorządowców. Próba zmian w obrębie kultury – jakże ważnej dziedzinie – została sprowadzona do słownych przepychanek i przyjęcia wniosków, które nigdy nie zostały wprowadzone w życie. Wydawać się może, że wizja samorządności staje się raczej iluzją, aniżeli stanem faktycznym. A personalne ataki oraz błahe problemy i rozwiązania *ad interim* biorą górę nad ważnymi i głębokimi uchybienia w sferze kultury.

Do końca 2016 roku obyło się jeszcze 6 posiedzeń na których nie podjęto żadnych istotnych wniosków, a kolejna burzliwa dyskusja dotycząca sytuacji w Ośrodku Zdrowia, nie przyniosła nic prócz indywidualnego wypowiedzania własnych trosk przez radnych, nie poszukując żadnych prospołecznych rozwiązań⁴⁶.

Podsumowanie

Podsumowując działalność Komisji Oświaty i Spraw Społecznych Rady Miejskiej w Miłomłynie należy zwrócić uwagę na prerogatywy, jakie posiadają komisje stałe. Ustawodawca nie przewidział żadnych konkretnych zadań, cedując odpowiedzialność na jednostkę samorządu terytorialnego. I to rada miejska w Miłomłynie podjęła decyzję o umieszczeniu w statucie konkretnych zapisów dotyczących komisji stałych, przede wszystkim wskazując na liczbę komisji oraz ich nazewnictwo. W żadnych dokumentach nie widnieją zapisy dotyczące dokładnych zadań czy obszaru zainteresowania komisji. O tematyce, jaka jest poruszana na posiedzenia decydują członkowie komisji, formułując roczny plan pracy, który musi zostać zaakceptowany przez

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Protokół z posiedzenia Komisji Oświaty..., sygn. 18/2016.

radę. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że plany pracy są niemal rok w rok takie same, co wskazuje raczej na ignorancję, niż na głębokie zainteresowanie problemami miasta i gminy. Bodaj najważniejsze konkluzje można wysnuć podczas analizy efektów pracy członków komisji, a raczej ich braku. Członkowie komisji, mimo statutowego zobowiązania, nie formułują żadnych wniosków ani opinii – tym samym nie spełniają podstawowego celu, w jakim wszystkie komisji stałe są powoływane. Skoro nie formułowane są wnioski, nie są konieczne również szerokie dyskusje, np. wraz z zaproszonymi w tym celu przedstawicielami istotnych instytucji. Przewodniczący komisji (jak to już zostało zwyczajowo przyjęte) nie składa żadnego sprawozdania radzie z działalności komisji, co jest jawnym nieprzestrzeganiem obowiązków statutowych (§74) oraz wskazuje na słabość organu stanowiącego, który odpowiada za przestrzeganie statutu przez swoje organy wewnętrzne. Mimo sformułowanego planu pracy wydaje się, że pełni on rolę fasadową, ponieważ podczas poruszania danych tematów nie są prowadzone żadne dyskusje, a temat wyczerpuje się po wysłuchaniu informacji przedstawiciela organu wykonawczego. Po co więc przyjmować plan z zakładaną tematyką, skoro nie chce się na ten temat rozmawiać? Jest to jeden z paradoksów działalności Komisji Oświaty i Spraw Społecznych, ale jak mierniam również innych komisji stałych w mniejszych gminach miejsko-wiejskich, gdzie ani warunki lokalne, ani budżet, ani kompetencje radnych i ich zaangażowanie nie pomagają w aktywnym samorządzeniu.

Bibliografia:

- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Wyd. „Dom Organizatora”, Toruń 2005.
- Chmaj M. (red.), *Status prawny rady gminy*, Wyd. Dyfin, Warszawa 2012.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wyd. Lex, Warszawa 2012.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Gajoch H., *Plan pracy komisji*, „Wspólnota” 2008, nr 8.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2009.

- Kisiel B. (red.), *Prawo terytorialne w Polsce*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2006.
- Kozłowski A. J., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Wyd. Soft Vision, Szczecin 1997.
- Nowacka E. J., *Polski samorząd terytorialny*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2006
- Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Wyd. KUL, Lublin 1999.

ISSN: 1896-4087

DOI: <http://dx.doi.org/10.21784/ZC.2018.008>

MAŁGORZATA MARUSZEWSKA

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Etykieta wizerunkowa w urzędach samorządu terytorialnego

Image label in local government offices

Streszczenie:

W niniejszym opracowaniu podjęta została próba przeanalizowania jak ubiór urzędnika wpływa na wizerunek instytucji samorządowej. W dalszej części artykułu wskazano jak urzędnik samorządowy powinien ubierać się do pracy, jakie stosować dodatki, czego powinien się wystrzegać. Przedstawiono, jakie regulacje pracodawca może wprowadzić chcąc wymóc na pracownikach obowiązek stosowania stroju noszonego w codziennej pracy.

Słowa kluczowe: etykieta ubioru, wizerunek, urzędnik, ubiór, strój.

Abstract:

This paper attempts to analyze how an employee's actual dress code influences the image of the local government. Further, it has been indicated how a local government official should dress for work; what accessories should be avoided. Regulations possible to be implemented by an employer for obliging the employees to abide by the dress code typical for daily work have been presented.

Keywords: dress code, image, clerk, dress, outfit.

Wprowadzenie

Kształtowaniu świadomości etycznej pracowników samorządowych służą kodeksy etyczne, sprzyjają formowaniu pożądanego wizerunku pracownika i urzędu. Urzędnik swoim postępowaniem i wyglądem

powinien dawać świadectwo praworządności oraz współtworzyć wizerunek administracji samorządowej. Pracownicy urzędów samorządu terytorialnego w swojej codziennej pracy winni przestrzegać zasad dobrego wychowania, właściwego ludzom o wysokiej kulturze osobistej, poprzez swój profesjonalizm i zachowanie. Pożądane jest, aby starali się pogłębiać zaufanie petentów, dbali o swoją postawę etyczną i nienaganny wygląd osobisty, świadomie dostosowując jego elementy do powagi urzędu. Ubiór urzędnika to klasyka i stonowanie, a nie ekstrawagancja i brak skromności¹.

Etyka zawodowa stanowi zespół zasad i norm określających, jak z moralnego punktu widzenia powinni zachowywać się przedstawiciele danego zawodu. W edukacji etycznej można wyróżnić dwie drogi²:

- próba zdyscyplinowania pracowników przez wprowadzenie odpowiednich regulacji, pod postacią kodeksu etycznego,
- rozszerzenie wrażliwości etycznej decydentów, np. przez propagowanie wzorców i nagród *fair play*.

Kodeks etyczny jest katalogiem standardów zachowań etycznych, który określa sposób postępowania i zachowania pracowników, jest zbiorem zasad i wartości etycznych wyznaczających standardy postępowania urzędników publicznych na rzecz realizacji interesu publicznego³. Stanowi on uporządkowany logicznie zbiór zasad etycznych, celem jego nie jest tworzenie nowych norm, lecz konkretyzowanie, uszczegóławianie norm etyki ogólnej do specyfiki danego zawodu.

To właśnie ustanowione kodeksy etyczne dotyczą zwykle takich zagadnień jak:

- określenie grupy zawodowej;
- obowiązki urzędników wobec społeczeństwa,
- zachowań w sytuacji powstania konfliktu interesu,

¹ Załącznik do Zarządzenia Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 31 stycznia 2011, nr 1/2011, *Kodeks etyki pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego*, <http://sejmik.kujawsko-pomorskie.pl/64/kodeks-etyki-pracownikow-urzedu-marszalkowskiego-wojewodztwa-kujawsko-pomorskiego> [dostęp: 7-08-2017].

² L. Zbiegień-Maciąg, *Etyka w zarządzaniu*, Warszawa 1996, s. 7.

³ W. Borczyk, S. Kmak, M. Wójcik, [w:] J. Filek (red.), *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*, Kraków 2004, s. 85.

- nadużywania władzy wynikającej z zajmowanej pozycji,
- wykorzystania zasobów publicznych dla korzyści prywatnych.

A co najważniejsze, zawierają również informację na temat wizerunku urzędnika. Są podstawowym źródłem informacji dla pracownika samorządowego o tym jak odpowiednio i nienagannie ubrać się do codziennej pracy, aby dobrze kreować nie tylko swój wizerunek, ale także instytucji, którą reprezentują, nie tylko w godzinach pracy, a także i poza nimi⁴.

1. Historia *dress code*

Określenie „*dress code*” pojawiło się w Polsce w latach 90. XX wieku, ale dla wielu osób nadal brzmi enigmatycznie⁵. Co oznaczają te dwa słowa? W słowniku angielsko-polskim pod hasłem „*dress*” znajdujemy czasownik „ubierać się”, ale także rzeczownik „ubranie” i „strój”. Słowo „*code*” oznacza m.in. „kodeks” lub „kod”. Tym samym w języku polskim „*dress code*” oznacza nic innego jak kodeks ubierania się⁶.

Wraz z rozpowszechnianiem się *dress code* reguły doboru stroju stały się bardziej restrykcyjne i wymagające od pracownika gustu, elegancji i schludności. Strój powinien być dostosowany do wymogów przełożonego, zajmowanego stanowiska, wizerunku. Wygląd pracownika ma ogromny wpływ nie tylko na postrzeganie danej instytucji przez petenta, ale także poprawia jej wizerunek zewnętrzny.

Za trafne przyjęcie należy, że *dress code* to wewnętrzne przepisy, które mają być wyznacznikiem dobrego ubioru pracownika, mogą być ujęte w formalny sposób, jako pisemny dokument skierowany do wszystkich pracowników, wyznaczający jasne zasady, w jakie kolory i jaki rodzaj ubrań należy ubierać się do pracy. *Dress code* reprezentuje wartości, do jakich instytucja się odnosi i jakie wyznaje. Przyczynia się także do zwiększenia kultury organizacyjnej oraz zapewnia poczucie

⁴ Ibidem.

⁵ K. Łoszewski, *Dress code, Tajemnice męskiej elegancji*, Olszanica, 2012, s. 144.

⁶ P. Domański, *Słownik angielsko-polski polsko-angielski + idiomy*, Warszawa, 2004, s. 236, s. 301.

spełnienia standardów jakości w obsłudze petenta. Wewnątrz instytucji etykieta ubioru może być czynnikiem motywującym pracowników, poprzez poczucie przynależności do danej grupy zawodowej. Pozwala na uniknięcie dowolności i różnorodności w ubiorze, co może mieć dobry wpływ na większą dyscyplinę pracy. Warunkiem powodzenia jest jednak umiejętnie wprowadzenie przez pracodawcę zasad *dress code* i zaakceptowania ich przez pracowników. Zauważyć należy, że obecnie samorządy terytorialne nieczęsto wprowadzają kodeksy etyczne, tym bardziej rzadziej tworzą przepisy zawierające powszechnie obowiązujące zasady ubioru. Wyznaczenie sztywnych zasad *dress code* napotyka na coraz to częstsze słowo krytyki z ust urzędnika, który uważa, że w dobie XXI wieku wprowadzenie ubiorów służbowych jest nieeleganckie i mniej gustowne niż obowiązujący trend modowy⁷.

Oponenci etykiety ubioru coraz częściej zarzucają pracodawcom nadmierną ingerencję w życie osobiste i indywidualizm w sposobie ubierania się pracowników. Starając się odciążyć pracowników od etykiety ubioru m.in. w firmach zaczęto wprowadzać *casual Fridays*, czyli jeden dzień w tygodniu, zwykle piątek, w którym obowiązuje strój określany mianem bardziej swobodny. Luźne piątki obowiązują głównie w biurach dużych korporacji, jednak także i tam, pracownicy mający kontakt z klientami ubierają się zgodnie z etykietą obowiązującą przez cały tydzień.

Zasady firmowego *dress code'u* można także sformułować w wewnętrznej instrukcji lub nawet w umowie o pracę. Pracownik powinien je poznać przed podpisaniem umowy. Pracodawca ustanawiając zasady ubioru w danej instytucji nie powinien przy tym przekroczyć granicy dobrego smaku. Zgodnie z art. 11¹ k.p. musi szanować godność i inne dobra osobiste swoich pracowników⁸.

1.1. Rola ubioru

Ubiór odgrywa znaczącą rolę społeczną będącą wyraźnym komunikatem zrozumiałym dla większości członków społeczeństwa. Służył

⁷ K. Łoszewki, *Dress code...*, op. cit., s. 194.

⁸ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r., *Kodeks pracy*, Dz.U. 2016, poz. 1666, tj., LEX.

nie tylko jako ochrona przed zimnem i skrywał nagość, ale od zawsze był sposobem na wyrażanie swojego odrębnego ja i służył akcentowaniu pozycji w hierarchii społecznej. Niektórzy antropolodzy twierdzą, że pierwotnym celem ubierania było zwrócenie uwagi na sfery erogenne a nie ukrywanie ich. Ta funkcja pojawiła się dopiero później. Ubiór zawiera w sobie szereg informacji dotyczących nie tylko dochodów i statusu społecznego, ale także przynależności do określonej warstwy społecznej czy zawodowej, pochodzenia etnicznego, religijnych przekonań i wielu innych aspektów życia.

Należy podkreślić bardzo ważną nie tylko zewnętrzną, ale i wewnętrzną rolę ubioru. Odpowiednio dobrany strój wzmacnia nasze przekonania o kompetencjach i zwiększa skuteczność działania. Naukowcy sformułowali teorię zwaną „*encllothed cognition*”, która oznacza, iż ubiór mając symboliczne znaczenie sprawia, iż osoba go nosząca podświadomie wczuwa się w rolę jaką strój narzuca⁹. Zgodnie z pewnym eksperymentem przeprowadzonym w Kalifornii na grupie policjantów, którym zmieniono mundury na bardziej „cywilne” okazało się, że nowy strój zmienił sposób zachowania policjantów na mniej agresywny, spadła liczba interwencji, w których doszło do zranienia osób cywilnych. Policjanci stali się bardziej komunikatywni i łagodniejsi. Niestety okazało się także, że spadła ich skuteczność, jakby brak munduru osłabił ich bojowość i aktywność. W tym przypadku mundur dodatkowo wzmacniał autorytet wymuszając posłuszeństwo¹⁰.

Naukowcy udowodnili także ścisły związek między strojem a nastrojem. Opublikowany na początku 2012 roku raport naukowców z brytyjskiego uniwersytetu Hertfordshire potwierdził te zależności. Profesor Karen Pine kierująca badaniami stwierdziła, że osoby w dobrym nastroju wybierają zupełnie inne elementy stroju, takie, które pozwalają nas dostrzec, wyróżniając z tłumu. Kobiety szczęśliwe wyraźnie odzwierciedlają swój nastrój odpowiednim, choć często podświadomie wybieranym strojem, który podkreśla ich atrakcyjność.

⁹ K. Danowska, *Krótką historią języka ubioru*, <https://www.dresscode.pl/blog-dressschool/krotka-historia-jezyka-ubioru> [dostęp: 5-07-2017].

¹⁰ Ibidem.

Ekonomista David Marks stwierdził, „wygląd-uroda jest siłą społeczną równie potężną jak rasa czy płeć. Ale w przeciwieństwie do rasizmu czy seksizmu uprzedzenia związane z wyglądem – funkcjonują w sposób nieuświadomiony”¹¹.

2. Ubiór urzędnika

Pierwszym wyznacznikiem elegancji jest, według jej najbardziej klasycznej definicji umiar i prostota, drugą przesłanką jest staranność w ubiorze¹². Urzędnik powinien respektować obie zasady w codziennej pracy, niestety coraz częściej żadna z tych przesłanek nie jest wdrażana w życie. Odpowiedni ubiór to tak naprawdę przyjęty w danym środowisku, stosowny do wykonywania danego zawodu¹³. W pracy urzędnika wyróżnianie się swoim ubiorem jest niemile widziane, nie może więc być on ekstrawagancki ani szokujący otoczenie. Elegancja w stroju to bowiem dobry smak, wygoda i pewien indywidualizm wynikający z osobowości. Strój powinien być odpowiednio dobrany kolorystycznie i raczej stonowany. W codziennej pracy urzędnik powinien unikać tzw. kolorów wakacyjnych: jaskrawych i kontrastowych. Kolorem pożądanym jest biel i kolory pastelowe, które łagodzą ubiór i są jego naturalnym dopełnieniem, nie należy nosić ubrań w kolorze żółtym, określanym mianem koloru drażniącego, brązowy uważany jest także jako kolor nijaki i zupełnie pozbawiony strategicznego znaczenia. Przeciwnieństwem jest kolor granatowy, który traktowany jest jako niezwykle profesjonalny, szczególnie w połączeniu z błękitnymi dodatkami.

W urzędach powinny dominować kolory ciemne. Poza bielą, granatem i odcieniami błękitu preferowane są także: kolor szary i beż. Jeśli urzędnik nie chce dominować nad petentem powinien wybierać ubrania właśnie w kolorze szarym. Oczywiście w różnych nasyceniach

¹¹ N. Etkoff, *Przetrwaj najpiękniejsi*, Warszawa 2000, s. 267-268.

¹² T. Orłowski, *Protokół dyplomatyczny. Ceremoniał & Etykieta*, Warszawa 2005, s. 314-315.

¹³ K. Czerwińska, A. Kwiatkowska, *Ubiór dla pracownika w interpretacjach i orzeczeniach*, <http://kwartalnikrsk.pl/assets/rsk1-2016-czerwinska%2C-kwiatkowska.pdf> [dostęp: 7-08-2017].

szarości. Jeśli negocjacje, rozmowy, spotkania mają partnerski przebieg należy unikać kolorów ciemnych mogących wzbudzić niepotrzebny dystans. Szary budzi zaufanie, jest neutralny, odczytywany jako kolor przyjazny i niezagrażający naszej osobowości. Czerń powinna być stosowana z umiarem. Ciemny kolor buduje prestiż, dodaje powagi. Kolory poszczególnych części garderoby powinny tworzyć harmonię¹⁴.

Ubiór podkreśla wiarygodność i ma wielki wpływ na ocenę urzędnika przez petenta. Ubiór zawsze powinien być dopasowany do okoliczności w jakich chcemy w nim wystąpić. Stroje zostały podzielone na trzy kategorie:

- strój nieformalny,
- strój formalny,
- strój koktajlowy.

W urzędach samorządu terytorialnego powinien dominować właśnie strój nieformalny (ang. *business dress, informal wears*), odpowiada on częściej stosowanemu w języku polskim pojęciu ubrania wyjściowego, czyli noszonego poza domem. Nosimy go do godziny 20:00. Strojem nieformalnym jest:

- dla mężczyzn garnitur i krawat,
- dla kobiet krótka sukienka (sięgająca do kolan) czy kostium ze spódnicą lub ze spodniami. Coraz częściej kobiety ubierają się w dwuczęściowe kostiumy. Damski kostium zwany żartobliwie mundurkiem, jest powszechnym typem kobiecego stroju nieformalnego z racji wygody, uniwersalności i przesłania¹⁵.

2.1. Błędy popełnianie w ubiorze

Czy tego chcemy, czy nie, ubiór stanowi swoistą wizytówkę naszego statusu społecznego, powagi reprezentowania instytucji i szacunku dla wykonywanego zawodu. Dbalność o estetyczny wygląd, schludność i elegancja buduje nie tylko autorytet osobisty, ale także instytucji, którą się reprezentuje. Ubiór stał się więc siłą rzeczy istotnym elementem

¹⁴ M. Żukowski, *Problematyka ubioru urzędnika*, artykuł ST/2009/9/20-25, LEX.

¹⁵ T. Orłowski, *Protokół dyplomatyczny. Ceremoniał & Etykieta*, Warszawa 2005, s. 314-315.

savoir vivre'u, jest wizytówką każdego urzędnika samorządowego. Niestety wiele osób zapomina o bardzo ważnych detalach, które potrafią popsuć nawet najlepiej dobrany zestaw¹⁶.

Stosując zasady etykiety biznesowej mężczyźni powinni zwracać uwagę na długość spodni (jedna, dwie fałdy z przodu na bucie dają nam prawidłową długość spodni z tyłu – powinny zakrywać połowę obcasa – 1 cm nad ziemią), długość marynarki (prawidłowo dobrana powinna, patrząc na nią z tyłu, zakrywać połowę długości od szyi i ramion do butów). Panowie bardzo często niestety zapominają o odpowiedniej długości krawata i skarpetek. Krawat przy wyprostowanej sylwetce powinien sięgać mniej więcej do paska od spodni (nie krótszy). Należy również zwrócić uwagę na kolorystyczne dopasowanie do reszty stroju, wzór i kolor musi harmonizować z koszulą i marynarką. Bardzo częstym błędem jest zakładanie koszuli z guzikami przy kołnierzyku i zawiązywanie do niej krawata. Jeśli chodzi o skarpetki muszą być one na tyle długie, aby przy siadaniu nie była widoczna goła łydka. Skarpetki dobieramy pod kolor spodni. Niezależnie od płci w stroju urzędnika nie powinniśmy sięgać po koszule z innym rękawem niż długi. Nawet pod marynarkę. Nawet latem. Co bardziej odważni w okresie letnim decydują się na skrócenie długości nogawek u spodni, czy też zakładają krótkie spodenki. W sposób oczywisty jest to sprzeczne z zasadami ubioru urzędników. Wyboru takiego nie uzasadnia nawet wyższa temperatura, czy brak klimatyzacji w biurze¹⁷.

Kobiety w codziennej pracy w samorządzie powinny zapanować nad długością spódnic (przy siadaniu powinna ona kończyć się 1 cm nad kolanem), krojem bluzek (nie powinny one odślaniać biustu, nie mogą mieć zbyt frywolnego kroju, muszą być klasyczne i eleganckie). Długości spódnic i spodni w tzw. wariancie 7/8 czy 3/4 nie są traktowane jako strój elegancki. Do urzędu kobiety powinny zakładać rajstopy w kolorze cielistym, popielatym lub szarym. Powinny być matowe lub półmatowe. Rajstopy we wzorki, z nadrukami czy w kolorze czarnym nie powinny

¹⁶ M. Żukowski, *Problematyka ubioru...*, op. cit.

¹⁷ *Etykieta wizerunkowa w urzędach*, <http://instytutdyplomacji.net/aktualnosci/szkolenia> [dostęp: 4-08-2017].

być zakładane do pracy w urzędzie. Problem z wyborem ubrania pojawia się przede wszystkim w okresie letnim i niestety dotyczy najczęściej kobiet. Bluzki na ramiączkach, z odkrytymi plecami, wykonane z prześwitujących materiałów to nie strój urzędnika. Pod białe bluzki najlepiej zakładać cielisty biustonosz, wtedy nie zwraca on na siebie uwagi¹⁸.

W stroju nieformalnym nie ma miejsca na sandały, czy obuwie sportowe i kozaki. Zarówno u mężczyzn, jak i u kobiet. W okresie letnim należy chodzić w zakrytych butach. Powinny dominować półbuty, czółenka i szpilki. Jeśli chodzi o szpilki to należy zwrócić uwagę na długość obcasa (6–7 cm, nie więcej). Zimą kozaki należy zamienić na elegancie botki, panowie powinni w pracy zrezygnować z chodzenia w ocieplanych butach, zamieniając je na buty bez ociepliny. Niedoprasowane spodnie i pognieciona koszula, niezgrane kolory, brudne buty, to samo ubranie noszone codziennie nie oznaczają skromności, lecz karygodną abnegację. Należy dbać, aby noszone rzeczy były czyste i świeże¹⁹. Zwracać należy także uwagę aby noszone ubrania nie były za duże, lecz dopasowane do sylwetki osoby, która je nosi, jej walorów zewnętrznych, wieku i okoliczności²⁰.

2.2 Dodatki

Staranność w ubiorze nie sprowadza się do wyłącznie do dbania o stan w jakim znajduje się nasze ubranie. Strój powinien harmonizować z dodatkami takimi jak: krawat, obuwie, rękawiczki, torebka, makijaż, biżuteria, perfumy. Nie mogą one zbyć liczne i zbyt ostentacyjne, bo przyniosą odwrotny efekt.

W kwestii stosowania dodatków kobiety mają przewagę nad mężczyznami. Dodatkiem do kobiecego stroju mogą być bowiem m.in. biżuteria, obuwie, rękawiczki, torebki, paski. Ważnym kobiecym dodatkiem do stroju są również makijaż i perfumy. Makijaż stosowany przez panie powinien być bardzo oszczędny, tzw. dzienny, naturalny. Powinien przetrwać bez zmian przez cały czas pracy, a w razie potrzeby powinno

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ T. Orłowski, *Protokół dyplomatyczny...*, op. cit., s. 319.

się nanieść poprawki²¹. Jaskrawe szminki, czy cienie do powiek, powinny ustąpić miejsca delikatnym kolorom pastelowym. Jeśli panie zdecydują się na pomalowane paznokcie, powinny one także być w kolorach pastelowych, chociaż i tak najbardziej pożądanym kolorem będzie tutaj kolor bezbarwny²².

Zasady doboru dodatków przez mężczyzn są już bardziej restrykcyjne. Często mówi się o „zasadzie trzech S”. Mężczyźnie wypada bowiem jako dodatek stosować jedynie: spinki i to wyłącznie do mankietów, jeśli zakładają szelki nie mogą być one prezentowane ostentacyjnie, lecz ukryte pod marynarką lub kamizelką, skarpetki, które powinny być dobrane kolorystycznie do spodni i butów, kolorystyka oczywiście jednobarwna, a nie wzorzysta. Mężczyźni powinni zachować wstrzeźliwość w noszeniu biżuterii. Odradza się noszenia złotych łańcuchów nie tylko na nadgarstku, ale także na szyi oraz ozdób na rękach, za wyjątkiem obrączki ślubnej, sygnetu rodowego. Wybierając zegarek do pracy urzędnik powinien wybrać model klasyczny, który nie rzuca się w oczy jako symbol statusu. Z biżuterią nie powinny przesadzać także kobiety, rezygnując z długich koralii, brzęczących bransolet²³.

Krawat jako dodatek powinien być w szczególności odpowiednio dobrany kolorystycznie, nie bez znaczenia pozostaje tkanina z której jest wykonany. Mężczyzna do pracy w urzędzie powinien wybierać krawat wykonany z tkanin naturalnych, na których nie będzie widać deformacji, takich jak zagniecenia. Absolutnie niewłaściwym jest używanie do krawata dekoracyjnych szpil lub szpilek²⁴.

3. Ubiór – zagadnienie prawne

Odpowiedni ubiór urzędnika nie jest wyłącznie jego sprawą, nie ogranicza się też do tzw. „dobrego smaku”, wycucia czy też kryteriów estetycznych, ale w coraz większym zakresie jest zagadnieniem prawnym²⁵.

²¹ M. Żukowski, *Problematyka ubioru...*, op. cit.

²² Ibidem.

²³ C. Ikanowicz, J. Piekarski, *Protokół dyplomatyczny i dobre obyczaje*, Warszawa 2004, s. 194.

²⁴ Ibidem.

²⁵ M. Żukowski, *Problematyka ubioru...*, op. cit.

Pracownik powinien ubierać się odpowiednio do wykonywanej pracy. Ze względu na warunki pracy, pracodawcy często zapewniają swoim pracownikom określone ubiory. Podkreślić należy, że nie dzieje się to jednak zbyt często w pracy urzędnika samorządowego. Ubiór służbowy, bo tak jest często określany, wprowadzono w kilku urzędach w Polsce, m.in. w Urzędzie Gminy w Włoszczakowicach (woj. wielkopolskie). „Mundur” urzędników we Włoszczakowicach jest finansowany przez pracodawcę, który wypłaca ekwiwalent pieniężny i dostarcza materiały na ubranie. Dla właściwego zapewnienia higieny wypłaca on również ekwiwalent za czyszczenie i pranie ubioru służbowego. Ubiór kobiety-urzędnika składa się tam z białej bluzki z kołnierzykiem z długim lub krótkim rękawem, prostej spódnicy o długości do kolana, dopasowanej kamizelki lub marynarki, czarnych pełnych butów na średnim obcasie, a mężczyzny z niebieskiej koszuli z długim rękawem, krótkiej kamizelki, marynarki i spodni, granatowego krawata z herbem gminy i czarnych sznurowanych butów.

Strój urzędnika w gdańskim ratuszu tworzą ciemne marynarki, spódnice lub spodnie, białe bluzki, dodatkami są krawaty i apaszki z herbem miasta²⁶.

W standardach obsługi klienta w Urzędzie Miasta Jedlin-Zdrój, zgodnie z § 9.1. zarządzenia nr 49/2010 Burmistrza Miasta Jedlina-Zdrój z dnia 16 sierpnia 2010 r. przyjęto, że „wygląd zewnętrzny pracownika samorządowego jest wizytówką Urzędu, stosowany ubiór i schludny wygląd ma wpływ na wiarygodność pracowników i budzi zaufanie klientów, styl ubierania winien być adekwatny do zajmowanego stanowiska, uwzględniać prestiż miejsca, w którym pracuje urzędnik, tworzyć spójny budzący zaufanie wizerunek biura”²⁷.

Jednym z powodów, dla których pracodawca zapewnia strój służbowy pracownikowi jest zamiar wprowadzenia odpowiednich standardów obsługi klienta. Niepodporządkowanie się wymaganiom

²⁶ Ibidem.

²⁷ Zarządzenie nr 49/2010 Burmistrza Miasta Jedlin-Zdrój z dnia 16 sierpnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia katalogu standardów zachowań urzędnika w Urzędzie Miasta Jedlin-Zdrój, http://www.bip.um.jedlina.pl/UserFiles/File/Zarzadzenia_2010/Zarzadzenie.Nr.49.2010.Katalog.zachowan.urzednika.doc [dostęp: 4-08-2017].

stawianym przez pracodawcę (niestety w urzędach samorządowych bardzo rzadko, jak wyżej wskazano wprowadza się wymóg stroju służbowego) może skutkować karą. Artykuł 100 § 2 k.p. mówi o obowiązku pracownika polegającym na dbałości o dobro firmy, w zakresie którego mieszczą się również starania o schludny i elegancki wygląd tych osób, które na co dzień mają kontakty z petentem²⁸. Zasady ubierania się urzędnika samorządowego mogą być wprowadzane np. do obowiązującego regulaminu pracy, na podstawie art. 104 kodeksu pracy.²⁹ Rządziej regulacje te mogą mieć charakter bardzo ogólnych wskazówek. Czasami zdarza się, że pracodawca wprowadza zapis dotyczący zakazu noszenia do pracy m.in. spodni dżinsowych, spodenek i krótkich spódnic. Bywają zapisy jeszcze bardziej ogólne, które dotyczą tylko kultury osobistej, wskazując na obowiązek schludnego ubierania się. Rzadkością jest wprowadzanie uniformów z herbem miasta, jak wcześniej wskazano taką regulację wprowadzono w gdańskim ratuszu.

Jeżeli obowiązek zapewnienia ubrania wynika z obowiązujących przepisów, sprawa jest prosta, przepisów tych musi przestrzegać i pracodawca i pracownik. Jeżeli pracodawca wprowadza obowiązek noszenia określonego stroju bez wyraźnej podstawy prawnej, powstaje pytanie, jak daleko posuniętą swobodę posiada w tym zakresie. Przyjmuje się, że obowiązek noszenia określonego stroju może być nałożony przez pracodawcę, jeżeli ma to wpływ na kreowanie wizerunku instytucji. Niespełnienie tego warunku powoduje, że pracodawca nie może skutecznie domagać się od pracownika określonego stylu ubierania³⁰. Zgodnie z Kodeksem pracy „Pracownik jest obowiązany wykonywać pracę sumiennie i starannie oraz stosować się do poleceń przełożonych, które dotyczą pracy, jeżeli nie są one sprzeczne z przepisami prawa lub umową o pracę”³¹. W tym miejscu wskazać należy, że pomimo powyższej regulacji, urzędnik, który jest pracownikiem samorządu terytorialnego „zawsze”, niezależnie od uregulowań prawnych powinien

²⁸ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks...*

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ K. Czerwińska, A. Kwiatkowska, *Ubiór dla pracownika...*, op. cit.

³¹ art. 100 § 1 k.p.

reprezentując urząd wyglądać w sposób reprezentacyjny, stroniąc od przepychu, zbytnej nonszalancji i nadmiernego roznegliżowania.

Podsumowanie

W talmudzie babilońskim uznano, że „chwałą Boga jest człowiek, chwałą człowieka jest ubiór”. Z kolei zgodnie z przysłowiem perskim: „wygląd zewnętrzny człowieka to strona tytułowa jego wnętrza”. Ubiór podkreśla wiarygodność i ma wielki wpływ na ocenę urzędnika przez pracodawcę i petentów. Urzędnik w codziennej pracy powinien nosić strój nieformalny, zwracając szczególną uwagę na odpowiednie dodatki, wystrzegając się przy tym błędów popełnianych w ubiorze, respektować przyjęte regulacje prawne dotyczące ubioru, a w przypadku ich braku mając na względzie powagę instytucji, którą reprezentuje zawsze starać się, aby jego wizerunek był nienaganny, pozbawionych jakichkolwiek ułomności.

Bibliografia:

- Borczyk W., Kmak S., Wójcik M., [w:] J. Filek (red.), *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*, Wyd. MSAP AE, Kraków 2004.
- Czerwińska K., Kwiatkowska A., *Ubiór dla pracownika w interpretacjach i orzeczeniach*, <http://kwartalnikrsk.pl/assets/rsk1-2016-czerwinska-%2C-kwiatkowska.pdf>.
- Danowska K., *Krótką historią języka ubioru*, <https://www.dresscode.pl/blog-dressschool/krotka-historia-jezyka-ubioru/>.
- Domański P., *Słownik angielsko-polski polsko-angielski + idiomy*, Wyd. Wilga, Warszawa 2004. s. 236, s. 301.
- Etcoff N., *Przetrwają najpiękniejsi*, Wyd. CiS, W.A.B., Warszawa 2000.
- Etykieta wizerunkowa w urzędach*, <http://instytutdyplomacji.net/aktualnosci/szkolenia/>.
- Ikanowicz C., Piekarski J., *Protokół dyplomatyczny i dobre obyczaje*, Warszawa 2004.
- Łoszewski K., *Dress code, Tajemnice męskiej elegancji*, Wyd. Bosz, Olszanica 2012.

Orłowski T., *Protokół dyplomatyczny. Ceremoniał & Etykieta*, ADMSZ, Warszawa 2005.

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r., *Kodeks pracy*, Dz.U. z 2016, poz. 1666, LEX.
Załącznik do Zarządzenia Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 31 stycznia 2011 r., nr 1/2011, *Kodeks etyki pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego*, <http://sejmik.kujawsko-pomorskie.pl/64/kodeks-etyki-pracownikow-urzedu-marszalkowskiego-wojewodztwa-kujawsko-pomorskiego>.

Zarządzenie nr 49/2010 Burmistrza Miasta Jedlin-Zdrój z dnia 16 sierpnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia katalogu standardów zachowań urzędnika w Urzędzie Miasta Jedlin-Zdrój, http://www.bip.um.jedlina.pl/UserFiles/File/Zarzadzenia_2010/Zarzadzenie.Nr.49.2010.Katalog.zachowan.urzednika.doc.

Zbiegień-Maciąg L., *Etyka w zarządzaniu*, Wyd. CIM, Warszawa 1996.

Żukowski M., *Problematyka ubioru urzędnika*, artykuł ST/2009/9/20-25, LEX.

ISSN: 1896-4087

DOI: <http://dx.doi.org/10.21784/ZC.2018.009>

MAREK SŁUPCZEWSKI
Uniwersytet Mikołaja Kopernika

FUNDUSZ RESTRUKTURYZACJI PRZEDSIĘBIORCÓW – PRÓBA OCENY DZIAŁALNOŚCI I ZASADNOŚCI JEGO LIKWIDACJI

**Entrepreneurs' Restructuring Fund: an attempt
of evaluation of its operations and accuracy
of its liquidation**

Streszczenie:

Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców funkcjonował w polskim porządku prawnym przez 15 lat. Po przeszło roku od jego likwidacji należy zastanowić się nad trafnością tej decyzji. W artykule następuje prezentacja głównych cech Funduszu, ewolucji podstawowych uwarunkowań prawnych z uwzględnieniem głosów krytycznych co do jego formy i efektywności funkcjonowania.

Słowa kluczowe: Fundusz celowy, restrukturyzacja przedsiębiorców, ratowanie przedsiębiorców, środki publiczne;

Abstract:

The Entrepreneurs Restructuring Fund operated in the Polish legal system for 15 years. After more than a year since its liquidation, it is necessary to consider the accuracy of this decision. The article presents the main features of the Fund, the evolution of the basic legal conditions, including critical voices as to its form and effectiveness of functioning.

Keywords: Special fund, company restructuring, rescue of enterprises, public funds;

Wprowadzenie

W polskim porządku prawnym od lat funkcjonują fundusze celowe. Ich ilość jest zmienna w czasie. Ze względu na fakt, że w większości przypadków w kwestii funduszy mowa jest o znacznych środkach finansowych i przyświecających im poważnych celach, decyzje o ich likwidacji należy podejmować z należytą ostrożnością. Uwzględnić przy tym należy konsekwencje oraz rozważyć zasadność zmiany funkcjonujących rozwiązań.

Zgodnie z definicjami słownikowymi słowo *fundus* oznacza podstawę, wyodrębniony zasób środków majątkowych przeznaczony na określony cel¹. Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców (dalej: Fundusz, FRP), o którym mowa w artykule, stanowił jeden z funduszy celowych.

FRP powstał w 2002 r. i funkcjonował przez 15 lat. Oparcie normatywne znajdował w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych². Właściwą podstawę funkcjonowania FRP przewidywały przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji³. Fundusz został utworzony na mocy art. 56 ust. 1 pkt 2 u.k.p., zgodnie z którym z przychodów uzyskanych z prywatyzacji utworzono różne państwowe fundusze celowe” i w dalszej kolejności wśród wymienionych funduszy celowych wskazany został Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców. Głównym celem Funduszu było udzielanie wsparcia podmiotom, których to krąg w ciągu lat ewoluował.

FRP zlikwidowany został z dniem 1 stycznia 2017 r. Zgodnie z brzmieniem art. 117 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁴ „z dniem 1 stycznia 2017 r. likwiduje się Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców, o którym mowa w art. 56 ust. 1 pkt 2 ustawy zmienianej w art. 14 w brzmieniu dotychczasowym”. Nowe przepisy przewidywały również likwidację innych funduszy, zaś

¹ A. Drwiłło, D. Maśniak, *Leksykon prawa finansowego, 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2015.

² Tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, dalej: u.f.p.

³ Tekst jednolity: Dz.U. nr 171, poz. 1397, dalej: u.k.p.

⁴ Tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 2260, dalej: u.p.z.m.p.

z analizy uzasadnienia do projektu ustawy wynika, że likwidacja państwowych funduszy celowych miała miejsce w szczególności z powodu braku głównych źródeł ich finansowania, jakimi były przychody z prywatyzacji⁵.

Niemniej istotne są ustępy 3, 5 i 7 opisanej powyżej jednostki redakcyjnej u.p.z.m.p., w których to zostały zawarte wskazania co do dalszych losów środków likwidowanego Funduszu⁶. Warte uwagi jest prześledzenie losów środków zgromadzonych na Funduszu w dniu likwidacji. Środki zlikwidowanego Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców w wysokości równej zobowiązaniom tego funduszu istniejącym na dzień jego likwidacji przeznaczono na dotacje celowe dla Agencji Rozwoju Przemysłu Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie z przeznaczeniem na realizację zadań, w szczególności na wykonanie zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z zawartych umów. Środki zgromadzone na dzień likwidacji na rachunku Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, pomniejszone o istniejące w tym dniu zobowiązania tego funduszu, przeznaczono na podwyższenie kapitału zakładowego Agencji Rozwoju Przemysłu Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie. Akcje uzyskane w wyniku podwyższenia kapitału zakładowego objął Skarb Państwa⁷.

⁵ Oprócz FRP to przede wszystkim Fundusz Skarbu Państwa. Zlikwidowany został również Fundusz Nauki i Technologii Polskiej.

⁶ Art. 117 ust. 3 u.p.z.m.p. – Środki zlikwidowanego Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców w wysokości równej zobowiązaniom tego funduszu istniejącym na dzień jego likwidacji przeznacza się na dotacje celowe dla Agencji Rozwoju Przemysłu Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie z przeznaczeniem na realizację zadań, o których mowa w ust. 2, w szczególności na wykonanie zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z zawartych umów.

Art. 117 ust. 5 u.p.z.m.p. – Kwota dotacji celowej dla Agencji Rozwoju Przemysłu Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie równa jest wysokości zobowiązań Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców w danym roku wynikających z zawartych umów, o których mowa w ust. 2.

Art. 117 ust. 7 u.p.z.m.p. – Środki zgromadzone na dzień likwidacji na rachunku Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, pomniejszone o istniejące w tym dniu zobowiązania tego funduszu, przeznacza się na podwyższenie kapitału zakładowego Agencji Rozwoju Przemysłu Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie. Akcje uzyskane w wyniku podwyższenia kapitału zakładowego, o którym mowa w zdaniu pierwszym, obejmuje Skarb Państwa.

⁷ Art. 117 ust. 5 i 7 u.p.z.m.p.

Celem artykułu jest dokonanie oceny działalności i efektywności FRP. Celem jest także próba odnalezienia odpowiedzi na pytanie, czy przepisy go normujące umożliwiały w pełni realizację przyjętych przez ustawodawcę założeń. Co istotne, niejednokrotnie pojawiały się głosy na temat zasadności dalszego istnienia FRP. Ogół rozważań będzie prowadził do wniosku, czy rezygnację z Funduszu można uznać za właściwą decyzję.

Podjęcie analizy głównych uwarunkowań Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców znajduje również oparcie w fakcie, iż do tej pory fundusz ten rzadko zdobywał uwagę piśmiennictwa. W artykule wykorzystano metodę prawną-dogmatyczną celem zdekodowania norm prawnych oraz analityczną.

1. Definicja funduszy celowych

Przed przystąpieniem do analizy instytucji Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców zasadnym jest odniesienie się do pojęcia szerszego, jakim są ogólnie fundusze celowe. Do opisanego pojęcia należy posłużyć się definicją zawartą w ustawie o finansach publicznych. W art. 29 u.f.p. wskazano, że państwowy fundusz celowy jest tworzony na podstawie odrębnej ustawy, nie posiada osobowości prawnej, jego przychody pochodzą ze środków publicznych a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. Chcąc zaś odnaleźć ścisłą definicję, zwrócić należy uwagę na ust. 4 cytowanej wcześniej jednostki redakcyjnej u.f.p. Wskazano w nim, że państwowy fundusz celowy stanowi wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje minister wskazany w ustawie tworzącej fundusz albo inny organ wskazany w tej ustawie⁸. W doktrynie zaznacza się również, że definicja ta została skonstruowana w sposób błędny, gdyż rolą rachunku

⁸ Choć wskazuje się, że w przypadku niektórych Funduszy nadal funkcjonują ich struktury organizacyjne lub też posiadają osobowość prawną, przykładowo Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Prawnych (B. Brzeziński, M. Kalinowski, W. Morawski, A. Olesińska, K. Lasiński-Sulecki, E. Prejs, W. Matuszewski, A. Zalański, *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2017, s. 148).

bankowego jest wyłącznie techniczna obsługa funduszu, i funduszu celowego nie należy utożsamiać z rachunkiem bankowym⁹.

Dysponentem Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców był Minister Skarbu Państwa. Co istotne, nadal obowiązuje zasada tworzenia funduszy celowych wyłącznie w drodze ustawy, a podstawy utworzenia funduszu nie może stanowić ustawa o finansach publicznych. Podstawę bowiem musi przewidywać odrębna ustawa¹⁰. Co więcej, mimo że zazwyczaj w nazwach poszczególnych funduszy celowych nie pojawia się dookreślenie „państwowy”, to jednak istotnym jest, że mogą one przyjmować wyłącznie taki charakter¹¹. W nazwie natomiast zwykło się wskazywać cele, któremu służą (np. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych)¹².

Zważyć należy na fakt, że uznanie za fundusz celowy nie jest uzależnione od jego nazwy, lecz od kwalifikacji normatywnej¹³. Z kolei fakt wyodrębnienia pewnych zadań i przekazanie ich do realizacji funduszowi świadczy o randze tych zadań¹⁴.

Podmiotowość funduszu celowego została ograniczona do sfery prawa budżetowego i fundusz nie reprezentuje Skarbu Państwa w obrocie cywilnoprawnym¹⁵.

Fundusze celowe występują w publicznej gospodarce finansowej obok budżetu i ich główną zaletą jest bardziej elastyczna gospodarka środkami finansowymi. Od budżetu odróżnia je również stopień specjalizacji. W istocie fundusze celowe działając poza budżetem wiążą się z wyodrębnieniem środków publicznych i przeznaczeniem na realizację konkretnych zadań. Tym samym, fundusze celowe nie mogą zostać uznane za adresatów budżetowania¹⁶.

⁹ H. Dzwonkowski, J. Gliniecka (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2013, s. 115.

M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, *Ustawa o finansach publicznych komentarz do art. 29*, s. 83.

¹⁰ W. Wójtowicz, A. Gorgol, A. Kuś, P. Smoleń, *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2011, s. 64.

¹¹ Ibidem, s. 67.

¹² H. Dzwonkowski, J. Gliniecka (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2013, s. 115.

¹³ W. Wójtowicz, A. Gorgol, A. Kuś, P. Smoleń, *Zarys finansów...*, op. cit., s. 64.

¹⁴ S. Owsiak, *Finanse publiczne, teoria i praktyka*, Warszawa 2001, s. 131.

¹⁵ W. Wójtowicz, A. Gorgol, A. Kuś, P. Smoleń, *Zarys finansów...*, op. cit., s. 69.

¹⁶ Ibidem, s. 66.

W doktrynie chcąc rozróżnić te dwa pojęcia wskazuje się na fakt, że budżet ma charakter uniwersalny, gromadzi dochody z różnych źródeł i umożliwia wydatkowanie na różne cele. Fundusze celowe zaś cechują się wysokim stopniem specjalizacji i służą finansowaniu wąskiej grupy celów¹⁷. Ich sens polega na autonomizacji finansowania poprzez przypisanie konkretnych dochodów¹⁸. Ze względu jednak na fakt, że budżet i fundusze celowe funkcjonują obok siebie (mając charakter substytucyjny), nie jest między nimi możliwy prosty transfer środków.

Obecnie wskazuje się, że zasięg publicznej gospodarki funduszowej jest ograniczony w stosunku do chociażby lat osiemdziesiątych¹⁹. Mimo tego zaznacza się w doktrynie, że rola i liczba funduszy jest znaczna i że ustawodawca nie odrzuca tej formy, mimo że jest naruszeniem klasycznej zasady zupełności budżetu²⁰. Przykładowo w 2010 r. istniało 26 funduszy celowych i większość z nich była finansowo samowystarczalna (tylko 4 z nich korzystały z dotacji z budżetu państwa²¹. W doktrynie wskazuje się zaś, że wydatki na rzecz państwowych funduszy celowych stanowią specyficzną formę dotacji i są traktowane jako wydatki wewnątrz sektora finansów publicznych²².

Odnosząc się krótko do gospodarki finansowej funduszy, odbywa się ona na podstawie ich rocznych planów finansowych, których względna elastyczność pozwala na dokonywanie zmian w trakcie roku budżetowego (zwiększanie prognozowanych przychodów bądź też kosztów)²³. Plany finansowe ujmowane są w odrębnym załączniku do ustawy budżetowej. W praktyce fundusz celowy nigdy nie charakteryzuje się w pełni niezależną gospodarką finansową, zawsze pośredni lub bezpośredni wpływ może wywierać minister lub wojewoda

¹⁷ B. Brzeziński, M. Kalinowski, W. Morawski, A. Olesińska, K. Lasiński-Sulecki, E. Prejs, W. Matuszewski, A. Zalański, *Prawo finansów...*, op. cit., s. 145.

¹⁸ A. Wernik, *Finanse publiczne*, Warszawa 2011, s. 85.

¹⁹ B. Brzeziński, M. Kalinowski, W. Morawski, A. Olesińska, K. Lasiński-Sulecki, E. Prejs, W. Matuszewski, A. Zalański, *Prawo finansów...*, op. cit., s. 147.

²⁰ A. Borodo, *Prawo budżetowe*, Warszawa 2008, s. 40.

²¹ A. Wernik, *Finanse publiczne*, Warszawa 2011, s. 15.

²² A. Borodo, *Procedury prawne w zakresie wydatków budżetu państwa (procedury wydatkowe)*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 1 (4), s. 11.

²³ B. Brzeziński, M. Kalinowski, W. Morawski, A. Olesińska, K. Lasiński-Sulecki, E. Prejs, W. Matuszewski, A. Zalański, *Prawo finansów...*, op. cit., s. 149.

będący dysponentem środków²⁴. Za jedną z największych zalet zaś należy uznać fakt kumulacji środków niewydatkowanych przez fundusz celowy przed końcem roku z nowymi przychodami. Jako istotną wadę funduszy celowych wskazuje się eliminację kontroli organów władzy ustawodawczej, jako odstępstwa od ogólnej zasady parlamentaryzmu i ustroju demokratycznego (prymat władzy prawodawczej przy określaniu celów publicznej działalności finansowej oraz ich kontroli)²⁵.

2. Główne cechy Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców

Struktura, cele, krąg podmiotów mogących ubiegać się o pomoc z Funduszu oraz jego zakres przedmiotowy zostały ukształtowane w drodze ustawy.

Rozważania na temat celów Funduszu należy rozpocząć od przytoczenia powołującej go jednostki redakcyjnej, to jest art. 56 ust 1 pkt 2 u.o.k.i.p. Zgodnie ze wskazanym przepisem, na rachunku Funduszu gromadziło się 15% przychodów uzyskanych z prywatyzacji w danym roku budżetowym oraz odsetki od tych środków z przeznaczeniem na pomoc w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców, w tym przedsiębiorców publicznych, o których mowa w ustawie z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców²⁶ oraz na udzielanie wsparcia niebędącego pomocą publiczną.

Zwracając uwagę na praktyczne kwestie związane z Funduszem, celem uzyskania wsparcia należało złożyć stosowny wniosek wraz z załącznikami po ogłoszeniu naboru przez Ministra w Biuletynie Informacji Publicznej, których to częstotliwość zależała od woli Ministra. Tym, co należy uznać za pozytywną zmianę uregulowań prawnych na poziomie rozporządzenia, było umożliwienie przyjęcia do rozpatrzenia wniosku złożonego poza procedurą naboru w przypadkach

²⁴ W. Wójtowicz, A. Gorgol, A. Kuś, P. Smoleń, *Zarys finansów...*, op. cit., s. 68.

²⁵ Ibidem, s. 72.

²⁶ Tekst jednolity: Dz.U. z 2006 r., nr 191, poz. 1411 ze zm.

uzasadnionych pilną potrzebą udzielenia pomocy na ratowanie lub pomocy na restrukturyzację, w szczególności gdy opóźnienie w rozpatrzeniu wniosku mogło grozić niepowetowaną stratą dla przedsiębiorcy²⁷. Następnie zmieniono rozporządzenie i dopuszczono możliwość składania wniosków w ramach ciągłego naboru. Nastąpiło to jednak po kilku latach funkcjonowania Funduszu, a dotychczasową skostniałość słusznie traktowano jako administracyjne ograniczenie dostępu do środków. Było to szczególnie wadliwe ze względu na fakt, że sytuacja przedsiębiorstw które dotknęły problemy finansowe mogła się drastycznie pogarszać w bardzo szybkim tempie, co też skutkowało tym, że pomoc z założenia szybko traciła na efektywności. Co istotne, pomoc można było otrzymać tylko raz.

3. Zakres podmiotowy i przedmiotowy Funduszu

Duże znaczenie posiadał podmiotowy zakres potencjalnych beneficjentów Funduszu, który obejmował przedsiębiorców, w tym również przedsiębiorców publicznych. Początkowo pomoc otrzymać mogli wyłącznie przedsiębiorcy państwowi oraz jednoosobowe Spółki Skarbu Państwa. Jednak od dnia 2 marca 2011 r. krąg rozszerzono również o przedsiębiorców komunalnych i prywatnych²⁸. Tym samym ostateczny zakres beneficjentów zakreślony został w sposób dosyć szeroki. Mogły to być podmioty o bardzo zróżnicowanej strukturze własnościowej.

Koncentrując zaś uwagę na przedmiotowym zakresie Funduszu, w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji przewidziano kilka głównych celów. Pierwszym z nich była pomoc skierowana na ratowanie

²⁷ Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 30 sierpnia 2011 r. w sprawie pomocy publicznej na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorców, tj. Dz.U. z 2011 r., nr 189, poz. 1128.

²⁸ Informacja o wynikach kontroli Restrukturyzacja przedsiębiorców finansowanych ze środków Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, KGP-4101-02-00/2012, nr ewid. 178/2012/P/12/052/KGP, dalej: Raport NIK 2012, https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjZxpqnjtfYAhWH3SwKHfSIAZIQFggnMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.nik.gov.pl%2Fkontrola%2Fwyniki-kontroli%2Fpobierz%2Cnik-P-12-052%20restrukturyzacja%2Ctyp%2Cckk.pdf&usg=AOvVaw0e53s1RBJD6871_VdrjhWR [dostęp: 27-01-2018].

przedsiębiorców, którą należało postrzegać jako przeznaczenie środków na zapewnienie funkcjonowania przedsiębiorców do czasu opracowania planu restrukturyzacji. Drugim zaś była pomoc na restrukturyzację przedsiębiorców, której istotą było przywrócenie przedsiębiorcy pełnej zdolności do funkcjonowania na rynku. Za trzeci cel należało uznać udzielanie wsparcia niebędącego pomocą publiczną.

Przy ocenie wsparcia ogromnego znaczenia nabierały normy prawa unijnego, przede wszystkim art. 107 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁹. Zgodnie z jego treścią, wszelka pomoc przyznana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi. Dużego znaczenia nabierają w tym zakresie wytyczne Komisji Europejskiej³⁰, w których to zawarto warunki niezbędne, by pomoc przedsiębiorstwom można było uznać za zgodną z prawem (pkt 8 Wytycznych), definicję przedsiębiorstwa zagrożonego (pkt 9 Wytycznych) a także bardziej szczegółowe regulacje z uwzględnieniem formy prawnej podmiotu wskazujące przypadki, w których uzasadnionym jest uznanie podmiotu za zagrożony (pkt 10–13 Wytycznych).

Cele należy uzupełnić o treść dyspozycji art. 56 ust 5 u.o.k.i.p., zgodnie z którą kapitał zakładowy Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. był rocznie podwyższany o kwotę stanowiącą 1/3 przychodów Funduszu z przeznaczeniem tych środków na udzielanie pomocy na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorców innych niż przedsiębiorcy mali i średni³¹.

²⁹ Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864[2].

³⁰ Komunikat Komisji Europejskiej, Wytyczne Wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 2004/C 244/02).

³¹ W rozumieniu załącznika I do rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych) (Dz. Urz. WE L 214 z 09.08.2008, s. 3) oraz na udzielanie im wsparcia niebędącego pomocą publiczną.

Nie bez znaczenia w tym kontekście pozostawały również normy ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o postępowaniu kompensacyjnym w podmiotach o szczególnym znaczeniu dla polskiego przemysłu stoczniowego³² (dalej: u.p.k.), w której to określono wydatki postępowania kompensacyjnego i wskazano, że FRP będzie jednym ze źródeł ich finansowania.

4. Przychody Funduszu

Istotną wadę FRP stanowił brak powiązania środków Funduszu z zapotrzebowaniem przedsiębiorców. Kwestia ta była również przedmiotem debaty publicznej. Wskazać można przykładowo odpowiedź z upoważnienia ministra podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów na interpelację nr 8950 w sprawie likwidacji Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców i braku alternatywnego rozwiązania umożliwiającego wsparcie ze strony państwa restrukturyzacji krajowych przedsiębiorstw zagrożonych upadkiem – „Według przepisów obowiązującej obecnie ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji stan funduszu zależy nie od potrzeb restrukturyzacyjnych przedsiębiorców, ale od wykonania przychodów z prywatyzacji. Zgodnie bowiem z postanowieniami przepisu art. 56 ust. 1 pkt 2 wskazanej ustawy przychodem funduszu jest 15% przychodów uzyskiwanych z prywatyzacji w danym roku budżetowym. Nie ma zatem możliwości odpowiedniego zsynchronizowania wysokości środków funduszu z koniecznymi wydatkami, jakie państwo powinno ponosić w celu wspierania ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorstw, w tym przeznaczonych do prywatyzacji”³³.

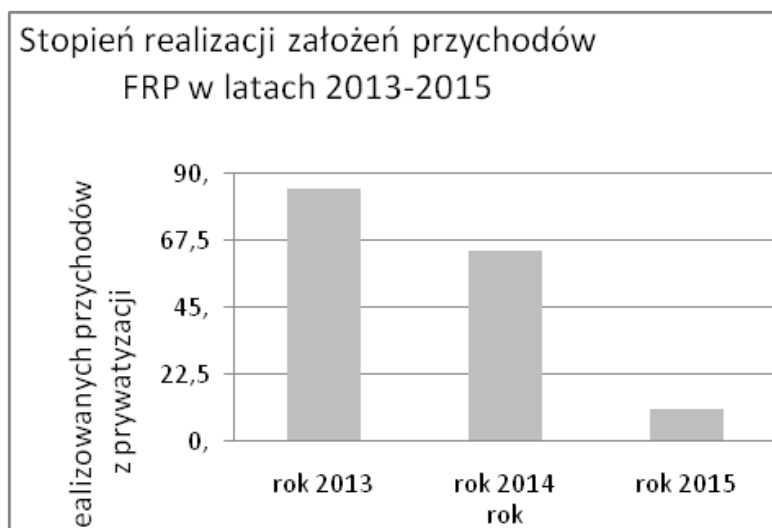
W praktyce rokrocznie malała ilość środków zasilających Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców, co zostało zobrazowane przy pomocy zamieszczonego poniżej wykresu, który przedstawia stosunek

³² Tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 592; w szczególności art. 125, 128 i 129 ustawy.

³³ Podsekretarz stanu, Adam Pęziół, Warszawa, dnia 6 sierpnia 2007 r., odpowiedź na interpelację posła na Sejm RP Józefa Bergera, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/main/47176918> [dostęp: 27-01-2018].

faktycznych wpływów z prywatyzacji do prognozowanych przychodów w latach 2013–2015. Oczywiście możliwym jest zarzucenie swobodnego przeszacowania spodziewanych wpływów, lecz niezależnie od ewentualnych błędów szacunkowych, tendencja była malejąca, co ostatecznie potwierdza fakt, że w 2016 r. wartość środków znajdujących się na rachunku nie pozwalała na realizację wszystkich przedłożonych projektów. Dawało to tym samym jasny asumpt do stwierdzenia, że bez zmiany sposobu finansowania, rokrocznie problem braku środków narastałby.

Wykres 1. Stopień realizacji założeń przychodów FRP z prywatyzacji w latach 2013–2015



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w raporcie NIK 2016³⁴.

Odnosząc się do zagadnienia przychodów FRP wskazać należy, że roczny plan finansowy Funduszu stanowił załącznik do ustawy

³⁴ Informacja o wynikach kontroli Gospodarowanie środkami funduszy celowych będących w dyspozycji Ministra Skarbu Państwa, KGP.410.006.00.2016, nr ewid. 9/2017/P/16/017/KGP (Raport NIK 2016). Kontrolą objęto kilka funduszy celowych będących w dyspozycji Ministra Skarbu Państwa, s. 21.

budżetowej. W 2013 r. przychody Funduszu planowano na 780 milionów zł, a zrealizowano 767 mln zł. Natomiast w roku 2015 z planowanych 229 milionów zł zrealizowano tylko 59 mln zł³⁵. Ostatecznie, na koniec 2015 r. stan Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców wynosił 575 milionów złotych³⁶.

5. Wady Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców

Wprawdzie zbyt daleko posuniętym wnioskiem byłoby stwierdzenie, iż przyczyną likwidacji Funduszu były wyniki kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli (dalej: NIK)³⁷, to jednak niewątpliwie jej ustalenia, dostępne publicznie, obnażyły pewne niedoskonałości Funduszu i tym samym w pośredni sposób, choćby w minimalnym stopniu przyczyniły się do podjęcia decyzji o likwidacji FRP. Co więcej stanowiły doskonałe źródło argumentów w debacie na temat zasadności utrzymywania FRP.

Zwrócić uwagę w szczególności należy na dwa raporty Najwyższej Izby Kontroli. Pierwszy, obejmujący okres kontroli od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2012 r.³⁸, wykazał, że środki Funduszu przeznaczone na udzielanie pomocy publicznej oraz przywrócenie pełnej zdolności do funkcjonowania na rynku (czyli dwa zasadnicze cele Funduszu, o których mowa była wcześniej, tj. pomoc na ratowanie i pomoc na restrukturyzację) stanowiły raptem ułamek procenta łącznej kwoty gromadzonej na Funduszu³⁹. Co więcej, zwrócono uwagę na fakt, iż od początku 2007 r. do września 2009 r. nie przeprowadzono naboru

³⁵ Raport NIK 2016, s. 21.

³⁶ Ibidem, s. 10.

³⁷ Podstawą do przeprowadzenia kontroli był art. 2 ust 1 i 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie kontroli (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz. 524).

³⁸ Informacja o wynikach kontroli Restrukturyzacja przedsiębiorców finansowanych ze środków Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, KGP-4101-02-00/2012, nr ewid. 178/2012/P/12/052/KGP, dalej: Raport NIK 2012.

³⁹ Raport NIK 2012, s. 4.

Nieco więcej przeznaczano na obligatoryjne podwyższenie kapitału zakładowego Agencji Rozwoju Przemysłu S.A., wsparcie niestanowiące pomocy publicznej oraz sfinansowanie kosztów postępowania kompensacyjnego w stocznicach – w 2010 r. 19,1% oraz 37,8% w 2011 r.

wniosków. Nadmienić należy, że działania Ministra Skarbu Państwa w przedmiotowym zakresie oceniono negatywnie⁴⁰. Miarodajnym jest wskazanie, że spośród 12 przedsiębiorców w badanym okresie, którym udzielono pomocy, poprawę odnotowało tylko trzech, reszta zaś w momencie tworzenia raportu znajdowała się w stanie upadłości bądź też tragicznej sytuacji finansowej⁴¹. Niezależnie od efektywności pomocy zaznaczyć należy, że liczba korzystających ze wsparcia nie była znaczna. Napiętnowano również fakt, że nierzetelne działania ze strony beneficjentów nie spotykały się z właściwą reakcją Ministra Skarbu Państwa.

Ważną konkluzją było stwierdzenie, że zwiększenie dostępnych środków nie wpłynęłoby pozytywnie na skuteczność realizacji ustawowych celów. NIK poleciła rozwadze przekazanie obowiązków FRP Agencji⁴².

Niezwykle istotny w tym zakresie jest załącznik nr 5 do raportu⁴³ obejmujący wykaz wniosków pokontrolnych. Mimo że niektóre zalecenia są ściśle zależne od konkretnych działań FRP, to jednak w równie miarodajny jak pozostałe, w abstrakcyjnie sformułowany sposób oddają pewne wady w funkcjonowaniu Funduszu⁴⁴.

Ocena wskazanych powyżej zaleceń pozwala wyodrębnić kilka kategorii naruszeń, zaczynając od niezgodności przepisów wewnętrznych z normami prawa powszechnie obowiązującego (wskutek dezaktualizacji), poprzez zarzuty uznaniowości w przyznawaniu i udzielaniu pomocy, przewlekłość w działaniu⁴⁵, aż po krytykę braku podjęcia pewnych kroków ściśle związanych z pomocą finansową, tj. nakazanie dochowania większej staranności przy egzekwowaniu obowiązków sprawozdawczych od beneficjentów. Ostatnimi zaleceniami było

⁴⁰ Ogólna ocena kontrolowanej działalności, raport NIK 2012 r., s. 5.

⁴¹ Raport NIK 2012, s. 5.

⁴² Ibidem, s. 8.

⁴³ Ibidem, s. 29.

⁴⁴ Załącznik nr 5 do Raportu NIK 2012 r., s. 29.

⁴⁵ Jak wynika z raportu, pomocy przedsiębiorcom w badanym okresie udzielano w czasie 7 do 13 miesięcy, a na restrukturyzację od 12 do 23 miesięcy – s. 6 Raportu NIK 2012; zważyć jednak należy, że część z tego okresu przeznaczana była na zajęcie stanowiska przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Komisję Europejską.

polecenie obliczenia i wyegzekwowania odsetek umownych od jednego pożyczkobiorcy oraz ściąganie pożyczki od innego. Odnosząc się do ostatniego zarzutu wskazano, że 4 z 12 beneficjentów naruszyło warunki podpisanych umów (niedotrzymywanie terminów spłaty, niewywiązywanie się z obowiązków informacyjnych), które to działania nie spotykały się z właściwą reakcją Ministra Skarbu Państwa⁴⁶. Ogólny wniosek płynący z analizy raportu prowadzi do stwierdzenia, że zwiększenie ilości środków Funduszu nie wpłynęłoby na poprawę efektywności działania oraz że FRP był w zbyt dużym stopniu ograniczony procedurami. Miarodajną jest tu konkluzja kontrolujących sformułowana w następujący sposób „dotychczasowa formuła udzielania pomocy ze środków FRP uległa wyczerpaniu. Wydatkowane środki publiczne tylko w niewielkim stopniu zapewniają bowiem osiągnięcie założonych celów udzielenia pomocy”⁴⁷.

Równie istotne wnioski wynikają z analizy Raportu NIK 2016⁴⁸, gdzie w podsumowaniu wyników kontroli wskazano, że „wobec malejących wpływów z prywatyzacji, będących źródłem przychodów Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, likwidacja tego funduszu i skonsolidowanie środków przeznaczonych na pomoc przedsiębiorcom powinna przyczynić się do optymalizacji realizacji zadań dotyczących ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorców”⁴⁹. Zaznaczyć w tym miejscu należy, że kontrolą został objęty okres od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2016 r., wobec tego obydwie raporty dają dość spójny obraz działalności Funduszu. Co jednak jest istotne, okres objęty drugą kontrolą cechował się lepszym wynikiem finansowym, gdyż jak wynika z analizy raportu, wykorzystano 60,4% kwoty (2 323,2 mln zł) z planowanej na udzielenie wsparcia (3 845,4 mln zł)⁵⁰. Spośród złożonych wniosków, Minister rozpatrzył pozytywnie tylko trzynaście. Co jednak istotne, zdaniem NIK, odmowy w zakresie pozostałych były uzasadnione.

⁴⁶ Raport NIK 2012, s. 5.

⁴⁷ Ibidem, s. 8.

⁴⁸ Raport NIK 2016, s. 7–36.

⁴⁹ Ibidem, s. 8.

⁵⁰ Ibidem, s. 7.

Tym razem Najwyższa Izba Kontroli nie zgłosiła również istotnych zastrzeżeń co do realizacji celów FRP⁵¹. Można więc wysunąć wniosek, że funkcjonowanie Funduszu z biegiem czasu ulegało poprawie.

6. Ocena działalności Funduszu

Jak zostało wskazane w artykule, minął ponad rok od likwidacji Funduszu. Rozważając zasadność likwidacji FRP, należy przyjąć taką jego formę, jaka została ukształtowana ustawami i aktami podwykonawczymi. W pewnym sensie przed Ministrem Skarbu Państwa stało trudne zadanie w zakresie obsługi tego Funduszu. Same uwarunkowania prawne kształtowały dosyć ściśle ramy. Cele wyznaczała ustawa, lecz dopuszczalność udzielenia pomocy podlegała kontroli Komisji Europejskiej i Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Tak szeroko zakrojone ramy współpracy w oczywisty sposób wpływały na przewlekłość w udzielaniu pomocy, wydłużając czas rozpatrywania wniosku. W tej dziedzinie zaś każda zwłoka skutkowałą dodatkową utratą efektywności potencjalnie udzielonej pomocy. W związku z tym unormowania prawne, mimo że niezbędne, z założenia czyniły Fundusz nie tak efektywnym, jak można by oczekiwać po analizie jego ustawowo zakreślonych celów.

Dokonując oceny racjonalności utrzymywania Funduszu należy spojrzeć z szerszej perspektywy i wskazać, że w dotychczasowej formule Fundusz podlegał wahaniom dwóch niezmiernie istotnych z punktu jego funkcjonowania zmiennych, a mianowicie niestałej w czasie wysokości przychodów oraz rozchodów. W piśmiennictwie zaś wskazuje się, przy ocenie zasadności funkcjonowania funduszy celowych jako pewnego rodzaju alternatywy dla budżetu, że optymalnymi warunkami są stałe zapotrzebowanie na środki z funduszu oraz stabilne źródło finansowania⁵². W przypadku Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców brakowało stabilności po obydwu stronach. Docelowo mogłoby się

⁵¹ Ibidem, s. 8.

⁵² B. Brzeziński, M. Kalinowski, W. Morawski, A. Olesińska, K. Lasiński-Sulecki, E. Prejs, W. Matuszewski, A. Zalański, s. 146.

okazać, że mimo wzrostu efektywności działań podejmowanych w ramach FRP, struktura w obecnej formule nie pozwalałaby na realizację nawet części celów i skutkowałaby systematycznym zmniejszaniem ilości podejmowanych działań. Skutkowałoby to ogromną utratą efektywności, która już w okresie jeszcze FRP dysponował środkami finansowymi, pozostała wyzwaniem. Interesującym aspektem rozważań na temat FRP jest również poszukiwanie odpowiedzi na pytanie dlaczego w gruncie rzeczy nie osiągnął on popularności, jakiej można by się spodziewać pocchociażby analizie jego celów. Odpowiedzi zdają się być różne, lecz najwłaściwszą wydaje się ta najbardziej oczywista, to jest brak świadomości, bądź to o jego istnieniu, bądź to o korzyściach płynących z zaangażowania jego środków⁵³. Znamiennym jest, że obydwie przywoływane w treści artykułu raporty NIK obnażyły pewną słabość FRP, jaką jest nikłe zainteresowanie Funduszem wśród podmiotów mogących być jego potencjalnymi beneficjentami.

Podsumowanie

Przechodząc do ostatecznej konkluzji wskazać należy, że Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców nie gwarantował efektywnej realizacji jego ustawowo zakreślonych celów.

Wprawdzie raporty Najwyższej Izby Kontroli wskazywały na pewną poprawę w funkcjonowaniu Funduszu, to jednak dotyczył on zbyt ważnych aspektów, by można było pozwolić na oczekiwanie aż osiągniętej oczekiwanej wydajności. Już sam sposób ukształtowania przychodów Funduszu stanowił o konieczności, bądź to weryfikacji, bądź likwidacji Funduszu w miarę upływu czasu. Fakt ten znajdował logiczne uzasadnienie w systematycznie malejących przychodach z prywatyzacji. Co więcej, przychody nie były w żaden sposób skorelowane z zapotrzebowaniem Funduszu.

⁵³ Szerzej na temat aspektów świadomości obywatelskiej w zakresie wydatkowania i redystrybucji środków publicznych w artykule E. Lotko i U. K. Zawadzka-Pąk, *Moralność, przejrzystość i edukacja jako determinanty optymalnego wydatkowania środków publicznych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 4.

Sam fakt likwidacji Funduszu zaś nie mógł stanowić zaskoczenia, gdyż jak zostało wykazane w toku wyводу, od lat pojawiały się głosy poddające w wątpliwość zasadność utrzymywania FRP w dotychczasowej formie. Stanowisko takie zajmowało zarówno środowisko polityczne, jak i eksperckie.

Przechodząc do ostatecznej konkluzji, decyzja w przedmiocie likwidacji Funduszu wydaje się być trafną. Mimo ewolucji formy Funduszu, usprawnienia jego działalności oraz znacznej poprawy efektywności działania (co w jednoznaczny sposób potwierdził raport Najwyższej Izby Kontroli z 2016 roku), pojawił się inny problem, ważący na całej idei Funduszu, jakim są zanikające przychody z prywatyzacji, które to stanowiły jego główne przychody.

Gruntowna zmiana podmiotowa w zakresie realizacji celów Funduszu prawdopodobnie była dobrą decyzją. Niewątpliwie jednak, dopiero praktyka najbliższych lat będzie mogła potwierdzić słuszność tej decyzji i jedynie zestawienie efektywności realizacji celów w obydwu modelach pozwoli ostatecznie rozwiązać wątpliwości co do słuszności tej decyzji.

Bibliografia:

- Borodo A., *Prawo budżetowe*, Wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2008.
- Borodo A., *Procedury prawne w zakresie wydatków budżetu państwa (procedury wydatkowe)*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 1 (4).
- Brzeziński B., Kalinowski M., Morawski W., Olesińska A., Lasiński-Sulecki K., Prejs E., Matuszewski W., Złasiński A., *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2017.
- Drwiłło A., Maśniak D., *Leksykon prawa finansowego, 100 podstawowych pojęć*, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2015.
- Dzwonkowski H., Gliniecka J. (red.), *Prawo finansowe*, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2013.
- Karlikowska M., Miemiec W., Ofiarski Z., Sawicka K., *Ustawa o finansach publicznych komentarz*, Wyd. Presscom, Wrocław 2010.
- Kuzińska H., *Fundusze Celowe w Polsce*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych, Luty 1995, Informacja nr 302.

- Lotko E., Zawadzka-Pąk U., *Moralność, przejrzystość i edukacja jako determinanty optymalnego wydatkowania środków publicznych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 4 (4).
- Mastalski R., Fojcik-Mastalska E., *Prawo finansowe*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
- Misiąg W. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2017.
- Nowak-Far A., Fryształ M., Gajewski D., Mikos-Sitek A., Oktaba R., Partyka-Opiela A., Zapadka P., *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2017.
- Owsiak S., *Finanse publiczne, teoria i praktyka*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Wernik A., *Finanse publiczne*, Wyd. Polskie wydawnictwo ekonomiczne, Warszawa 2011.
- Wójtowicz W. (red.) Gorgol A., Kuś A., Smoleń P., *Zarys Finansów Publicznych i Prawa Finansowego*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.
- Informacja o wynikach kontroli Gospodarowanie środkami funduszy celowych będących w dyspozycji Ministra Skarbu Państwa, KGP.410.006.00.2016, nr ewid. 9/2017/P/16/017/KGP,
- Informacja o wynikach kontroli Restrukturyzacja przedsiębiorców finansowanych ze środków Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, KGP-4101-02-00/2012, nr ewid. 178/2012/P/12/052/KGP,

ISSN: 1896-4087

DOI: <http://dx.doi.org/10.21784/ZC.2018.010>

MARTYNA WILMANOWICZ

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Europejska Agencja Kosmiczna

European Space Agency

Streszczenie:

Europejska Agencja Kosmiczna (ESA) jest organizacją międzynarodową zrzeszającą obecnie 22 państwa członkowskie. Agencja przyczynia się między innymi do wsparcia postępu technologii i usług satelitarnych. Polska dołączyła do ESA w listopadzie 2012 r., chociaż współpraca Polski z ESA trwała już znacznie wcześniej, na podstawie Umowy o współpracy w zakresie pokojowego wykorzystania przestrzeni kosmicznej. Bazując na literaturze polskiej oraz zagranicznej, w artykule zostały przedstawione najważniejsze zadania, zagadnienia organizacyjno-prawne, informacje na temat dotychczasowej działalności wraz z podstawowymi wiadomościami na temat członków tej organizacji międzynarodowej.

Słowa kluczowe: Europejska Agencja Kosmiczna, przestrzeń kosmiczna, Europejski program kosmiczny

Abstract:

The European Space Agency (ESA) is currently an international organisation of 22 Member States. The Agency contributes, inter alia, to supporting the advancement of satellite technology and renders respective satellite services. Pursuant to the Peaceful Uses of Outer Space Agreement, Poland joined ESA in November 2012, although the cooperation between Poland and ESA had been continued much earlier. Drawing upon both Polish and foreign literature, the article refers to most important tasks, organizational and legal issues, information on the activities conducted so far, as well as basic information on the members of the international Agency.

Keywords: European Space Agency, space, European space program

Wprowadzenie

Od czasu swojego ustanowienia Europejska Agencja Kosmiczna (ESA¹) zawsze koncentrowała się na możliwościach wykorzystania satelitów do obserwacji Ziemi. Obrazy satelitarne stanowią ważne narzędzia do realizacji różnorodnych celów naziemnych. Europejskie satelity meteorologiczne jako część globalnej sieci codziennie przyczyniają się do długo- i krótkoterminowego prognozowania pogody². Inne satelity opracowane przez ESA odpowiadają za monitorowanie naszej planety, analizując różne zjawiska na lądzie i morzu, przykładowo takie jak niszczenie światowych lasów deszczowych i mas lodu polarnego³. Celem artykułu jest przedstawienie najważniejszych zadań i zagadnień organizacyjno-prawnych ESA. Zadanie to zostanie osiągnięte poprzez ukazanie działalności Agencji między innymi z perspektywy przeprowadzania wspólnego, europejskiego programu badania przestrzeni kosmicznej, a także wzmocnienia postępu w krajach członkowskich. Dopełnienie omówienia ESA stanowią będą informacje na temat dotychczasowej działalności Agencji wraz z przedstawieniem podstawowych wiadomości na temat członków tej organizacji międzynarodowej.

Europejska Agencja Kosmiczna została utworzona na mocy Konwencji o utworzeniu Europejskiej Agencji Kosmicznej, podpisanej w Paryżu w dniu 30 maja 1975 roku, która weszła w życie w 1980 r., w wyniku połączenia Europejskiej Organizacji Badań Kosmicznych (ESRO) i Europejskiej Organizacji Rozwoju Rakiet Nośnych (ELDO)⁴. Siedziba Agencji znajduje się w Paryżu⁵. ESA jest organizacją międzynarodową zrzeszającą obecnie 22 państwa członkowskie. Koordynując zasoby finansowe i intelektualne swoich członków, organizacja ta może

¹ Ang. *European Space Agency*.

² L.Beckel (red.), *Mega Cities: The European Space Agency's Contribution to a Better Understanding of a Global Challenge*, Salzburg 2002, s. 6.

³ Ibidem.

⁴ M. Drobysz, *Komentarz do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (art. 173)*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, wyd. II, Warszawa 2006.

⁵ I. Ridpath, *A Dictionary of Astronomy*, Oxford 2004, s. 152.

podejmować programy i działania będące poza zakresem działania jednego państwa europejskiego⁶.

Mimo faktu, iż centrala ESA znajduje się w Paryżu, Agencja działa w sześciu ośrodkach. Oddziały zostały wyodrębnione mając na uwadze ich sfery działalności. Główny ośrodek o nazwie Europejskie Centrum Badań i Technologii Kosmicznych (ESTEC⁷) znajduje się w Noordwijk w Holandii, kolejny z nich o nazwie Europejskie Centrum Operacji Kosmicznych (ESOC⁸) posiada swoją siedzibę w Darmstadt w Niemczech, Europejskie Centrum Obserwacji Ziemi (ESRIN⁹) mieści się we włoskim mieście Frascati, Europejskie Centrum Astronomiczne w Villanueva de la Canada (ESAC¹⁰) posiada swoją siedzibę w Madrycie, kolejny z oddziałów to ośrodek brytyjski o nazwie Europejskie Centrum Aplikacji Kosmicznych i Telekomunikacji w Harwell (ECSAT¹¹) w Oxfordshire, a w Niemczech mieści się również Europejskie Centrum Astronautów (EAC¹²) w Kolonii¹³. Kosmodrom należący do ESA znajduje się w Kourou w Gujanie Francuskiej¹⁴. Zgodnie z przepisem art. 10 Konwencji z dnia 30 maja 1975 r. o utworzeniu Europejskiej Agencji Kosmicznej¹⁵, organami Agencji są Rada oraz dyrektor generalny wspierany przez personel.

1. Cele Europejskiej Agencji Kosmicznej

Sektor kosmiczny współcześnie postrzegany jest jako jedna z najbardziej innowacyjnych i zaawansowanych technologicznie dziedzin,

⁶ www.esa.int/About_Us/Welcome_to_ESA/What_is_ESA, [dostęp: 02-03-2018].

⁷ Ang. *European Space Research and Technology Centre*.

⁸ Ang. *European Space Operations Centre*.

⁹ Ang. *European Space Research Institute*.

¹⁰ Ang. *European Space Astronomy Centre*.

¹¹ Ang. *European Centre for Space Applications and Telecommunications*.

¹² Ang. *European Astronauts Centre*.

¹³ J. Mitton, *A concise dictionary of astronomy*, Nowy Jork 1991, s. 143; również: I. Ridpath, *A Dictionary of Astronomy*, Oxford: Oxford University Press 2004, s. 152, www.esa.int/pol/ESA_in_your_country/Poland/Poznaj_ESA, [dostęp: 27-02-2017].

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Convention for the establishment of a European Space Agency, www.download.esa.int/docs/LEX-L/ESA-Convention/20101200-SP-1317-EN_Extract_ESA-Convention.pdf, [dostęp: 05-03-2018].

o ciągle rosnącym znaczeniu dla gospodarki europejskiej i światowej. Dlatego też tak ważne jest poznanie celu ESA, który został zapisany w Konwencji o jej utworzeniu.

Zgodnie z przepisem art. 2 Konwencji¹⁶ dążeniem Agencji jest zapewnienie i promowanie, wyłącznie w celach pokojowych, współpracy między państwami europejskimi w zakresie badań i technologii kosmicznych oraz ich zastosowań kosmicznych, w zamierzeniu ich wykorzystania do zadań naukowych i systemów operacyjnych związanych z zastosowaniami kosmicznymi.

Cel ten ma być osiągnięty poprzez wypracowanie i wdrożenie długoterminowej europejskiej polityki kosmicznej, zalecanie państwom członkowskim zadań w zakresie przestrzeni kosmicznej oraz uzgadnianie polityk państw członkowskich z innymi krajowymi i międzynarodowymi organizacjami oraz instytucjami. Będzie to możliwe także dzięki opracowaniu i wdrożeniu działań oraz programów w dziedzinie przestrzeni kosmicznej. Co więcej cel ESA wedle założeń Konwencji będzie realizowany poprzez koordynację europejskiego programu kosmicznego i krajowych programów kosmicznych oraz przy pomocy stopniowego i jak najpełniejszego włączania tych ostatnich do europejskiego programu kosmicznego, w szczególności w odniesieniu do rozwoju zastosowań satelitów. Ponadto Konwencja przewiduje opracowanie i wprowadzenie polityki przemysłowej właściwej dla jej programu oraz zalecanie Państwom Członkowskim spójnej polityki przemysłowej.

2. Zadania

Celem programów ESA jest zdobycie jak największej wiedzy na temat Ziemi, otaczającej jej przestrzeni, układu planetarnego, którego jest częścią, a także całego wszechświata¹⁷. Stanowią one wsparcie dla postępu technologii i usług satelitarnych, co jest możliwe także dzięki

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem.

kooperacji ESA z organizacjami kosmicznymi spoza Europy¹⁸. Celem Agencji jest promowanie i zapewnianie, jedynie w celach pokojowych, współpracy pomiędzy państwami europejskimi w zakresie badań i rozwoju technologii kosmicznych oraz ich wykorzystania dla celów naukowych i tworzenia systemów operacyjnych¹⁹. Wśród zadań Europejskiej Agencji Kosmicznej należy wymienić realizację wspólnego, europejskiego programu badania i eksploatację przestrzeni kosmicznej, a także umacnianie postępu nowoczesnego oraz konkurencyjnego przemysłu w krajach członkowskich²⁰. Zorganizowanie i wprowadzanie europejskiego programu kosmicznego stanowi zadanie Agencji²¹. ESA realizuje dwa rodzaje programów, o których stanowi art. 5 Konwencji. Dzielą się one na programy obowiązkowe oraz programy opcjonalne.

Istotnym aspektem konwencji ESA jest to, że określa ona program naukowy jako oddzielny program obowiązków²². Wszystkie kraje będące członkami ESA muszą uczestniczyć i wносить swój wkład proporcjonalny do ich Produktu Narodowego Brutto (PNB)²³, gdyż programy te są finansowane ze składek państw członkowskich²⁴. Dla roku 2017, w sytuacji Polski stanowi ona równowartość 2,74% budżetu ESA na programy obowiązkowe²⁵. Tymczasem składka w części finansującej programy opcjonalne jest nieobowiązkowa i uzależniona programów kraju członkowskiego ESA, w których zdecyduje się partycypować i w jakiej wysokości zadeklaruje finansowanie swojego udziału w poszczególnych programach opcjonalnych²⁶. W roku 2017 polska składka na programy obowiązkowe ESA wyniosła 21,814 mln € i 12,755 mln €

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ www.esa.int/pol/ESA_in_your_country/Poland/Poznaj_ESA, [dostęp: 02-03-2018].

²¹ www.esa.int/pol/ESA_in_your_country/Poland/Poznaj_ESA, [dostęp: 15-03-2018].

²² L. Woltjer, *Europe's Quest for the Universe, ESO and the VLT, ESA and other projects*, EDP Sciences 2006, s. 163.

²³ Ibidem.

²⁴ www.esa.int/pol/ESA_in_your_country/Poland/Poznaj_ESA, [dostęp: 01-03-2018].

²⁵ <http://www.space24.pl/polska-skladka-do-esa-wzrost-o-17-mln-zl-w-2017-r>, [dostęp: 28-03-2018].

²⁶ <http://www.space24.pl/polska-skladka-do-esa-wzrost-o-17-mln-zl-w-2017-r>, [dostęp: 28.03.2018].

na programy opcjonalne²⁷. Programy dotyczą między innymi badania przestrzeni kosmicznej oraz budowy i wykorzystania sprzętu służącego takim badaniom, programów naukowych na temat fizyki układu słonecznego, astronomii i fizyki podstawowej, badań technologicznych, programów edukacyjnych oraz pośrednictwa w przepływie informacji o programach kosmicznych państw²⁸.

Z kolei programy opcjonalne finansowane są wyłącznie przez kraje, które w nich partycypują. W wyniku negocjacji określany jest współudział każdego z państw, odrębnie dla każdego programu, a ich obręb nie jest definiowany wyczerpująco²⁹. Programy opcjonalne dotyczą takich działalności jak: budowa europejskiej rakiety nośnej, loty załogowe, robotyka i programy służące użytkowym zastosowaniom technik kosmicznych, czyli telekomunikacji, obserwacji Ziemi czy nawigacji satelitarnej³⁰.

W dniu 12 stycznia 2017 r. podpisano porozumienie, zgodnie z którym do 31 grudnia 2019 roku przedłużono aplikowanie środków przejściowych w odniesieniu do Polski jako członka ESA³¹. Jest to równoznaczne z dalszą możliwością Polski do czerpania zysków przez przedsiębiorców i jednostki naukowe ze stworzonego specjalnie dla Polski Programu wsparcia polskiego przemysłu (*Polish Industry Incentive Scheme* – PLIIS)³². Stanowi to pierwszy raz w historii, gdy Europejska Agencja Kosmiczna wyraziła zgodę się na przedłużenie okresu przejściowego dla państwa członkowskiego. Czechy i Rumunia zakończyły swoje programy po 5 latach od wejścia do ESA³³.

²⁷ Ibidem.

²⁸ www.esa.int/pol/ESA_in_your_country/Poland/Poznaj_ESA, [dostęp: 08.03.2018]

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ibidem.

³¹ https://www.esa.int/pol/ESA_in_your_country/Poland/Polska_utzymuje_preferencyjne_warunki_czlonkostwa_w_Europejskiej_Agencji_Kosmicznej, [dostęp: 26.03.2018 r.

³² Ibidem.

³³ <http://kosmonauta.net/2018/01/co-czeka-esa-w-2018-roku/>, [dostęp: 26.03.2018].

3. Dotychczasowa działalność Europejskiej Agencji Kosmicznej

Agencja poprzez wystrzelenie satelity teledetekcyjnego ERS-1 w roku 1991 realizowała międzynarodowy program o nazwie „Misja do Planety Ziemia”, który rozpoczął się na początku lat dziewięćdziesiątych³⁴. Cel programu odnosił się do kompleksowego postrzegania Ziemi jako wielkiego systemu o różnorodnych wzajemnych związkach³⁵. W tym samym roku w ramach realizacji programu, został wystrzelony także satelita UARS³⁶ przez Amerykańską Agencję Kosmiczną (NASA) oraz w roku 1992 amerykańsko-francuski satelita Topex/Poseidon³⁷. Za najbardziej prominentny dla obserwacji astronomicznej dotyczącej badań promieniowania nadfioletowego przed rokiem 2000 okazał się satelita IUE, stanowiący wspólne dzieło ESA, Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii³⁸. Wyniesienie satelity na okołoziemską orbitę w roku 1978 i jego funkcjonowanie aż do roku 1996 przyczyniło się do dostarczenia nauce ponad 100 tys. obserwacji astronomicznych oraz przeszło 3 500 prac naukowych powstałych z ich wykorzystaniem³⁹. ESA przysłużyło się także postępowi w astronomii gamma, dzięki satelicie COS-B⁴⁰. Agencja odpowiada także za zbudowanie obserwatorium w podczerwieni ISO⁴¹, które stanowi następcę IRAS-a⁴² – satelity, który dokonał przeglądu nieba w czterech zakresach podczerwieni⁴³.

Z drugiej strony, wśród działań ESA można wskazać również te, które nie do końca poszły po myśli Agencji. Taki przykład stanowi satelita astrometryczny Hipparcos, który stworzony został w celu precyzyjnego określenia odległości, pozycji i ruchu własnego kilkuset tysięcy gwiazd,

³⁴ M. Królikowska-Sołtan, A. Sołtan (red.), *Encyklopedia Geograficzna Świata, Wszechświat*, Kraków 2000, s. 50–51.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ang. *Upper Atmosphere Research Satellite*.

³⁷ M. Królikowska-Sołtan, A. Sołtan (red.), *Encyklopedia Geograficzna...*, op. cit., s. 50–51.

³⁸ Ibidem, s. 62.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Ibidem, s. 63.

⁴¹ Ang. *Infrared Space Observatory*.

⁴² Ang. *Infrared Astronomical Satellite*.

⁴³ M. Królikowska-Sołtan, A. Sołtan (red.), *Encyklopedia Geograficzna...*, op. cit., s. 64.

lecz w wyniku awarii technicznej nie został umieszczony w zaplanowanym miejscu⁴⁴. Jednakże okrążanie przez niego Ziemi po wydłużonej elipsie przyczyniło się do powstania katalogu 100 tys. gwiazd⁴⁵, a więc działania tego nie można uznać za totalne niepowodzenie.

Mimo faktu, iż powstanie ESA i Unii Europejskiej dzieli 13 lat, należy zauważyć, że zgodnie z przepisem art. 189 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴⁶, Unia ustanawia odpowiednie stosunki z Europejską Agencją Kosmiczną. W pierwszych dziesięciu latach polityka kosmiczna nie stanowiła obszaru zainteresowań Unii Europejskiej⁴⁷. Początkowo to państwa członkowskie UE (a wcześniej WE) wdrażały własne projekty w ramach międzyrządowej współpracy, w rezultacie czego powstały *European Space Research Organisation* (ESRO) i *European Launcher Development Organisation* (ELDO) w 1960 r., a w efekcie tego Europejska Agencja Kosmiczna w 1975 r.⁴⁸

Jednym z najnowszych osiągnięć ESA jest między innymi budowa i uruchomienie pierwszego na świecie silnika elektrycznego zasilanego rozrzedzonymi cząsteczkami powietrza z górnych warstw atmosfery⁴⁹. Stanowi to idealną podstawę do tworzenia satelitów, które będą w stanie pozostać na bardzo niskich orbitach okołoziemskich przez długi okres. Pierwsza misja ESA w 2018 r. miała miejsce w dniu 2 lutego, gdy zostały wystrzelone dwa satelity⁵⁰. Priorytetowym ładunkiem był chińsko-włoski satelita do obserwacji elektromagnetycznych, które mogłyby wspomóc przewidywanie trzęsień Ziemi⁵¹. Obecne działania ESA nie koncentrują się wyłącznie na wspomnianej trzeciej, licząc od Słońca planecie Układu Słonecznego. Przykładem tego jest Orbiter ESA Exomars, który został już przygotowany do zainicjowania poszukiwań

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ibidem, s. 65.

⁴⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r., Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864[2].

⁴⁷ M. Jankowska, *Charakter prawny mapy cyfrowej*, Warszawa 2017.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ www.esa.int/pol/ESA_in_your_country/Poland/Pierwszy_na_swiecie_silnik_elektryczny_zasilany_powietrzem, [dostęp: 15-03-2018].

⁵⁰ www.esa.int/pol/ESA_in_your_country/Poland/Pierwszy_satelita_ESA_wystrzelony_w_2018_roku, [dostęp: 16-03-2018].

⁵¹ Ibidem.

metanu na Czerwonej Planecie, ponieważ ukończył obniżanie swojej orbity wokół Marsa za pomocą systematycznych zetknięć z górnymi warstwami atmosfery⁵². Exomars Trace Gas Orbiter przybył do Marsa w październiku 2016 roku, w celu badania ewentualnych geologicznych lub biologicznych czynników powodujących tworzenie gazów śladowych w atmosferze planety⁵³.

4. Członkowie Europejskiej Agencji Kosmicznej

W skład ESA wchodzi 22 państwa członkowskie: Austria, Belgia, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Luksemburg, Holandia, Niemcy, Norwegia, Polska, Portugalia, Rumunia, Szwajcaria, Szwecja, Wielka Brytania, Węgry i Włochy⁵⁴. Stosownie do odrębnej umowy, w działalności ESA uczestniczy także Kanada⁵⁵, dzięki czemu kraj ten posiada specjalny status państwa współpracującego z ESA. Na mocy tego porozumienia, Kanadyjska Agencja Kosmiczna uczestniczy w organach decyzyjnych, a także w programach i działalności ESA⁵⁶. Kanadyjskie przedsiębiorstwa mogą ubiegać się i otrzymywać umowy o pracę nad programami⁵⁷. Porozumienie zawiera postanowienie zapewniające o sprawiedliwych korzyściach przemysłowych dla Kanady⁵⁸. Sześć innych państw UE działa na podstawie Umów o Współpracy z ESA, są to: Bułgaria, Cypr, Łotwa, Słowacja, Litwa oraz Malta⁵⁹. Obecnie trwają także rozmowy z Chorwacją.

Polska dołączyła do ESA w listopadzie 2012 r., po wejściu w życie umowy⁶⁰, podpisanej w dniu 31 lipca 2012 r. w Warszawie, pomiędzy

⁵² www.esa.int/pol/ESA_in_your_country/Poland/Surfowanie_po_atmosferze_Marsa_zakonczone, [dostęp: 17-03-2018].

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ www.esa.int/pol/ESA_in_your_country/Poland/Poznaj_ESA; [dostęp: 02-03-2018].

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ *European Space Agency and Programs Handbook, Strategic information and contacts*, Waszyngton 2016, s. 25.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ www.esamultimedia.esa.int/multimedia/publications/ESA-Presentation/, s. 4.

⁶⁰ Dz.U. z 2013 r., poz. 61.

Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Europejską Agencją Kosmiczną w sprawie przystąpienia Polski do Konwencji o utworzeniu Europejskiej Agencji Kosmicznej i związanych z tym warunkami. Współpraca Polski z ESA jest długofalowa, gdyż już w 1994 r. Polska była jednym z pierwszych krajów Europy Wschodniej, który podpisał z ESA umowę o współpracy w zakresie pokojowego wykorzystania przestrzeni kosmicznej⁶¹. Następnie w roku 2007 został podpisany Plan dla europejskich krajów współpracujących, dzięki czemu Polska miała możliwość udziału w kilkudziesięciu projektach badawczych ESA⁶². Należy zauważyć także fakt, że Polska ma długą tradycję lotniczą i przyczyniła się do realizacji wielu projektów naukowych i technologicznych⁶³. Polska aktywnie uczestniczyła w kilku misjach naukowych ESA⁶⁴, takich jak Integral, Rosetta, BepiColombo i Solar Orbiter, oraz w działaniach dotyczących obserwacji Ziemi we współpracy z Envisat⁶⁵ i GMES⁶⁶.

Jak można zauważyć na poniższym wykresie według danych z 2016 r., największa liczba pracowników, gdy chodzi o narodowość, wywodzi się kolejno z Francji, Niemiec oraz Włoch. Fakt, iż Kanada nie jest państwem członkowskim ESA i uczestniczy w jej pracach na podstawie odrębnej umowy, nie stanowi przeszkody do aktywnej działalności tego kraju w szeroko rozumianej materii dotyczącej kosmosu. Jak przedstawia wykres, Kanada wyróżnia się większą liczbą pracowników uczestniczących w aktywnościach ESA niż chociażby Polska, Dania czy Finlandia.

⁶¹ www.esa.int/About_Us/Welcome_to_ESA/ESA_history/Marking_five_years_of_Poland_in_ESA, [dostęp: 05-03-2018].

⁶² Ibidem.

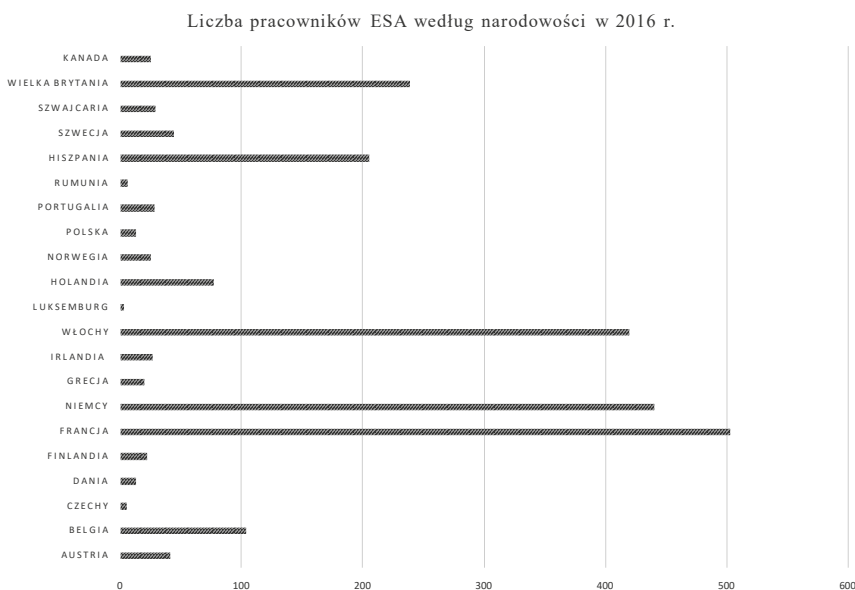
⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Nazwa satelity uruchomionego w dniu 1 marca 2002 r., źródło: www.igik.edu.pl/pl/a/Envisat, [dostęp: 01-03-2018].

⁶⁶ *Akronim GMES pochodzi od angielskich słów Global Monitoring for Environment and Security, oznaczających Globalny Monitoring Środowiska i Bezpieczeństwa; źródło: www.cbk.waw.pl/?option=com_content&view=article&id=170&Itemid=72, [dostęp: 01-03-2018].*

Wykres. Liczba pracowników ESA według narodowości (dane za rok 2016)



Opracowanie własne na podstawie: www.esamultimedia.esa.int/multimedia/publications/ESA-Presentation/, s. 9.

Podsumowanie

Przedstawienie najbardziej relewantnych zadań i zagadnień organizacyjno-prawnych ESA ukazuje, że Agencja przyczynia się w dużym stopniu do zgłębienia wiedzy na temat Ziemi oraz Układu Słonecznego. Efektem działań tej organizacji międzynarodowej jest wsparcie postępu technologii i usług satelitarnych, co ESA osiąga nie tylko poprzez współdziałanie z państwami członkowskimi, ale także za pomocą współpracy z pozaeuropejskimi instytucjami kosmicznymi.

Ukazanie działalności ESA z lat dziewięćdziesiątych w porównaniu do najnowszych jej dokonań, wskazuje na znaczne postępy prac naukowców zakresie kreowania i wykorzystywania kosmicznych nowości technologicznych. Między innymi, jak nigdy dotąd istnieje zauważalna możliwość wykorzystania w satelitach silnika elektrycznego zasilanego rozrzedzonymi cząsteczkami powietrza z górnych warstw

atmosfery, co prawdopodobnie przechodzi najśmielsze wyobrażenia badaczy pracujących w ESA ponad 18 lat temu.

Za bezsprzeczne należy uznać, że przystąpienie państw do Europejskiej Agencji Kosmicznej stwarza podłoże dla nowych możliwości w zakresie badań kosmosu. Na podstawie doświadczeń innych krajów można zauważyć potencjalne korzyści członkostwa w ESA dla Polski, która jest jej członkiem od zaledwie sześciu lat. Po pierwsze Agencja stwarza realne warunki do powstawania miejsc pracy oraz dynamizacji i praktycznego zastosowania nowych technologii. Po drugie, zarówno programy obowiązkowe, jak i programy opcjonalne ESA pozwalają na funkcjonalne zastosowanie technik kosmicznych w telekomunikacji, obserwacji czy rozwoju automatyki. Należy mieć nadzieję, że polscy obywatele znajdą zatrudnienie w ESA w jeszcze większej liczbie niż obecnie, a polskie przedsiębiorstwa oraz jednostki naukowe będą uczestniczyły w przetargach i w tym zakresie będą odnosić sukcesy.

Bibliografia:

- Beckel L. (red.), *Mega Cities: The European Space Agency's Contribution to a Better Understanding of a Global Challenge*, Geospace Verlag, Salzburg 2002.
- Brodecki Z., Majkowska-Szulc S., Pyć D., Tomaszewska M. A., Zużewicz I., *Komentarz do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, [w:] *Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, wyd. II, Lexis Nexis 2006, LEX.
- European Space Agency and Programs Handbook, Strategic information and contacts*, International Business Publications, Waszyngton 2016.
- Jankowska M., *Charakter prawny mapy cyfrowej*, Wyd. Wolters Kluwer Polska, 2017, LEX.
- Królikowska-Sołtan M., Sołtan A. (red.), *Encyklopedia Geograficzna Świata, Wszechświat*, Wyd. Opres, Kraków 2000.
- Mitton J., *A concise dictionary of astronomy*, Oxford University Press Nowy Jork 1991.
- Ridpath I., *A Dictionary of Astronomy*, Oxford University Press, Oxford 2004.
- Woltjer L., *Europe's Quest for the Universe, ESO and the VLT, ESA and other projects*, Les Ulis Cedex: EDP Sciences 2006.

