

**KRAKOWSKA SZKOŁA WYŻSZA
IM. ANDRZEJA FRYCZA MODRZEWSKIEGO**

**ADMINISTRACJA, ZARZĄDZANIE
I HANDEL ZAGRANICZNY
W WARUNKACH INTEGRACJI**

MATERIAŁY KONFERENCYJNE – ADMINISTRACJA

KRAKÓW 2002

Rada Wydawnicza:
Klemens Budzowski, Andrzej Kapiszewski,
Jacek Majchrowski, Zbigniew Maciąg

Opracowanie redakcyjne:
Halina Baszak-Jaroń
Wojciech Majchrowski

Copyright © by Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o.,
Kraków 2002

ISBN 83-916758-7-4



Żadna część tej publikacji nie może być powielana ani magazynowana w sposób umożliwiający ponowne wykorzystanie, ani też rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie za pomocą środków elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych, bez uprzedniej pisemnej zgody właściciela praw autorskich.

Na zlecenie: Krakowskiej Szkoły Wyższej
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Wydawca:
Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o., Kraków 2002

Skład i łamanie: Wydawnictwo Antykwa
Druk i oprawa: Zakład Poligraficzny „Cenzus”

Spis treści

Przedmowa	7
Wstęp	9
<i>Arkadiusz Bereza</i> Sędzia gminny w Królestwie Polskim w latach 1876–1915 jako urzędnik służby obywatelskiej	11
<i>Bronisław H. Bładocha</i> Rzecznik prasowy w systemie francuskiej administracji centralnej a orga- nizacja agencji prasowych	49
<i>Katarzyna Cisowska</i> Skutki nowelizacji ustawy o zamówieniach publicznych dla przedsięwzię- ciów ubiegających się o ich realizację	65
<i>Anna Dębska-Rup</i> Prawne i rachunkowe aspekty planowania finansowego w jednostkach sa- morządu terytorialnego	83
<i>Ludvik Kulčák</i> Vysokoškolské vzdělávání pro civilní letectví ČR dle evropských stan- dardů	109
<i>Andrzej Kurkiewicz</i> Funkcjonowanie administracji publicznej RP w sytuacjach kryzysowych	119
<i>Magdalena Łączay</i> Changing of Agricultural Elite	129
<i>Mirosława Laszuk</i> Zakres i kierunek zmian w strukturze organizacyjnej administracji celnej	132
<i>Izabela Lewandowska-Malec</i> Status urzędnika służby cywilnej i mianowanego pracownika samorządo- wego (wybrane zagadnienia)	149

<i>Wojciech Majchrowski</i> III Rzesza – u źródeł ideologii	164
<i>Jerzy Malec</i> Z dziejów kształtowania się korpusu służby cywilnej	176
<i>Sára Márton</i> School and Quality. The Task of the National Educational Evaluation and Examination Centre in Hungary	194
<i>Jarosław Reszczyński</i> Usytuowanie służby konsularnej w ramach polskiej służby cywilnej (1918–2002)	198
<i>Grzegorz Smyk</i> Zasady odpowiedzialności urzędników cywilnych w Królestwie Polskim po powstaniu styczniowym	221
<i>Jacek Sobczak</i> Rzecznik prasowy administracji publicznej a prawo do informacji	232
<i>Witold Sobczak</i> Prawo do informacji w systemie prasowym Wielkiej Brytanii	248
<i>Jan Staszków</i> Prawo międzynarodowe, prawo wspólnotowe a prawo krajowe	275
<i>Paweł Tyrała</i> Zachowania organizacyjne menedżerów administracji	289
<i>Mykoła Zymomrya, Mirosława Landowska</i> Rola tłumaczenia w kontekście integracji europejskiej	310
Noty o Autorach	324

Przedmowa

Nowy etap i nowa jakość procesów integracyjnych zachodzących w Europie u progu XXI wieku stawiają przed Polską nowe wyzwania, a co za tym idzie konieczna staje się wymiana doświadczeń państw z Europy Środkowej w przededniu ich wejścia do Unii Europejskiej.

Jedną z ważniejszych form współpracy i wymiany dorobku środowisk naukowych są konferencje międzynarodowe, które z racji swego charakteru umożliwiają nie tylko prezentację poglądów w formie przygotowanych wcześniej referatów, ale pozwalają również na bezpośrednią, żywą dyskusję nad wygłoszonymi pracami.

Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego zorganizowała w czerwcu 2002 roku II Międzynarodową Konferencję Naukową, w której udział wzięło kilkudziesięciu pracowników naukowych z różnych ośrodków z całej Polski oraz z Węgier, Słowacji, Ukrainy i Czech. Radę Naukową Konferencji tworzyli:

prof. dr hab. Andrzej Kapiszewski – Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego,

prof. dr nauk ped. Anatoli Demiańczuk – Międzynarodowy Uniwersytet w Równym,

prof. Geörgy Venter – Nyiregyháza Foisköla,

prpf. ing. Ján Korčmároč – Uniwersytet Ekonomiczny w Bratysławie, Wydział Ekonomiczny w Koszycach,

prof. KSW dr hab. Zbigniew Maciąg – Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego,

prof. dr hab. Paweł Tyrała – Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego.

Obrady toczyły się w czterech następujących sekcjach:

- 1) sekcja A – Administracja,
- 2) sekcja B – Zarządzanie bezpieczeństwem,
- 3) sekcja H – Handel zagraniczny,
- 4) sekcja Z – Zarządzanie.

Opublikowany w niniejszym wydawnictwie zbiór artykułów został przedstawiony w sekcji – „Administracja”.

Kraków, czerwiec 2002 roku

Wstęp

Sekcja A - „Administracja”, będąca jedną z czterech sekcji, w których toczyły się obrady Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Administracja, zarządzanie i handel zagraniczny w warunkach integracji”, zdominowana została przez problematykę związaną z miejscem i rolą państwowej służby cywilnej w Polsce w związku z procesem integracji europejskiej. Ten istotny i ciągle jeszcze nie zakończony w pełni proces kształtowania apolitycznego korpusu służby cywilnej przedstawiony został zarówno w aspekcie historycznym, jak też współczesnym.

Prezentowane poniżej referaty podejmują problemy historycznego rozwoju nowoczesnej służby cywilnej w Europie i w Polsce na przestrzeni dwóch ostatnich stuleci, a w odniesieniu do współczesności dokonują m. in.: porównania statusu urzędnika samorządowego ze statusem urzędnika państwowej służby cywilnej, czy usytuowania służby konsularnej w ramach służby cywilnej RP. W ścisłym związku ze służbą cywilną pozostają referaty traktujące o rzeczniku prasowym w strukturach administracji publicznej, czy o instytucji menedżera administracji.

Do innej, uzupełniającej główny nurt rozważań, grupy zaliczyć należy referaty poświęcone problemom związanym z praktycznym funkcjonowaniem różnych struktur administracji rządowej jak też samorządu terytorialnego, czy coraz większej roli norm prawa międzynarodowego i wspólnotowego w systemie prawa krajowego, w tym także administracyjnego.

Zmiany, jakim musi zostać poddana administracja z chwilą akcesji Polski do struktur unijnych wymagają należytego przygotowania. Podnoszono to wyraźnie w toku prowadzonych od dawna

w Brukseli uzgodnień związanych z procesem integracji. Zorganizowana przez Krakowską Szkołę Wyższą im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego konferencja międzynarodowa podjęła twórczo wiele aspektów tego trudnego i złożonego procesu.

prof. dr hab. Jerzy Malec

Arkadiusz Bereza

**Sędzia gminny w Królestwie Polskim
w latach 1876–1915
jako urzędnik służby obywatelskiej**

Pierwsze projekty wprowadzenia sądów gminnych do systemu sądownictwa powszechnego Królestwa Polskiego pojawiły się już po powstaniu listopadowym. Nawiązując do uregulowań w Statucie Organicznym z 1832 r. pojawił się projekt reformy sądowej przygotowany jesienią 1834 r. przez Romualda Hubego, który nie znalazł jednak uznania w oczach władz rosyjskich w Warszawie i Petersburgu. Ponownie do kwestii sądownictwa gminnego powrócono w toku prac legislacyjno-ustawodawczych w latach 50. XIX wieku. W zamysłach Komisji Kodyfikacyjnej, które uzyskały poparcie namiestnika sądy gminne miały sprawować jurysdykcję policyjno-karną (nieco szerszą od dotychczasowych uprawnień wójtów i burmistrzów) oraz rozstrzygać drobne sprawy cywilne. Przewodniczyć w sądzie gminnym miał wójt, burmistrz lub prezydent pochodzący – podobnie jak inni członkowie sądu – z wyboru.¹ Jednakże ani prawo o organizacji sądownictwa z 1856 r., jak i ustawa o sądach gminnych wiejskich w Królestwie Polskim z 1860 r. nigdy nie zostały wprowadzone w życie.

Sądy gminne wprowadzono w Królestwie dopiero w 1864 r. wraz z reformą uwłaszczeniową i nowym ustrojem gminy wiejskiej. Odbiegały one swoim kształtem ustrojowym od poprzednich projektów reformy sądownictwa, gdyż były ściśle powiązane z nowymi

¹ A. Korobowicz, W. Witkowski, *Funkcje sądowe organów administracji lokalnej*, CPH, 1993, t. XLV, z. 1–2, s. 142–145; W. Sobociński, *Zagadnienie reformy sądowej i sądów gminnych w Królestwie Polskim w latach 1856–1864*, CPH, 1970, XXII, z. 2, s. 115–119. Szerzej na temat projektu z 1856 r.: W. Sobociński, *Zapomniane prawo o organizacji sądownictwa w Królestwie Polskim z 1856 r.*, CPH, 1970, XXII, z. 1.

organami administracji gminnej. Sąd gminny pozostawał poza systemem sądownictwa powszechnego, a w jego skład wchodził wybierany na zgromadzeniu gminnym wójt i ławnicy.² W tym kształcie sądy gminne funkcjonowały nieco ponad 10 lat, aż do czasu gruntownej reformy sądownictwa Królestwa Polskiego. Niskie kwalifikacje oraz brak znajomości podstawowych zasad prawa przez wójta i jego ławników, absurdalne wyroki ferowane w tych sądach oraz stronniczość w orzekaniu, czego przykłady znajdujemy w pamiętnikach oraz publicystyce epoki nie mogła wpłynąć na wytworzenie autorytetu tej instytucji. Niewątpliwą wadą był brak możliwości weryfikacji orzeczeń sądów gminnych przez sądy powszechne oraz powiązanie tych sądów z administracją gminną, której interes reprezentowały w czasie wymiaru sprawiedliwości.³ Problemy te wzięto pod uwagę w czasie kolejnych prac legislacyjnych nad wprowadzeniem rosyjskiego modelu sądownictwa w Królestwie Polskim zastrzegając, iż ze względów politycznych sądy gminne powinny pozostać, chociaż w innym, nowym kształcie.

Zasadniczym problemem poruszonym na forum organów powołanych do przygotowania reformy sądowej był zakres zmian rosyjskich ustaw sądowych z 1864 r. przed ich zastosowaniem w Królestwie Polskim. Odstępstwa od rosyjskiej organizacji sądownictwa wynikały głównie z przesłanek społecznych, politycznych i – w dalszej kolejności – odmiennych warunków prawnych Królestwa Polskiego. W toku dyskusji nad kształtem reformy i walki politycznej na wysokich szczeblach administracji rosyjskiej prace uległy przedłużeniu, aż do 1875 r. Ostateczny wynik długich prac przygotowawczo-legislacyjnych stanowiły akty prawne reformujące gruntownie ustrój sądownictwa w Królestwie Polskim. Zostały one zatwierdzone przez cesarza Aleksandra II w dniu 19 II /3 III 1875 r. i ogłoszone

² Art. 38-62 ukazu cesarskiego o urządzeniu gmin wiejskich z 19 II/2 III 1864 r. – *Dziennik Praw* (dalej: DPKP), t. 62, s. 37–93.

³ W. Miklaszewski, *Kilka słów o sądach gminnych*, Wykład publiczny wygłoszony w Warszawie 11 III 1879 r..., Warszawa 1879, s. 13; H. Wiercieński, *Pamiętniki*, Lublin 1974, s. 481.

szone ukazem Senatu Rządzącego z 6/18 III 1875 r.⁴ W ślad za tym wydano kolejne akty przygotowujące wprowadzenie reformy sądowej w życie z dniem 1/13 VII 1876 r.⁵

Postanowienie z 19 II / 3 III 1875 r. wprowadzało nową organizację sądownictwa, zakładając podział na piony sądownictwa ogólnego i sądownictwa pokojowego, które nie były ze sobą instancyjnie powiązane. Podział ten opierał się na założeniu oddzielenia jurysdykcji w sprawach mniejszej wagi, należącej do sądownictwa pokojowego (sądy gminne, sędziowie pokoju i zjazdy sędziów pokoju) i w sprawach poważniejszych rozpatrywanych przez sądy ogólne (sądy okręgowe i Warszawska Izba Sądowa). Nad jednolitością orzecznictwa sądów niższych czuwał Senat Rządzący w charakterze najwyższego sądu kasacyjnego. Postanowienie to uchylało część

⁴ Były to: postanowienie o zastosowaniu ustaw sądowych z 20 XI 1864 r. do Warszawskiego Okręgu Sądowego (dalej: postanowienie o zastosowaniu...), ustawa o postępowaniach szczególnych w Warszawskim Okręgu Sądowym, przepisy o zastosowaniu do Warszawskiego Okręgu Sądowego ustawy notarialnej z 14/26 IV 1866 r. i etaty władz sądowych Warszawskiego Okręgu Sądowego – *Zbiór Praw, Postanowienia i rozporządzenia rządu w guberniach Królestwa polskiego obowiązujące, wydane po zniesieniu w 1871 r. urzędowego wydania Dziennika Praw Królestwa Polskiego, zebrał i przełożył Stefan Godlewski*, (dalej: *Zbiór Praw*), t. VI, Warszawa 1881, s. 77–243. Scalony tekst dwujęzyczny z zaznaczonymi przepisami, które nie obowiązują w Królestwie Polskim zawierają *Ustawy sądowe obowiązujące w guberniach Królestwa Polskiego na mocy najwyżżej zatwierdzonego 19 II / 3 III 1875 r. postanowienia o zastosowaniu ustaw sądowych z 20 XI 1864 r. do Warszawskiego Okręgu Sądowego*, t. I–III i *Dodatki do ustaw sądowych obowiązujących w guberniach Królestwa Polskiego*, S. Petersburg 1875 (wydawnictwo M. B. Wolfa). Oryginał w języku rosyjskim znajduje się w urzędowym zbiorze *Sobranje Uzakonienij i Rasporiaženij Prawitielstwa izdawajemoje pri Prawitielstwujuszczem Senatje* (dalej: *SUiRP*), 1875, nr 20, s. 254. Ukaz Senatu Rządzącego z 6/18 III 1875 r. – *Zbiór Praw*, t. VI, s. 73–77.

⁵ *Zbiór Praw*, t. VI, s. 315–317, 387–389. Ukazy Senatu Rządzącego z 26 V/7 VI 1875 r. i 14/26 VI 1875 r. Tym ostatnim ukazem ogłoszono najwyżżej zatwierdzone 1/13 VI 1875 r. postanowienie o sposobie wprowadzenia w wykonanie najwyżżej zatwierdzonych 19 II/3 III 1875 r. praw o organizacji sądownictwa w Warszawskim Okręgu Sądowym (dalej: postanowienie o sposobie wprowadzenia...) – *Ibidem*, s. 39–417.

przepisów zawartych w rosyjskiej ustawie o organizacji władz sądowych z 20 XI / 2 XII 1864 r. ze względu na zastosowane inne rozwiązania w Królestwie Polskim, niż w Cesarstwie Rosyjskim.⁶

Pion sądownictwa pokojowego wyróżniał się niezwykle rozmaitością form organizacyjnych sądu. Mieścił się tutaj orzekający kolegialnie sąd gminny, kierowany przez wybranego – co do zasady – sędziego gminnego, obok orzekającego jednoosobowo sędziego pokoju, urzędnika służby cywilnej pochodzącego z nominacji Ministra Sprawiedliwości. Postępowanie przed sądami pionu pokojowego, zgodnie z duchem reformy było uproszczone, szybkie i pozbawione w dużej części formalizmu procesowego. Instancją wyższą w okręgu pokojowym był zjazd sędziów pokoju reprezentowany i kierowany przez pochodzącego z nominacji Ministra Sprawiedliwości prezesa zjazdu. Był on sądem orzekającym kolegialnie w kompletach złożonych z prezesa zjazdu oraz zasiadających w równej liczbie sędziów gminnych i sędziów pokoju.⁷

Nowe sądy gminne zostały wprowadzone w formie dotychczas nieznaney zarówno w Królestwie Polskim, jak i w Cesarstwie Rosyjskim. Trudno je porównać do sądów *wołosnych* w Rosji, które miały charakter sądów stanowych przeznaczonych wyłącznie dla

⁶ Postanowienie o zastosowaniu... uchylało przepisy rozdziału wstępnego i rozdziału II ustawy o organizacji władz sądowych z 1864 r. (dalej: ustawa o organizacji władz sądowych...). W wydaniu *Ustaw Sądowych obowiązujących w guberniach Królestwa Polskiego*, (t. 1, *Organizacja sądowa i ustawa notarialna*, s. 9–23) przepisy ogólne rozdziału I zawarte w art. 12–18 ustawy o organizacji władz sądowych... w części pozostały w mocy, a w części zastąpiono je normami postanowienia o zastosowaniu... Przepisy dotyczące wyłącznie sądów gminnych – w formie powołanej dla Królestwa Polskiego – znajdujące się w art. 9–32 postanowienia o zastosowaniu... zamieszczono w tym wydaniu w Rozdziale dodatkowym (art. 1–24).

⁷ A. Korobowicz, *Sądownictwo Królestwa Polskiego 1876–1915*, Lublin 1995, s. 79–83. Na temat statusu sędziego pokoju jako urzędnika służby cywilnej: A. Bereza, G. Smyk, *Stanowisko prawne urzędników administracyjnych i sądowych w Królestwie Polskim po powstaniu styczniowym*, CPH, 2001, administracyjnych L III, z. 1, s. 245–262; I. G. Szarkow, *Mirowoj sudja w doriewolucyjnoji Rossii*, „Gosudarstwo i prawo”, Moskwa 1998, nr 9, s. 82.

stanu włościańskiego, a więc jako sądy szczególne stały one poza systemem sądownictwa powszechnego.⁸ Więcej natomiast podobieństw można dostrzec pomiędzy sądami gminnymi w Królestwie Polskim, a sądami pokoju w Rosji, których istotę stanowiła zasada wyboru różniąca się jedynie w szczegółach.

Sąd gminny w Królestwie Polskim sprawował swoją jurysdykcję w nowo utworzonych okręgach sądów gminnych, które nie mogły liczyć więcej niż cztery gminy.⁹ W okręgu każdego sądu gminnego wybierany był przez zgromadzenie gminne sędzia gminny oraz co najmniej trzech ławników i ich zastępców (tzw. kandydatów) na okres trzech lat.

Ze względu na zasadę wyboru obowiązującą przy obsadzie stanowiska sędziego gminnego oraz początkowe zasady finansowania działalności sądów gminnych, urząd ten miały charakter samorządowy. Tym samym sędziowie gminni nie mieli statusu urzędników służby cywilnej. Zaznaczenia jednak wymaga fakt, że na skutek szerokiej ingerencji rosyjskich władz administracyjnych w obsadę tych urzędów – z pominięciem wyborów i przejęcia finansowania sądów gminnych przez Skarb Państwa – sędziowie gminni mieli coraz silniejsze związki z pionem służby państwowej. Pozostali jednak do końca urzędnikami służby obywatelskiej (publicznej), mimo że we

⁸ A. Korobowicz, *Sądy gminne w Królestwie Polskim w świetle reformy po powstaniu styczniowym* [w:] *Gmina wiejska i jej samorząd* pod redakcją H. Brodowskiej, Warszawa 1989, s. 243–244, 248. W projektach reformy pojawiały się propozycje nadania sądom gminnym charakteru sądów stanowych na wzór sądów wolostnych w Rosji. (A. Korobowicz, W. Witkowski, *Funkcje sądowe...*, s. 148; N. N. Jefremowa, *Ministerstwo Justycji Rosyjskiej Imperii 1802–1917 gg.*, Moskwa 1983, s. 101; W. Spasowicz i E. Piltz, *Sądownictwo w Królestwie Polskim* [w:] *Potrzeby społeczne w Królestwie Polskim*, t. I, Kraków 1902, s. 56; W. Spasowicz, *O gminach i sądach gminnych w Królestwie Polskim* [w:] *Pisma*, t. III, Petersburg 1892, s. 352–353).

⁹ Art. 4 postanowienia o zastosowaniu... W pierwszych projektach reformy sądowej zakładano ograniczenie jurysdykcji sądu gminnego do granic jednej gminy, nie zakładając utworzenia odrębnych okręgów sądowych. Patrz szerzej na ten temat – A. Korobowicz, *Sądy gminne...*, s. 247.

wschodniej części Królestwa Polskiego wobec nasilającej się akcji rusyfikacyjnej stanowiska te obsadzano później co do zasady w drodze nominacji Ministra Sprawiedliwości przez byłych urzędników służby państwowej.

Warunkiem kandydowania na urząd sędziego gminnego było ukończenie 25 lat, prawo uczestniczenia w zgromadzeniu gminnym oraz spełnienie cenzusu majątkowego w postaci posiadania na własność gruntów leżących na terenie gminy w takiej ilości, która umożliwiła wybór na urząd wójta gminy.¹⁰ Dotyczyło to zarówno ziemian, chłopów, jak i zamieszkujących w osadach mieszczan. Istotnym warunkiem dla kandydata na urząd sędziego gminnego było ukończenie szkoły lub zdanie odpowiedniego egzaminu. Ten warunek uznawano za spełniony, jeżeli kandydat posiadał 3-letnią praktykę urzędniczą, w której nabył praktyczną umiejętność prowadzenia spraw sądowych.¹¹ Dotyczyło to także wójtów i ławników urzędujących

¹⁰ Na podstawie art. 67 ukazu o urządzeniu gmin wiejskich... – *DPKP*, t. 62, s. 73 – wynosiła ona 6 morgów na terenie gminy. W gminach powiatu miechowskiego i pińczowskiego guberni kieleckiej tymczasowo dopuszczalny był wybór wójta spośród właścicieli mających minimum 3 morgi ziemi w gminie na podstawie zatwierdzonego 25 IV / 7 V 1868 r. postanowienia Komitetu do spraw Królestwa Polskiego (dalej: KdsKP). Także w osadach (powstałych z dawnych miast) zezwolono w wyjątkowych wypadkach wybierać wójtów gmin spośród posiadających co najmniej 3 morgi gruntu – Postanowienie Komitetu Urządzącego z 6(18) II 1870 r. wydane w celu wykonania uchwały KdsKP z 22 I/3 II 1870 r., *DPKP*, t.70, s. 89. Zostało ono utrzymane na podstawie zatwierdzonego 31 X/12 XI 1879 r. postanowienia KdsKP – *Sbornik prawitielstwiennych razporiazenij po kriestijanskomu dielu w guberniach Carstwa Polskogo*, t. IV, (s I VII 1876 po 15 III 1884 g.), St. Peterburg 1884, s. 12–13; *SUiRP* z 1879, nr 131, st.843; *Gazeta Sądowa Warszawska* (dalej:GSW) z 1880 r., nr 6, s. 51–52. Patrz również na ten temat: GSW z 1906 r., nr 6, s.104; A. Okolski, *Instytucje samorządu gminnego wiejskiego*, GSW z 1880 r., nr 39, s. 315–316, J. Kukułski, *Realizacja reformy gminnej w Królestwie Polskim* [w:] *Gmina wiejska i jej samorząd* pod red. H. Brodowskiej, Warszawa 1989, s. 161–164.

¹¹ Art. 10 postanowienia o zastosowaniu... w związku z art.13 ukazu o urządzeniu gmin wiejskich...; Punkt 3 art. 10 mówiący o spełnieniu cenzusu wykształcenia w wypadku osób z 3-letnią praktyką urzędniczą przy prowadzeniu spraw sądowych, miał charakter deklaratoryjny, gdyż osoby te legitymowa-

w sądach gminnych przed reformą 1876 r. pod warunkiem, że umieli pisać i czytać.¹² Ostatnim warunkiem pozytywnym biernego prawa wyborczego był cenzus domicylu na terenie gminy wynoszący 3 lata. Mimo tak ściśle określonych warunków zdarzało się w praktyce, że na urząd sędziego gminnego kandydowały osoby, które ich nie spełniały.¹³

Urzędów sądowych nie mogła piastować osoba znajdująca się pod opieką lub kuratelą, skazana na karę pociągającą za sobą utratę prawa piastowania urzędów publicznych i „pozostająca pod

ty się już odpowiednim wykształceniem. Punkt ten można jedynie odczytać jako zachętę ze strony ustawodawcy – który dążył do utrzymania względnie wysokiego poziomu nowych sądów gminnych – do kandydowania na urząd sędziego gminnego dla niższych urzędników sądowych, którzy spadli z etatów w 1876 r. (Taką nadzieję przejawiał m.in. A. Suligowski, *O reformie sądowej w Królestwie Polskiem*, odbitka z „Niwy”, Warszawa 1875, s. 23–24; W. Spasowicz, *O gminach i sądach gminnych...*, s. 359–360). Ten zamysł prawodawcy okazał się chybiony, gdyż dawni urzędnicy sądowi nie mogli wykazać się odpowiednim cenzusem majątkowym, ani cenzusem domicylu na terenie gminy, dlatego na stanowiska sędziów gminnych mogli być mianowani jedynie w trybie administracyjnym. Dlatego np. dawnych sędziów pokoju musiano wykreślić ze spisów wyborczych, chociaż same komisje powiatowe ds. wprowadzenia reformy sądowej uważały, że ich wybór byłby najbardziej pożądany dla zapewnienia wysokiego poziomu sądownictwa gminnego (Archiwum Państwowe w Lublinie (dalej: APL), Lubelski Gubernialny Urząd do spraw Włościańskich (dalej: LGUdSWł) 477, Protokół Specjalnej Komisji powiatu lubelskiego z 21 I 1876 r., k. 18–18v.

¹² Był to warunek ważny, gdyż jedynie 66% wójtów w 1873 r. posiadało umiejętność pisania i czytania, co w świetle opinii S. Schultza, (*O administracji gminnej w Królestwie Polskiem*, „Niwa”, 1880, t. XVII, s. 406) było i tak znacznie zawyżone. Potwierdzają to dane z 1875 r. z guberni lubelskiej (na podstawie Gustawa Wiercieńskiego), gdzie grupa ta obejmowała jedynie 31% wójtów – Rkps WBPwL, nr 1881, k. 84. Patrz również: Generał Anuczyn, *Oczerki ekonomicznego położenia krestijan w guberniach Carstwa Polskiego*, Radom 1875; J. Kukulski, *Realizacja reformy gminnej...*, s. 174, 180–182.

¹³ APL, Kancelaria Gubernatora Lubelskiego (dalej: KGL), 1879:190, Gubernator lubelski (dalej: GL) do generał-gubernatora warszawskiego (dalej: GGW) z 31 VII 1879 r., k. 140–140v. Patrz również B. Prus, *Kroniki*, t. II, Warszawa 1953, s. 482.

sądem, śledztwem lub też pod dozorem policji”¹⁴. Oprócz tego istniały bariery z tytułu bliskiego pokrewieństwa, gdyż urzędu sędziego i ławników z tym samym okręgu sądowym nie mogli jednocześnie piastować: ojciec i syn, teść i zięć oraz rodzeni bracia. W razie wyboru dwóch osób pozostających w takim stopniu pokrewieństwa gubernator uznawał wybory za nieważne i zarządzał nowe na podstawie art. 73 ukazu o urządzeniu gmin wiejskich.¹⁵ Ze względu na regulację zakazującą łączenia posady sędziego gminnego z innym urzędem służby rządowej lub obywatelskiej, wybrane osoby musiały zrezygnować z piastowanej dotychczas funkcji np. w samorządzie gminnym. Aby uniknąć dalszych komplikacji byli o tym wcześniej informowani – zgodnie z cyrkularzami gubernatorów – przez naczelników powiatów.¹⁶

Procedurę sporządzenia pierwszych spisów osób mających w gminie bierne prawo wyborcze na urzędy sędziego gminnego i ławników regulowały przepisy postanowienia o sposobie wprowadzenia. Spisy wyborcze w 1875 r. układały komitety powiatowe do spraw wprowadzenia reformy sądowej w Królestwie Polskim.¹⁷

¹⁴ Art. 10 postanowienia o zastosowaniu... w związku z art. 7, 66 i 67 ukazu cesarskiego o urządzeniu gmin wiejskich... (*DPKP*, t. 62, s. 41, 71–73). W art. 66 ukazu o urządzeniu gmin wiejskich... wykluczano również osobę wyznania niechrześcijańskiego, lecz ta regulacja uległa złagodzeniu na mocy postanowienia Komitetu Urządzającego z 6(18) II 1870 r. (*DPKP*, t. 70, s. 85–86), które do pełnienia urzędów z wyboru w gminie dopuszczało – ale w ściśle określonej sytuacji – Żydów. Szerzej na ten temat: J. Kirsztrot, *Prawa Żydów w Królestwie Polskiem, Zarys historyczny*, Warszawa 1917, s. 84–85.

¹⁵ Zatwierdzone 16/28 III 1873 r. postanowienie KdsKP – *Sbornik prawitelstwiennych razporiaženij po krestijanskomu diełu...*, t. III, (s 25-go marta 1871 po 1-e julia 1876 g.), S. Peterburg 1876, s. 8; *SUiRP* z 1873, nr 43, s. 475; *Zbiór praw*, t. II, Warszawa 1878, s. 29–31. Patrz również A. Okolski, *Instytucje samorządu...*, s. 316.

¹⁶ Art. 42 o organizacji władz sądowych... w związku z art. 32 postanowienia o zastosowaniu...; APL, KGL 1885:124, Cykularz GL do naczelników powiatów guberni lubelskiej z 11 III 1885 r., k. 2.

¹⁷ Art. 18–19 postanowienia o sposobie wprowadzenia... Rozporządzenie GGW nakazujące przystąpienie do sporządzenia spisów przedwyborczych

Przygotowana lista przedstawiana była urzędowi gminnym, a następnie w terminie 3 miesięcy od otrzymania rozporządzenia generał-gubernatora warszawskiego przekazywana gubernialnemu urzędowi do spraw włościańskich, który ostatecznie ustalał listy osób uprawnionych do kandydowania na urzędy sędziów gminnych i ławników. Gubernialny urząd do spraw włościańskich badał listę pod względem formalno-prawnym, miał prawo wykreślenia osób z „powodu szczególnych przeszkód” oraz ostatecznie rozpatrywał wszelkie skargi dotyczące umieszczenia lub pominięcia w spisie. Poprawione listy wyborcze otrzymywał gubernator, który następnie przysyłał je do naczelników powiatów w celu przeprowadzenia wyborów.¹⁸

Na spisach wyborczych w 1876 r. znalazło się w skali Królestwa Polskiego nieco ponad 5000 osób spełniających warunki prawne do kandydowania na urząd sędziego gminnego.¹⁹ Widoczna była jednak wyraźna przewaga guberni zachodnich Królestwa Polskiego (np. 821 w guberni warszawskiej czy 819 w guberni kaliskiej) nad jego wschodnią częścią, z gubernią siedlecką na szarym końcu (tylko 169 osób). Wyniki te – nie nastrajające optymistycznie, były konsekwencją braku zupełności spisów. Wynikało to z faktu, iż wielu ziemian nie podejmowało starań w celu uzupełnienia spisu o swoją osobę, gdyż nie życzyło sobie uczestnictwa w wyborach. Drugim powodem było zbyt utajnienie prac komisji powiatowych sporządzających spisy, mimo odgórnych zaleceń ze strony gubernatorów i generał-gubernatora warszawskiego dotyczących nagłośnienia ich działalności. Zdarzały się również przypadki nieporozumień i bałaganu administracyjnego przy sporządzaniu spisów.²⁰

zostało wydane 7 XII 1875 r. – APL, LGUdWł 477, Cykularz GL do naczelników powiatów guberni lubelskiej z 11 XII 1875 r., k. 4.

¹⁸ Art. 19–21 postanowienia o sposobie wprowadzenia...

¹⁹ W. Miklaszewski, *O listach osób mających prawo być wybranym na sędziów gminnych i ławników*, GSW z 1879 r., nr 14, s. 107–108; Tenże, *Kilka słów o sądach gminnych...*, s. 14–15; K. Dunin, *Sądy gminne*, „Ateneum”, 1879, t. II, nr 2, s. 216–217; „Zorza” z 1879 r., nr 18, s. 3.

²⁰ APL, LGUdWł 477, GL do naczelników powiatów z 11 XII 1875 r., k. 4–5; Z. Mirosławski, *Wybory do sądów gminnych*, „Niwa”, 1876, t. IX, s. 428;

Spisy wyborcze w następnych latach sporządzane już były na podstawie przepisów postanowienia o zastosowaniu... Obowiązki komitetu powiatowego do spraw wprowadzenia reformy sądowej należały w tym zakresie do naczelnika powiatu. Badał on wszystkie zażalenia dotyczące pominięcia lub niewłaściwego zamieszczenia osoby na liście wyborczej. Decyzje naczelnika powiatu dotyczące tej kwestii mogły być zaskarżone w terminie 30 dni do gubernatora, którego decyzja była ostateczna.²¹ W celu zagwarantowania zupełności spisów wyborczych w czasie kolejnych wyborów nakazano naczelnikom powiatów ujawnić je za pomocą obwieszczeń i wyłożyć w kancelarii urzędów gminnych, a następnie po poprawkach przesyłano do redakcji „Wiadomości gubernialnych” w celu wydrukowania. Skorygowane listy przedwyborcze przekazywał naczelnik powiatu również do gmin, gdzie były one wywieszane w widocznym miejscu w urzędzie gminy, aż do czasu przeprowadzenia wyborów. Przy okazji wyjaśniono, że osoby pełniące urząd sędziego gminnego z nominacji Ministra Sprawiedliwości, mogą być włączane do spisów, jeżeli posiadają biernie prawo wyborcze.²²

Sposób przeprowadzenia wyborów na sędziego gminnego uzależniony był od budowy okręgu sądu gminnego. Jeżeli okręg liczył jedną gminę, to na urząd sędziego gminnego wybierano dwóch kandydatów ze sporządzonej listy wyborczej. Jeżeli zaś okręg sądu

W. Miklaszewski, *Kilka słów o sądach gminnych...*, s. 16. Do podobnych wniosków można dojść porównując spisy przedwyborcze z danymi wyborczymi Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego – GSW z 1879 r., nr 11, s. 89.

²¹ Art. 13 postanowienia o zastosowaniu... w związku z art. 75 ukazu o urządzeniu gmin wiejskich...

²² APL, KGL 1879:190, GGW do GL z 30 IV 1879 r., k. 4–6; Pismo GL do naczelników powiatów z 27 V 1879 r., k.19; Telegram GGW do GL z 24 V 1879 r., k. 18. Cykularz GL do naczelników powiatów z 14 VI, k. 40–44v. Rozporządzenie GGW z 30 IV 1879 r. – *Gmina i wojt, Rukowodstwo dla gminnych woytow, upolnomoziennyh, pisariej i drugich dolżnostnych lic gminnago i sielskago samouprawlienija, a rawno dla czynow ujezdnoj administracji w guberniach Carstwa Polskiego, czetwiertioje dopolniennoje i isprawlienneje izdanije*, sostał i izdal N. N. Majewskij, S. Petersburg 1913, s. 48.

gminnego liczył więcej gmin – co było zasadą w Królestwie Polskim – to każda gmina wchodząca w skład okręgu wybierała jednego kandydata ze wspólnej listy na urząd sędziego gminnego. W wypadku wybrania przez wszystkie gminy tego samego kandydata na sędziego gminnego, zarządzano wybory dodatkowe dla wyboru drugiego kandydata. W praktyce tego początkowo nie przestrzegano, chyba że jedyny wybrany kandydat nie odpowiadał gubernatorowi, który udzielał rekomendacji do Ministra Sprawiedliwości.²³

Wybory przeprowadzane były na zgromadzeniu gminnym pod przewodnictwem wójta, w którym mogli uczestniczyć wszyscy, bez różnicy wyznania, pełnoletni mieszkańcy gminy (z nielicznymi wyjątkami dotyczącymi sędziów pokoju, duchownych, urzędników policji powiatowej...), posiadający na własność co najmniej 3 morgi gruntu.²⁴ W 1879 r. Komitet do spraw Królestwa Polskiego wyjaśnił, na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych, że sędziowie gminni i ławnicy pełniący swój urząd – jeżeli spełniają warunki formalne – mogą również uczestniczyć w zgromadzeniach gminnych.²⁵

²³ Art.14 postanowienia o zastosowaniu... Zatwierdzone 15/27 VI 1876 r. postanowienie KdsKP – *Sbornik prawitielstwiennych razporiazenij po krestijanskomu dielu...*, t. III, s. 80.

²⁴ Art.13 ukazu o urządzeniu gmin wiejskich... Na mocy postanowienia Komitetu Urządzającego z 19/31 V 1870 r. wystarczające były 1,5 morgi w gminie – S. Schultz, op. cit, s. 400. Było to rozwiniecie uchwały KdsKP z 2/14 I 1870 r. (*DPKP*, t. 70, s. 89).

²⁵ Zatwierdzone 22 XII 1879 r./ 3 I 1880 r. postanowienie KdsKP – *Sbornik prawitielstwiennych razporiazenij po krestijanskomu dielu...*, t. IV, s. 20. Kontrowersje budził również udział kobiet spełniających warunki z art. 13 ukazu o urządzeniu gmin wiejskich, gdyż praktyka w tym zakresie była różna w guberniach Królestwa Polskiego. Dopiero w 1880 r. generał-gubernator warszawski rozstrzygnął cyrkularzem, iż kobiety nie mają prawa uczestnictwa w zgromadzeniu gminnym, ani głosu w sprawach należących do kompetencji zgromadzenia gminy. Cyrkularz GGW z 24 II 1880 r. do naczelników guberni rozstrzygnął ten problem, bazując na podstawie art. 14 i art.100 ukazu o urządzeniu gmin wiejskich... *Sbornik cirkuliarow Warszawskich General-Gubernatorow 1874–1897 g.g., czast I, Cirkuliary: po wojnskoj powinności, po ziemskoj straże, krestijanskim i gorodskim dielam*, Warszawa 1900, s. 236–237.

Przebieg pierwszych wyborów na sędziów gminnych nie należał do spokojnych. Dużym zaskoczeniem dla władz był bojkot w wielu gminach guberni lubelskiej, siedleckiej, suwalskiej i radomskiej. Chłopi widząc w wykazach kandydatów na urzędy sądowe przewagę właścicieli ziemskich protestowali przeciwko takim sądom gminnym, określając je niekiedy „sądami pańskimi”. Pojawiały się pogłoski, że zasady „reformy sądowej spowodują, iż ponownie znajdą się pod władzą dziedziców, od których ich Miłościwy Car uwolnił.” Pewną rolę odgrywał też czynnik religijny w gminach wschodnich powiatów guberni lubelskiej, gdzie prawosławni mieszkańcy wsi odmawiali głosowania na przedstawionych kandydatów wyznania katolickiego. Zebrani chłopi prosili by „nie oddawać ich pod władzę Polaka i pomóc ruskiemu ludowi, który będzie wdzięczny Cesarzowi i wierzył tylko władzy rosyjskiej i ruskim naczelnikom”.²⁶

Sprawą bojkotu wyborów zajął się na wniosek Ministra Sprawiedliwości Komitet do spraw Królestwa Polskiego, gdyż przepisy postanowienia o zastosowaniu, nie przewidywały żadnych rozwiązań zastępczych w razie trudności w skompletowaniu składu sądu gminnego z powodu odmowy wyboru przez zgromadzenie gminne. Uznano jednak sprawę za incydentalną i nie widziano potrzeby nowelizacji prawa poprzez wprowadzenie nowych przepisów regulujących taką sytuację.²⁷ Na mocy uchwały Komitetu do spraw Królestwa Polskiego zatwierdzonej przez cesarza i ogłoszonej ukazem Senatu Rządzącego z 23 VI / 5 VII 1876 r. postanowiono, że w przypadku, gdy gmina nie wybrała kandydata na sędziego gminnego, a w innych gminach tego samego okręgu sądowego kandy-

²⁶ APL, KGL 1876:41t, Naczelnik powiatu chełmskiego do GL z 26 V 1876 r., nfol; KGL 1876:164 lit.a, GL do GGW i MSW z 21 V 1876 r., nfol. Patrz również H. Brodowska, *Gmina wiejska szkołą kształcenia obywatelskiego chłopów polskich* [w:] *Gmina wiejska i jej samorząd* pod red. H. Brodowskiej, Warszawa 1989, s. 338.

²⁷ APL, KGL 1876:164 lit.a, Wypiska z dziennika KdsKP z 15/27 VI 1876 r., nfol; N. Rejнке, *Oczerk zakonodatielstwa Carstwa Polskago (1807–1881)*, S. Peterburg 1902, s. 126.

daci tacy zostali wybrani, to Minister Sprawiedliwości zatwierdzał kandydata wybranego z tych ostatnich gmin. W wyjątkowej sytuacji, gdy wyboru sędziów gminnych odmówiłyby wszystkie gminy wchodzące w skład okręgu sądowego, to taki okręg generał-gubernator warszawski w porozumieniu ze starszym prezesem Warszawskiej Izby Sądowej – w zależności od istniejących okoliczności i miejscowych warunków – mógł tymczasowo, albo przyłączyć w całości do jednego z sąsiednich okręgów, albo rozdzielić gminy pomiędzy sąsiednie okręgi sądowe.²⁸ W czasie kolejnych wyborów bojkot miał charakter sporadyczny i nie zdarzyła się już sytuacja – taka jak w 1876 r. – odmowy wyboru przez wszystkie gminy okręgu sądowego.

Uchwały zgromadzeń były ważne, jeżeli uczestniczyła w nich co najmniej połowa uprawnionych. Wybrany kandydat na urząd sędziego gminnego mógł odmówić przyjęcia urzędu tylko w wypadku, gdy ukończył 60 lat, stan fizyczny na to mu już nie pozwalał, gdy wysłużył już jedną kadencję z wyborów lub gdy ze względu na rodzaj prowadzonej działalności nie mógł na stałe przebywać w gminie.²⁹

Na straży legalności wyborów na zgromadzeniu gminnym stał naczelnik powiatu. Rozstrzygał on skargi na sposób przeprowadzenia wyborów lub niedopuszczalność wyboru określonej osoby na jeden z urzędów, które można było wnieść w terminie 2 tygodni od

²⁸ *Zbiór Praw*, t. IX, s.151; *SUiRP* z 1876 r., nr 67, st. 722; *Sbornik pravitelstwiennych rasporiaženij po krestijanskomu dielu...*, t. III, s. 179–180.

²⁹ Art.17 i 72 aktu o urządzeniu gmin wiejskich... S. Schultz, op. cit., s. 403. Początkowo w praktyce takie przypadki zdarzały się niezwykle rzadko. Wybrani na urząd prosili o zwolnienie z powodu podeszłego wieku, niemocy fizycznej i nieznajomości języka rosyjskiego (APL, KGL, 1879:190, Pismo PZSP I okręgu pokojowego guberni lubelskiej do GL z 1 VIII 1879 r., k.158). Z czasem takich próśb jest coraz więcej i pochodzą one od osób wybranych na mniej prestiżowe stanowiska ławników i ich zastępców. Dotyczyło to głównie ziemian, którzy prośby swoje uzasadniali zwykle złym stanem zdrowia, przedstawiając świadectwa lekarskie. Jako podstawę do zwolnienia uznano również 3-letni okres pracy na stanowisku wójta lub ławnika w dawnym sądzie gminnym (APL, KGL 1880:62, GGW do GL z 25 I 1880 r., k. 1–1v, GL do GGW z 9 II 1880 r., k. 2–3).

dnia wyborów. Taka skarga przysługiwała grupie osób reprezentujących 1/5 mieszkańców mających czynne prawo wyborcze w gminie. Jeżeli skarga była zasadna, naczelnik powiatu zarządzał nowe wybory w swojej obecności. Na takie rozporządzenie naczelnika, jak i odmawiające uznania skargi na tryb przeprowadzenia wyborów przysługiwała w terminie 30 dni skarga do gubernatora.³⁰ Listy wybranych przez zgromadzenia gminne kandydatów na sędziów gminnych i ławników wraz z kopiami protokołów zgromadzeń gminnych naczelnik powiatu przedstawiał gubernatorowi, który badał prawidłowość przeprowadzenia wyborów. W razie stwierdzenia naruszeń prawa w trybie przeprowadzonych wyborów na sędziego gminnego gubernator miał prawo zarządzić ponowne wybory pod nadzorem naczelnika powiatu.

Pewną zmianę w procedurze wyborczej mającą na celu likwidację dotychczasowej kumulacji wyborów na urzędy sądowe we wszystkich gminach Królestwa Polskiego w jednym stałym terminie przed dniem 1 lipca oraz utrzymanie ciągłości funkcjonowania sądu poprzez stopniową zmianę składu wprowadziło najwyżej zatwierdzone 11/23 V 1882 r. zdanie Rady Państwa. Podzielono wszystkie okręgi sądów gminnych na trzy grupy, w celu przeprowadzenia corocznych oddzielnych wyborów na sędziego gminnego w 1/3 okręgów Królestwa Polskiego, w stałym dla każdej guberni terminie. Kolejne wybory w tej grupie (tzw. kolejce) okręgów sądowych w ramach każdego powiatu miały się odbywać co trzy lata.³¹ Pierwsze wybory wg nowego systemu odbyły się w 1884 r. i jego zasady nie uległy już zmianie do 1915 r.

Kandydatów na urząd sędziego gminnego gubernator przedstawiał Ministrowi Sprawiedliwości, do którego należało zatwierdzenie

³⁰ Art. 70, 72, 74, 75 ukazu o urządzeniu gmin wiejskich... Patrz szerzej na ten temat: A. Okolski, *Instytucje samorządu...*, s. 316.

³¹ *Zbiór Praw*, t. XXI, najwyżej zatwierdzone 11/23 V 1882 r. zdanie Rady Państwa (dalej: NZZRP), s. 191–193. APL, LGUdsWł 478, Kopia dziennika posiedzeń porządkowych ZSP II okręgu pokojowego guberni lubelskiej z 18 IX 1883 r., k. 972–974v; GGW do GL z 28 VIII 1883 r., k. 980–983.

nie wybranych osób. Rekomendacja kandydata ze strony gubernatora początkowo oznaczała w praktyce urzędniczej pewność otrzymania posady sędziego gminnego. Pierwsze przypadki nieuwzględnienia propozycji gubernatora pojawiły się po wyborach w roku 1882. Rekomendacja gubernatora nie zależała od ilości otrzymanych głosów, czy też liczby gmin, które wybrały kandydata na urząd sędziego gminnego. Kryteria brane pod uwagę przez gubernatora w celu udzielenia rekomendacji dotyczyły prawomyślności, poziomu wykształcenia, znajomości języka rosyjskiego i pracy urzędniczej. Stąd niekiedy zdziwienie i zaskoczenie mieszkańców gmin, których kandydat na sędziego gminnego wybrany przytłaczającą ilością głosów nie był zatwierdzany przez Ministra Sprawiedliwości.³²

Informacji na temat prawomyślności wybranych kandydatów dostarczał gubernatorowi naczelnik gubernialnego zarządu żandarmerii, a jego negatywna opinia dyskwalifikowała takiego kandydata na posadę sędziego gminnego. Początkowo podstawą dyskwalifikacji było ujawnienie w materiałach policyjnych jakichkolwiek związków z powstaniem styczniowym. Ocenie podlegał również negatywny stosunek do władzy zaborcy i jego organów. Później pojawiają się zarzuty dotyczące poglądów politycznych, przechowywania nielegalnej literatury czy przynależności do partii politycznych.³³ Mimo wszechstronnej kontroli władz rosyjskich, wielu Polaków – aktywnych uczestników zrywu narodowego w 1863 r., których udział nie został wykryty – zostało sędziami gminnymi.³⁴

³² Np. prośba mieszkańców gminy Niemce i Kamionka powiatu lubartowskiego do GL z 28 VI 1876 r. zmianę nominacji na sędziego gminnego w I okręgu powiatu lubartowskiego na korzyść kandydata, który został wybrany większą ilością głosów – APL, KGL, 1876:164, nfol.

³³ APL, KGL 1876:164 lit. a, Spisy osób wybranych na urzędy sądowe dotyczące ich nieprawomyślności politycznej sporządzone przez Naczelnika Lubelskiego Gubernialnego Zarządu Żandarmerii (dalej: NLGZZ) dla poszczególnych powiatów z 27 V, 31 V i 3 VI 1876 r., nfol.

³⁴ A. Bereza, *Sądy gminne powiatu zamojskiego w latach 1876–1915*, „Zamojskie studia i materiały”, rok wydania III, z. 1, Zamość 2001, s. 59 przypis. 57; S. Holewiński, *Wspomnienia*, Kraków 1998, s. 17–18.

Minister Sprawiedliwości mógł również mianować w trybie administracyjnym inne osoby, z pominięciem przedstawionych przez gubernatora kandydatów.³⁵ Władze rosyjskie wprowadzając reformę sądową dążyły do tego, aby nowe sądy gminne cieszyły się zaufaniem społeczeństwa lokalnego. W celu utrzymania więzi pomiędzy mieszkańcami, a – powołanym nawet w trybie administracyjnym – sędzią gminnym należało dążyć do tego, aby urząd sędziego gminnego obsadzony został przez osobę zamieszkujejącą i poważaną na obszarze okręgu sądu gminnego. Generał-gubernator warszawski zwracał na to uwagę Ministra Sprawiedliwości jeszcze przed przeprowadzeniem pierwszych wyborów na urzędy sądowe.³⁶ W tym celu Minister Sprawiedliwości nałożył na gubernatorów obowiązek przedstawienia listy osób wybranych na urząd sędziego gminnego w poszczególnych okręgach sądów gminnych, jeżeli żadnej z nich nie rekomendował.³⁷ Spośród nich – co jest pewnym paradoksem – Minister Sprawiedliwości mianował sędziów gminnych w trybie administracyjnym, co faktycznie oznaczało nominacje osób wybranych na zgromadzeniach gminnych, którzy nie otrzymali rekomendacji od gubernatora. Tym samym stworzono fikcję o decy-

³⁵ Art. 17 postanowienia o zastosowaniu... Patrz również art. *Niezbędne zmiany*, GSW z 1897 r., nr 31, s. 491. Autor atakuje ingerencję administracji w powoływanie sędziów gminnych, określając te przepisy jako „całkiem zbyteczne, a nawet uwłaczające całej instytucji”. W 1890 r. Ministerstwo Sprawiedliwości zostało podzielone na dwa departamenty. Sprawy dotyczące obsady personalnej sądów gminnych (i sędziów pokoju) były roztrząsane w II Departamencie Ministerstwa Sprawiedliwości. – N. N. Jefremowa, op. cit., s. 76 i 79–80.

³⁶ APL, KGL, 1876:164 lit.a, GGW do MS z 8 V 1876 r. nfol. Odpowiadało to założeniom reformy z 1864 r. w Cesarstwie Rosyjskim, dotyczącym obsady w drodze wyborów istniejących tam sędziom pokoju, którzy powinni być „sędziami lokalnymi i obrońcami pokoju”, cieszącymi się zaufaniem miejscowej ludności i znajomością miejscowych stosunków. – *Motywy do projektu ustawy o urządzeniu władz sądowych z 1862 r., nr 65, s. 300 za Podręcznikiem dla sądów gminnych...*, t. I, s. 41.

³⁷ APL, KGL 1876:164 lit.a, P.o. GGW do GL z 2 VI 1876 r., Telegram z Warszawy do Lublina z 22 V 1876 r., Kierujący Kancelarią GGW do GL z 26 V 1876 r., nfol.

dużą rolę wyborów na urzędy sędziów gminnych, stwarzając jednocześnie wrażenie, że ingerencja władz administracyjnych ogranicza się jedynie do formalnej akceptacji jednego z wybranych kandydatów.

Z wykazów przedwyborczych wynikało, że prawo kandydowania na sędziego gminnego miała grupa osób ze znakomitą przewagą ziemiaństwa co było konsekwencją bariery w postaci cenzusu wykształcenia. Pozwoliło to ziemiaństwu i – w mniejszym stopniu – inteligencji zmonopolizować obsadę stanowisk sędziów gminnych.³⁸ Spośród 369 sędziów gminnych Królestwa Polskiego w 1876 r. większość została zatwierdzona po wyborach, a tylko 21 – najczęściej urzędników sądowych, którzy *spadli z etatu* – zostało mianowanych w trybie administracyjnym.³⁹

Doświadczenia z działalności sądów gminnych pierwszej kadencji (1876-1879) spowodowały rewizję stanowiska władz rosyjskich i zmianę prowadzonej polityki personalnej, co wynikało z faktu, że nieliczni sędziowie gminni pochodzenia chłopskiego niejednokrotnie źle wypełniali swoje obowiązki, wykazując często ignorancję w zakresie znajomości podstawowych zasad prawa. Aby zapew-

³⁸ Cenzus wykształcenia uważano jeszcze za niski podnosząc obawy, iż umożliwi to obsadę stanowisk sędziów gminnych przez „nieodolnych i nieuków” – A. Suligowski, *O reformie sądowej w Królestwie Polskim...*, s. 19, 30; A. Rembowski, *O samorządzie wiejskim w Królestwie Polskim, W kwestyi obieralności sędziów gminnych [w:] Pisma*, cz. III, t. I, Kraków–Warszawa 1901, s.179–180 (po raz pierwszy wydrukowane w „Niwie”, t. IX, 1876, s. 373–381). W tej tonacji wypowiadał się K. Dunin (op. cit., s. 205–208), lecz uważał on, iż obok inteligencji powinien znajdować się w sądzie gminnym element chłopski w charakterze ławników, dla którego stanowić to będzie szkołę obywatelską.

³⁹ Rossijskij Gosudarstwienij Istoriceskij Archiw w S. Petersburgie (dalej: RGIAP), F.1405, op.515, nr 30, *Swod statisticeskich swiedienij o licznym sostawie i dejatielnosti obszczich i mirowych sudiebnych ustanowlienij Warszawskiego Sudiebnogo Okruga za 1876–1890 god*, k. 5v–6; „Kraj” z 1892 r., nr 4, s. 24. *Kratkija swiedienija o sudiebnych ustanowlienjach Warszawskiego Sudiebnago Okruga i dejatielnosti ich za wremia c 1876 po 1901 god*, Warszawa 1901, s. 10 podaje na rok 1876 348 sędziów zatwierdzonych po wyborach, lecz informacja ta oparta jest na danych z początku 1877 r.

nić autorytet sądu gminnego – który opierał się nie tylko na zaufaniu ludności miejscowej do wywodzącego się z niej sędziego gminnego, ale także na właściwym fachowym orzecznictwie – władze carskie zmuszone zostały do zasilenia tego pionu sądownictwa bardziej fachowym elementem personalnym w trybie nominacji administracyjnej. Pozwalało to również na odsunięcie tych przedstawicieli miejscowego ziemiaństwa polskiego, którzy nie mogli być zaakceptowani ze względu na swoje poglądy. Od 1879 r. można zauważyć w skali Królestwa Polskiego zwiększającą się liczbę sędziów gminnych mianowanych w trybie administracyjnym przez Ministra Sprawiedliwości. Na 368 sędziów gminnych liczba mianowanych na ten urząd wynosiła 58, rosnąc systematycznie do końca kadencji do 74.⁴⁰

Przy zatwierdzaniu i nominacjach na sędziego gminnego można było spotkać nowe kryteria zarówno o charakterze merytorycznym, jak i politycznym, chociaż nie miało to jeszcze znamion zorganizowanej polityki narodowościowej. W latach osiemdziesiątych nowe sądy gminne już okrzepli i wrosły w codzienność życia ludności, dlatego administracja rosyjska mogła już spokojniej realizować swoją politykę obsady personalnej. Osoby, które nie sprawdziły się na stanowisku sędziego gminnego w oczach zaborcy, nie mogły już liczyć na zatwierdzenie po następnych wyborach.⁴¹ W okręgach sądowych leżących w rejonie przygranicznym, na których terenie znajdowały się osady z dużym odsetkiem parującej się handlem ludności żydowskiej, mianowano najczęściej osoby z odpowiednim przygotowaniem prawniczym. Doświadczenia wskazywały, że wybrany na stanowisko sędziego gminnego chłop – w takim okręgu, gdzie

⁴⁰ RGIAP, F.1405, op.515, nr 30, *Swod statisticzeskich swiedenij o licznom sostawie...*, k. 5v–6.

⁴¹ Powodem mogły być: obietnica wyroku dotyczącego wprowadzenia w miejscowej szkole języka polskiego, brak wezwania duchownego prawosławnego dla przeprowadzenia przysięgi osób tegoż wyznania, czy rażąca stronniczość w trakcie orzekania – APL, KGL 1885:124, NLGZZ do GL z 7 VI 1885 r., k. 329v; KGL 1886:112, NLGZZ do GL z 18 VII 1886 r., k. 36–36v.

sprawy cechowały się znacznym stopniem zawilości – nie dawał sobie rady i popadał w całkowitą zależność od pisarza sądowego.

Coraz większą ingerencję władz administracyjnych widać w zestawieniu wskazującym na rosnącą liczbę sędziów gminnych w Królestwie Polskim mianowanych przez Ministra Sprawiedliwości, z pominięciem wybranych kandydatów. W 1883 r. na 368 sędziów gminnych mianowano 81, w 1885 r. na 373 już 95, zaś w 1887 r. na 374 mianowano aż 127.⁴² Ważnym kryterium przy obsadzie urzędów sądowych – oprócz osobistych predyspozycji kandydata – było wyznanie, co wynikało z prowadzonej polityki narodowościowej zaborcy. Coraz częściej pojawiały się w raportach postulaty zatwierdzenia lub mianowania sędziego gminnego „ruskiego, wyznania prawosławnego”, jeżeli w okręgu znajdowały się gminy zamieszkałe przez ludność prawosławną.⁴³

Do końca lat 80. XIX wieku to kryterium doboru można zaobserwować jedynie w praktyce działania organów administracji gubernialnej, lecz nie miało ono charakteru obligatoryjnego. Wiązało się to po części z epoką rządów generał-gubernatora Pietra Pawłowicza Albedyńskiego w latach 1880–1883, gdy wiele mówiono o budowie „złotych mostów pojednania” oraz wyważonym stanowiskiem w tej kwestii prezesa Warszawskiej Izby Sądowej N. N.

⁴² RGIAP, F.1405, op.515, nr 30, *Swod statisticzeskich swiedenij o licznom sostawie...*, k. 5v–6.

⁴³ Władze rosyjskie reprezentowały oficjalnie pogląd, że wyznanie ludności pokrywa się z jej narodowością. Prowadziło to do uznania każdego z prawosławnych za „ruskiego”, zaś formalnie w świetle prawa prawosławnym był również wyznawca kościoła greckounickiego zlikwidowanego w Królestwie Polskim w 1875 r. Szerzej na ten temat: A. Korobowicz, *Stanowisko prawne obrządku greckounickiego w Królestwie Polskim (1815–1875)*, Lublin 1966 (maszynopis pracy doktorskiej); J. Lewandowski, *Likwidacja obrządku grekokatolickiego w Królestwie Polskim w latach 1864–1875*, Annales UMCS, vol. XXI, nr 9, section F, 1966, s. 214–243. Wykaz miejscowości z przewagą ludności prawosławnej z guberni lubelskiej, siedleckiej i suwalskiej możemy znaleźć w *SUiRP* z 1901 r., nr 102, s. 2093.

Gerarda.⁴⁴ Dopiero po zakończeniu zmian w procedurze wyborczej na urzędy sądowe gminne pojawiła się podstawa prawna, obligująca administrację rosyjską do takiej polityki personalnej, w formie postanowienia Komitetu Ministrów z 25 VI / 7 VII 1889 r. o zajmowaniu urzędów przez osoby pochodzenia rosyjskiego.⁴⁵ W świetle tego aktu od urząd sędziego gminnego musiał być obsadzony przez osobę prawosławną pochodzenia rosyjskiego, jeżeli w jednej z gmin okręgu zamieszkiwała ludność prawosławna. Dotyczyło to przede wszystkim gmin, wchodzących w skład guberni lubelskiej, siedleckiej i powiatu augustowskiego guberni suwalskiej.⁴⁶ Zamieszkała tam ludność unicka wybierała często na urzędy sądowe katolików, gdyż utożsamiała się z ludnością polską, traktując prawosławie i Rosjan za coś wrogiego i obcego. Położenie nacisku na politykę narodowościową w obsadzie sądów gminnych wiązało się z epoką rządów generał-gubernatora Josifa Hurki, zajadłego rusyfikatora.⁴⁷

W 1889 r. na 374 sędziów gminnych Królestwa Polskiego mianowanych było już aż 129 sędziów i ta tendencja utrzymała się w ciągu następnych 10 lat.⁴⁸ Interesująca jest liczba nominacji sędziowskich w poszczególnych guberniach Królestwa Polskiego według stanu na luty 1892 r. (patrz tabela zamieszczona obok).

⁴⁴ Archiwum Główne Akt Dawnych w Warszawie (dalej: AGAD), Warszawska Izba Sądowa (dalej: WIS) 1, GGW do starszego prezesa WIS z 21 X 1882 r., k. 15–17; A. A. Kornilow, *Russkaja polityka w Polsce so wremieni rozdielow do naczala XX wieka*, Piotrograd 1915, s.83; A. A. Sidorow, *Russkije i russkaja žizn w Warszawie (1815–1895). Istoriceskij oczierek*, Warszawa 1899–1900, s. 167–168. A. Zaleski, *Towarzystwo warszawskie. Listy do przyjaciółki przez Baronową XYZ*, Warszawa 1971, s. 172.

⁴⁵ Akt ten nie został opublikowany. Rozesłano go do gubernatorów Królestwa Polskiego tajnym pismem GGW z 1 VIII 1889 r. – AGAD, WIS 2, Gubernator suwalski do MS z 14 VIII 1905 r., k. 99–100v.

⁴⁶ RGIAP, F.1405, op.545, nr 16197, k. 53–55; AGAD, WIS 2, MS do starszego prezesa WIS z 20 XI 1898 r., k. 71–71v i starszy prezes WIS do MS z 9 XII 1898 r., k. 74–75.

⁴⁷ A. A. Sidorow, op. cit., s. 170–171.

⁴⁸ „Kraj” z 1892 r., nr 4, s. 24.

Sędziowie gminni w poszczególnych guberniach
Królestwa Polskiego w lutym 1892 r.⁴⁹

Gubernia	Liczba stanowisk	Z wyboru	Z nominacji	Wakaty
Warszawska	44	33	9	2
Kaliska	40	32	7	1
Piotrkowska	44	28	15	1
Radomska	40	31	8	1
Kielecka	36	23	11	2
Lubelska	41	19	20	2
Siedlecka	40	18	20	2
Płocka	33	24	9	0
Łomżyńska	28	20	7	1
Suwalska	28	13	13	2
RAZEM	374 ⁵⁰	241	119	14

⁴⁹ *Spisok czynam sudiebnogo wiadomstwa, a także prisiażnym i czastnym powierienym okruga Warszawskoj Sudiebnoj Palaty po 1 fiewrala 1892 g.*, Warszawa 1892, s. 42–44, 49–50, 58–60, 63–65, 74–76, 79–80, 84–85, 93–95, 97–99, 106–107, 111–112, 122–124, 127–128, 137–139, 142–143, 151–153, 157–158, 166, 171–173, 180–182, 186–187. Nieco inne obliczenia przedstawia J. Kukulski, *Sądy gminne w Królestwie Polskim, Studium społeczno-historyczne*, Kielce 1995, s. 204, a za nim A. Chwalba, *Polacy w służbie Moskali*, Warszawa-Kraków 1999, s. 192 z pomyłką dotyczącą liczby etatów sędziów gminnych w Królestwie Polskim.

⁵⁰ W 1892 r. ustalona była już liczba 377 sądów gminnych, lecz utworzone 3 nowe sądy nie rozpoczęły swojej działalności. *Sbornik statističeskich swiedienij Ministerstwa Justicji, Swiedienija o licznom sostawie sudiebnych ustanowlienij jewropejskoj Rossii, Kawkazkogo kraja, Sibiri i Turkiestana i diejatielnosti sudiebnych ustanowlienij obrazowanych po ustawam imperatora Aleksandra II i komierczeskich sudow za 1891*, S. Peterburg 1893, s. 9.

Zauważyć można, iż około 50 % sędziów gminnych w trzech guberniach wschodniej części Królestwa Polskiego było mianowanych przez Ministra Sprawiedliwości z pominięciem wybranych osób. Zasięg oddziaływania postanowienia z 25 VI / 7 VII 1889 r. na strukturę narodowościowo-wyznaniową wśród sędziów gminnych, w przybliżeniu odpowiadał późniejszemu terytorium guberni chełmskiej, wydzielonej ze wschodnich części guberni lubelskiej i siedleckiej. Argumentem wystarczającym do mianowania sędziego gminnego wyznania prawosławnego był fakt, że w skład okręgu sądowego wchodziła jedna gmina zamieszkała przez ludność prawosławną. Na przełomie lat 80 i 90. we wszystkich okręgach sądów gminnych II okręgu pokojowego (oraz okręgów powiatu chełmskiego z I okręgu pokojowego) guberni lubelskiej i II okręgu pokojowego guberni siedleckiej stanowiska sędziów gminnych zostały obsadzone przez osoby wyznania prawosławnego, w znakomitej części w drodze nominacji Ministra Sprawiedliwości. Z czasem zasada wyboru sędziego gminnego tych terenach stała się w rzeczywistości fikcją. Wybory odbywały się zgodnie z określoną kolejką wyborczą, lecz wybranych kandydatów – jeśli tacy byli – nie zatwierdzał Minister Sprawiedliwości. Prawosławni mieszkańcy tych terenów to głównie chłopci, niespełniający cenzusu wyborczego na sędziego gminnego. Jeżeli już zostali umieszczeni w spisach wyborczych, to wybrani przez zgromadzenie gminne nie otrzymywali rekomendacji naczelnika powiatu i gubernatora ze względu na zbyt niski stopień wykształcenia. Często, gdy w spisach wyborczych na sędziego gminnego z danego okręgu znajdowali się sami katolicycy ziemianie, zgromadzenia gminne odmawiały wyboru prosząc o mianowanie sędziego gminnego *ot prawiitelstwa*. Ale zdarzały się również wypadki, gdy te gminy uparczywie wybierały polskiego katolickiego ziemianina na sędziego gminnego, który nie był zatwierdzany przez władze.⁵¹

W 1901 r., w 25-lecie funkcjonowania sądownictwa rosyjskiego zauważyć można w skali Królestwa Polskiego zmniejszającą się liczbę sędziów gminnych mianowanych przez Ministra Spra-

⁵¹ A. Bereza, *Sądy gminne powiatu zamojskiego...*, s. 65.

wiedliwości. Na 377 sędziów mianowano 107 i tendencja ta w przybliżeniu utrzymała się w latach następnych, aż do wybuchu I wojny światowej.⁵² Prowadziło to do pewnych oszczędności, gdyż utrzymanie mianowanego sędziego gminnego było znacznie kosztowniejsze dla budżetu Ministerstwa Sprawiedliwości. Oczywiście nie dotyczyło to guberni lubelskiej i siedleckiej, w których liczba mianowanych sędziów gminnych utrzymywała się na stałym poziomie, ze względu na prowadzoną politykę narodowościową. W 1899 r. i 1900 r. było mianowanych 23 w guberni lubelskiej i 21 sędziów gminnych w guberni siedleckiej. W latach następnych liczby te ulegały tylko niewielkim zmianom.⁵³ Sędziowie mianowani przez władze piastowali swój urząd krótko, do czasu właściwego – w oczach administracji rosyjskiej – o ile był on możliwy, wyboru przez zgromadzenie gminne.

Urząd sędziego gminnego obsadzany był najczęściej przez osoby wykazujące się wysokim cenzusem wykształcenia, co miało wpływ na sprawność funkcjonowania sądów gminnych. Był on jedynym stanowiskiem sędziowskim, dostępnym dla Polaków na terenach Królestwa Polskiego, przyciągając tym samym wartościową grupę osób wykształconych. Nie brakowało również na tych sta-

⁵² W 1901 r. było 107 nominacji (*Pamiętnik Warszawskiego Sądowego Okręgu* (dalej: PK WSO) *na 1901 g.*, s. 236), w 1902 r. – 105 (*PK WSO na 1902 g.*, s. 238), 1903 r. – 105 (*PK WSO na 1903 g.*, s. 214) w 1904 – 105 (*PK WSO na 1904 g.*, s. 214), w 1906 r. – 108 (*PK WSO na 1906 g.*, s. 214), w 1907 – 108 (*PK WSO na 1907g.*, s. 214), w 1910 r. – 100 (*PK WSO na 1910 g.*, s. 232), w 1911 r. – 80 (*PK WSO na 1911 g.*, s. 194) i w 1914 r. – 102 (*PK WSO na 1914 g.*, s. 224). Mała liczba nominacji w 1911 r. – wg podanego wyżej źródła – wynika z faktu, iż wiele posad sędziów gminnych wakowało.

⁵³ APL, KGL 1899:134, Prikaz po wiadomstwu Ministerstwa Justycji ot 24 III 1899 g., nr 12, k. 2, *PK WSO na 1899 g.*, s. 65–66, 68–69, 107, 109–110 i *na 1900 g.*, s. 68–69, 71–72, 112, 114–115. Na temat przekroju wyznaniowego nominowanych sędziów gminnych oraz wykształcenia sędziów gminnych patrz: A. Bereza, *Obsada kadrowa sądów gminnych w Królestwie Polskim w latach 1875–1915. Zasady prawne i praktyka* [w:] *Dzieje wymiaru sprawiedliwości* pod red. T. Maciejewskiego, Koszalin 1999, s. 295–301.

nowiskach wykształconych Rosjan, mianowanych w trybie administracyjnym, lecz grupa ta traktowała ten urząd, jako odskocznię do dalszej kariery w sądownictwie lub jako „ciepłą posadkę” po przejściu w stan spoczynku w służbie publicznej.

Sędziowie wybierani i zatwierdzani przez władze, posiadający umiejętność rozstrzygania sporów i nie dopuszczający się nadużyć, mogli liczyć zawsze na ponowny wybór. W takich przypadkach piastowali oni urząd dłużej niż jedną czy dwie kadencje, chyba że skompromitowali się w oczach gubernialnych władz rosyjskich, które odmawiały później rekomendacji. Popularność sędziego gminnego często procentowała nawet tym, że po jego śmierci na to stanowisko wybierany był syn.⁵⁴

Osoby zatwierdzone na urzędach sędziego gminnego składały przysięgę przed prezesem właściwego zjazdu sędziów pokoju na posiedzeniu zjazdu. Często przyjmujący przysięgę nalegał, aby wypowiedziana ona była w języku rosyjskim, co stwarzało humorystyczną sytuację wobec braku znajomości języka urzędowego przez część sędziów gminnych. W praktyce więc dopuszczano składanie jej poprzez podpisanie roty w języku polskim.⁵⁵

Sędziowie gminni mogli być zwalniani i przenoszeni przez Ministra Sprawiedliwości. Postanowienie z 19 II / 3 III 1875 r. nie wymienia enumeratywnie powodów podjęcia takich decyzji, mówiąc

⁵⁴ Szerzej na ten temat – A. Bereza, *Obsada kadrowa sądów...*, 301

⁵⁵ Rota przysięgi brzmiała: „*Przyrzekam i przysięgam Panu Bogu Wszchemogącemu, na Święta Jego Ewangelię i na żywotwórczy krzyż Pański, zachować wierność Jego Cesarzkiej Mości Najjaśniejszemu cesarzowi, Samowładcy Wszech Rossyi, wykonywać święcie prawa Cesarstwa, sędzić według czystego sumienia bez żadnej, na czyją bądź korzyść, stronności, i postępować we wszystkim odpowiednio do przyjętego przeze mnie urzędu, pomnąc, iż z tego wszystkiego winien będę zdać sprawę przed prawem i przed Bogiem na strasznym Jego sądzie. W dowód tego całuję słowa i krzyż Zbawiciela mojego. Amen*”. Dodatek do art. 225 ustawy o organizacji władz sądowych...; *Podręcznik dla sądów gminnych Królestwa Polskiego* ułożony przez W. Miklaszewskiego, A. Okolskiego i S. Budzińskiego, t. I, Warszawa 1876, s. 55. APL, Zjazd Sędziów Pokoju I okręgu pokojowego guberni lubelskiej (dalej: ZSP I okręgu GL) 18/1885, Tekst przysięgi i podpis ławnika (w języku polskim), nfol.

nieostro o „szczególnie ważnych przyczynach”.⁵⁶ Do takich ważnych przyczyn należał brak warunków uprawniających do pełnienia urzędu, a w szczególności utrata cenzusu majątkowego. Taka regulacja pozwalała Ministrowi Sprawiedliwości prowadzić w drodze uznaniowej politykę personalną przy obsadzie stanowisk w sądownictwie gminnym w Królestwie Polskim. W razie zwolnienia sędziego gminnego (także na własne jego żądanie) przez Ministra Sprawiedliwości zarządzano nowe wybory na ten urząd.⁵⁷ Nowy sędzia gminny wybierany był w wyborach uzupełniających na okres, który pozostał poprzednikowi do końca trzyletniej kadencji.⁵⁸

Sąd gminny rozpoznawał sprawy kolegialnie w składzie co najmniej 3-osobowym wliczając w to przewodniczącego składu. Wyroki zapadały większością głosów. Normalnie przewodniczył sędzia gminny, lecz w czasie jego nieobecności lub wyłączenia ze sprawy, na czele kompletu sądującego stał prezydujący ławnik.⁵⁹ Bardzo duży wpływ na prawidłowe funkcjonowanie sądów gminnych miała wewnętrzna organizacja ich pracy. Centralną postacią był sędzia gminny, gdyż od jego sprawności w rozstrzyganiu sporów i jego stosunku do powierzonych mu obowiązków zależało właściwe funkcjonowanie sądu gminnego.

Sąd gminny rozpoznawał sprawy w swojej siedzibie, lecz mógł uczynić to także w terenie, jeżeli według uznania sądu miało to znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy.⁶⁰ Początkowo pomieszczenia dla

⁵⁶ Art. 26 postanowienia o zastosowaniu...

⁵⁷ Art. 20 postanowienia o zastosowaniu...

⁵⁸ Uzupełnienie wprowadzone na mocy NZZRP z 9/21 VI 1888 r. w postaci nowego art. 492¹ ustawy o organizacji władz sądowych... (w *Zwodzie Praw Cesarstwa Rosyjskiego*, t. XVI, cz.1) – N. Szejber, *Uczrieżdzenije sudiebnych ustanowlienij*, S. Peterburg, 1910, s. 463. Artykuł 492 ustawy o organizacji władz sądowych... odpowiadał art. 21 postanowienia o zastosowaniu...

⁵⁹ Art. 19 postanowienia o zastosowaniu... W razie równości głosów (gdy w składzie sądu zasiadało więcej ławników) w sprawach cywilnych rozstrzygało zdanie przewodniczącego składu, zaś w sprawach karnych przyjmowano to zdanie, które było łagodniejsze dla podsądnego. Dotyczy to nie tylko uwolnienia podsądnego od kary, ale również skazania na karę łagodniejszą.

⁶⁰ Art. 22 postanowienia o zastosowaniu...

sądów gminnych zostały przygotowane przez naczelników powiatów, którzy zawarli odpowiednie kontrakty. Jednakże już na mocy cyrkularzy generał-gubernatora warszawskiego z 5/17 V 1880 r. i Ministra Sprawiedliwości z 28 VIII / 10 IX 1880 r. postanowiono to zadanie powierzyć sędziemu gminnemu, który na ten cel dysponował określonym funduszem.⁶¹ Obsługę kancelaryjną sądu gminnego i całą techniczno-formalną stronę postępowania zapewniał pisarz sądowy mianowany przez prezesa zjazdu sędziów pokoju na wniosek sędziego gminnego.⁶² W wypadku zbyt dużego zakresu obowiązków dodawano pisarzowi sądowemu do pomocy kancelistów zatrudnianych przez sędziego gminnego na podstawie umowy najmu.

Sędzia gminny urządował do momentu przekazania obowiązków nowo wybranemu. Odbywało się to w drodze spisania protokołu zdawczo-odbiorczego wszystkich spraw i ksiąg sądowych oraz całego majątku sądu gminnego. O tej czynności zawsze informowany był właściwy zjazd sędziów pokoju.⁶³

Nadzór nad działalnością sądów gminnych należał do właściwego prezesa zjazdu sędziów pokoju. Miał on obowiązek przeprowadzania co najmniej jednej rewizji rocznie i informowania Ministra Sprawiedliwości o jej wynikach. Kontrola mogła mieć również charakter nieoczekiwany, spowodowany skargami mieszkańców na opieszałość sędziów gminnych lub niewłaściwe wypełnianie obowiązków urzędowych.⁶⁴

Sędziowie gminni podlegali odpowiedzialności dyscyplinarnej za przewinienia służbowe na podobnych zasadach jak sędziowie pokoju. Tryb postępowania oraz rodzaje orzekanych kar dyscyplinar-

⁶¹ APL, Rząd Gubernialny Lubelski (dalej: RGL) A I 1882:112, PZSP II okręgu pokojowego guberni lubelskiej do GL z 13 VI 1884 r., k. 180–182 i Postanowienie RGL z 5 I 1883 r., k.116–123; GSW z 1893 r., nr 39, s. 677.

⁶² Art. 23 i 31 postanowienia o zastosowaniu... *Podręcznik dla sądów gminnych...*, t. I, s. 59.

⁶³ APL, ZSP I okręgu GL Dzienniki posiedzeń 24/1909, Dziennik posiedzenia z 17 IV 1909 r., nfol.

⁶⁴ Art. 28 postanowienia o zastosowaniu... i art. 174 ustawy o organizacji władz sądowych...

nych regulowały art. 262–296 ustawy o organizacji władz sądowych...⁶⁵ Wszczęcie postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziemu gminnemu mogło nastąpić na mocy polecenia Ministra Sprawiedliwości lub decyzji zjazdu sędziów pokoju. Ponadto wszczęcia postępowania mógł żądać organ administracji lub osoba prywatna, jeżeli niezgodna z prawem działalność sędziego gminnego wyrządziła jej szkodę materialną. Decyzję o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego podejmował ostatecznie w formie postanowienia zjazd sędziów pokoju, o czym informował właściwy sąd okręgowy. Ten, po zapoznaniu się ze sprawą, mógł umorzyć dochodzenie lub nadać postępowaniu dyscyplinarnemu dalszy bieg stosownie do art. 274–294 ustawy o organizacji władz sądowych... Postępowanie toczyło się przy drzwiach zamkniętych przed właściwym sądem okręgowym.⁶⁶ O każdym ostatecznym orzeczeniu, które zapadło w trybie postępowania dyscyplinarnego informowany był Minister Sprawiedliwości.

Najczęściej sąd okręgowy nie znajdował podstaw do ukarania członków sądu gminnego lub nie mógł orzec kary z przyczyn formalnych (np. wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przez zjazd pokojowy po upływie jednego roku od zdarzenia).⁶⁷ W jednym przypadku np. w 1879 r. nie ukarano sędziego gminnego gdyż jak uza-

⁶⁵ Art. 31 postanowienia o zastosowaniu...w związku z art. 76 ustawy o organizacji władz sądowych...

⁶⁶ Art. 270, 274–294 ustawy o urządzeniu władz sądowych... ze zmianami na podstawie NZZRP z 20 V/1 VI 1885 r. o sposobie wydania ogólnego nakazu dla władz sądowych i o odpowiedzialności dyscyplinarnej urzędników sądowych – *Zbiór Praw*, t. XXVIII, s. 129–131; GSW z 1885 r., nr 27, s. 418–420. Oczywiście, istniała możliwość zaskarżenia orzeczenia sądu okręgowego do właściwej izby sądowej. Szerzej na ten temat – APL, Sąd Okręgowy w Lublinie (dalej: SOL) 1128, Senat Rządzący do SOL z 27 V 1911 r., k. 20–22v.

⁶⁷ GSW z 1880 r., nr 3, s. 17. Sprawy sędziów gminnych guberni lubelskiej: SOL 1102, Postanowienie SOL z 11 X 1879 r., k. 9–12; SOL 1104, Postanowienie SOL z 17 V 1880 r., k. 26–26v; SOL 1117, Postanowienie SOL z 30 XII 1910 r., k. 13–14). W sprawie sędziego gminnego II okręgu powiatu tomaszowskiego F. I. Ulanickiego (SOL 1109, Postanowienie SOL z 4 XI 1900 r., k. 25–29) prokurator SOL złożył nawet protest do WIS, lecz ona orzeczenie podtrzymała (SOL 1109, Wyrok WIS z 5 I 1902 r., k. 32–35).

sadnił Lubelski Sąd Okręgowy „jest on bez żadnego wykształcenia i przygotowania zawodowego”.⁶⁸

W okresie 40 lat funkcjonowania sądownictwa gminnego w guberni lubelskiej karą nagany ukarano jedynie 6 sędziów gminnych, zaś jednego karą pieniężną za samowolne oddalenie się z miejsca urzędowania.⁶⁹ Do wyjątków należały poważniejsze nadużycia sędziów gminnych guberni lubelskiej. O wysokim poziomie moralnym sędziów gminnych świadczy ciekawa sprawa sędziego gminnego III okręgu powiatu lubelskiego Antoniego Jaworskiego, którego stronnictwo i łamanie prawa – będące powodem wszczęcia aż trzech postępowań dyscyplinarnych – obliły się szerokim echem w całej guberni. Na nadzwyczajnym posiedzeniu lubelskiego zjazdu sędziów pokoju w dniu 28 VII/ 9 VIII 1878 r. wszyscy obecni sędziowie gminni I okręgu pokojowego guberni lubelskiej solidarnie zażądali jego dymisji.⁷⁰

⁶⁸ APL, SOL 1101, Wyrok SOL z 14 IV 1879 r., k. 33–39.

⁶⁹ Karą opomnienia na piśmie zostały przez Lubelski Sąd Okręgowy orzeczone za niezgodne z prawem uwolnienie aresztanta (SOL 1103, GL do PZSP I okręgu pokojowego guberni lubelskiej z 27 IV 1879 r., k. 5–5v i Wyrok SOL z 12 IV 1880 r., k. 38–43, 51–52; SOL 1106, Wyrok SOL z 2 IV 1894 r., k. 262–264.), za błędy w orzecznictwie (SOL 1108, Postanowienie SOL z 6 IV 1896 r., k. 20–21v), za opieszałość przy przekazywaniu spraw do zjazdu sędziów pokoju i bałagan w dokumentacji sądu gminnego (SOL 1110, Postanowienie SOL z 23 IX 1900 r., k. 20–23), za niewykonanie poleceń prezesa zjazdu i uchybienia przy procedurze sporządzenia inwentarza po zmarłym (SOL 1111, Postanowienie SOL z 27 IV 1902 r., k. 2–2v oraz SOL 1113, Ukaz Senatu Rządzącego z 31 X 1902 r., k. 4–5v i Postanowienie SOL z 10 IV 1903 r., k. 31–32), za nieściśłości i przeinaczenia w protokołach posiedzeń sądu gminnego (SOL 1119, Postanowienie SOL z 31 VII 1912 r., k. 9–11). Jedna sprawa dyscyplinarna zakończona orzeczeniem kary pieniężnej (SOL 1112, Postanowienie SOL z 2 XI 1902 r., k. 17–17v).

⁷⁰ APL, ZSP I okręgu GL 64/1878, PZSP I okręgu pokojowego guberni lubelskiej do MS z 1 VIII 1878 r., MS do PZSP I okręgu pokojowego guberni lubelskiej z 29 VIII 1878 r. o uwolnieniu ze służby A. Jaworskiego, k. 5–6; KGL 1878:94, MS do GL z 28 VIII 1878 r., k. 43; KGL 1878:22t, GL do GGW z 5 I 1879 r. nfol.

Zasady i tryb odpowiedzialności sędziów pokoju za przestępstwa i wykroczenia popełnione w związku z pełnionym urzędem określała ustawa o urządzeniu władz sądowych i postępowania karnego. Gdy zachodziło takie podejrzenie wszczynane było śledztwo pierwsiastkowe na mocy postanowienia właściwego zjazdu sędziów pokoju. Gdy takie okoliczności wyszły na jaw w czasie postępowania dyscyplinarnego, było ono przerywane.⁷¹

Podejrzenia o korupcję lub bulwersujący tryb życia wśród sędziów gminnych spotykały się z reakcją władz, dopiero w momencie nagłośnienia sprawy. Najczęściej kończyło się to jedynie odmową rekomendacji po kolejnych wyborach na urząd sędziego gminnego.⁷² Zdarzały się jednak wypadki pociągnięcia sędziów gminnych do odpowiedzialności sądowej w przypadku istnienia znamion przestępstwa. Na terenie guberni lubelskiej w 1882 r. oskarżono sędziego gminnego o szantaż i łapownictwo, w 1893 r. innego o oszustwo i wykorzystanie urzędu dla swoich interesów prywatnych, zaś w 1902 r. – jeszcze innego o nadużycia w orzecznictwie w celu uzyskania korzyści majątkowej.⁷³ Decyzję o oddaniu sędziego gminnego pod

⁷¹ Art. 292 ustawy o urządzeniu władz sądowych... i art. 26 postanowienia o zastosowaniu... *in fine*

⁷² Tak było w stosunku do sędziów gminnych: V okręgu powiatu nowoaleksandryjskiego A. Sonchockiego (APL, KGL 1880:37, PSOL do GL z 13 IX 1880 r., k. 58–58v), IV okręgu powiatu krasnostawskiego A. O. Minkiewicza, *któremu nikt z porządných ludzi nie chciał nawet podać ręki* (APL, KGL 1904:208, Naczelnik powiatu krasnostawskiego do GL z 5 VII 1904 r., nfol; KGL 1903: 6t, Raporty naczelnika powiatu krasnostawskiego z 4 X i 21 XII 1903 r., nfol.), IV okręgu powiatu hrubieszowskiego T. O. Liszkiewicza (APL, PSOL, 197, Kopia pisma dyrektora II Departamentu MS, D. A. Żiwkowicza z 6 IX 1912 r., nfol.).

⁷³ APL, KGL 1877 : t. 7, *Sprawka o postępowaniu wobec sędziego gminnego* L. Wandycza (bez daty) i Naczelnik LGUŻ do GL z 7 XII 1882 r., nfol; SOL 1105, ZSP I okręgu pokojowego guberni lubelskiej do SOL z 12 II 1893 r., Dziennik posiedzenia porządkowego ZSP I okręgu pokojowego guberni lubelskiej z 26 II 1892 r., nfol; KGL 1902:88, MS II Departament do GL z 19 XII 1902 r., k.149; N. S. Tagancew, *Ułożenie o nakazaniach ugwałownych i isprawitielnych 1885 goda...*, s. 241, 342–346. Wszczęto jeszcze w 1911 r. postępowanie karne przeciwko

sąd za popełnione przestępstwo w trakcie urzędowania, podejmowało Ogólne Zebranie Departamentów Kasacyjnych Senatu Rządzącego.

W czasie pełnienia czynności urzędowych sędziowie gminni nosili oznakę wskazującą na ich stanowisko. Sędzia gminny miał znak na szyi na połączanym brązowym łańcuchu. Znak ten wykonany również z połączanego brązu miał kształt owalny, pośrodku znajdował się herb Rosji, po którego lewej stronie był napis (w języku rosyjskim) gminny, po prawej sędzia, zaś na dole 19 lutego 1875 r.⁷⁴

Wszyscy sędziowie gminni korzystali z niewielkich przywilejów określonych w ukazie z 19 II (2 III) 1864 r. o urządzeniu gmin wiejskich i później wydanych przepisów o charakterze porządkowym. Zostali oni zwolnieni na czas piastowania urzędu od odbywania wszystkich powinności w naturze, które ciążyły na innych członkach gminy oraz od obowiązku służby wojskowej.⁷⁵ Ponadto sędziowie gminni, jeżeli odsłużyli należycie dwie pełne kadencje na swoim urzędzie, mieli prawo zwolnić od poboru wojskowego jednego ze swoich synów, wychowanka lub innego krewnego.⁷⁶

sędziemu gminnemu III okręgu powiatu biłgorajskiego Nikołajowi Stiepanowiczowi Woroniczowi za malwersacje finansowe, lecz on zmarł. – AGAD, WIS 7, Kopia pisma PZSP II okręgu pokojowego guberni lubelskiej do dyrektora II Departamentu MS N. M. Demczyńskiego z 24 X 1911 r., k. 69–69v.

⁷⁴ Najwyżej zatwierdzony 12(24) VI 1875 r. opis znaków sędziów gminnych i ławników Warszawskiego Okręgu Sądowego – *Zbiór Praw*, t. VIII, s. 331–333.

⁷⁵ Art. 84 pkt a) ukazu o urządzeniu gmin wiejskich... w związku z art. 25 postanowienia o zastosowaniu... Wójt (a tym samym i sędzia gminny na podstawie art. 84 pkt b) ukazu o urządzeniu gmin wiejskich w związku z art. 25 postanowienia o zastosowaniu...) został zwolniony ze służby wojskowej na podstawie ukazu Senatu Rządzącego z 27 V/8 VI 1877 r., który zawiera spis urzędów w służbie państwowej i publicznej, których pełnienie uwalnia od powołania z zapasu do armii i do czynnych oddziałów floty oraz służby w obronie krajowej (Rozdział B – *Urzednicy w służbie publicznej*) – *Zbiór Praw*, t. XI, Warszawa 1883, s. 283.

⁷⁶ Art. 84 pkt c) ukazu o urządzeniu gmin wiejskich... w związku z art. 25 postanowienia o zastosowaniu...

Za swoją służbę sędziowie gminni otrzymywali wynagrodzenie. Było ono początkowo pokrywane ze składek mieszkańców gmin, wchodzących w skład okręgu sądowego co podkreślało charakter samorządowy sądu gminnego. Suma potrzebna na utrzymanie sądu gminnego, miała być dzielona przez zgromadzenia gminne pomiędzy mieszkańców gmin okręgu sądowego proporcjonalnie do ilości posiadanej przez nich ziemi ornej.⁷⁷ Dlatego przy tworzeniu okręgów sądowych komisje powiatowe, brały pod uwagę powierzchnię ziemi będącej podstawą opodatkowania. Miało to zapobiec zbyt dużym dysproporcjom przy wymiarze składki na utrzymanie sądów gminnych różnych okręgów sądowych. Jednolite wynagrodzenie miało być określone ogólnie, lecz po analizie propozycji za poszczególnych guberni Królestwa, które przygotowano w momencie wprowadze-

⁷⁷ Art. 8 postanowienia o zastosowaniu...w związku z art. 83 i 84 ukazu o urządzeniu gmin wiejskich (*DPKP*, t. 62, s. 79–81). Analogicznie płacono z upaństwowionych dóbr poklasztornych, które nie były jeszcze wydzierżawione. Postanowienie Komitetu Urządzącego z 20 XII 1868 r. (I I 1867 r.) – *DPKP*, t. 69, s. 149. Zgodnie z art. 309 pkt 1 postanowieniem Komitetu Urządzącego z 13/25 IV 1865 r. 4 morgi lasu przeliczano na 1 morgę ziemi ornej dla określenia składki na utrzymanie administracji gminnej, chyba że uchwałą zgromadzenia gminnego przyjęto wyższy przelicznik. *Sbornik prawitielstwiennych rasporiaženij po Uczrieditielnomu Komitetu w Carstwie Polskom*, t. II, (1865 god), Warszawa 1865, s. 176–179; *PKU*, t. III, s. 346. Jeśli w skład okręgu wchodziła osada, stanowiąca odrębną gminę, to udział takiej osady w utrzymaniu wspólnego sądu gminnego miał być określony stosownie do art. 309 pkt 2 ww. postanowienia Komitetu Urządzącego. Ustalano go stosownie do proporcji liczby mieszkańców osady do liczby mieszkańców pozostałych gmin, wchodzących w skład tego samego okręgu sądowego, z „wylęceniem osób nie posiadających w okręgu sądowym żadnego majątku”. *APL*, *LGUdWł* 478, *GGW* do *GL* z 26 V 1876 r., k. 335v i *GL* w *LGUdWł* do naczelników powiatów guberni lubelskiej z 31 V 1876 r., k. 67–68; Komisarz ds. włościańskich powiatu chełmskiego 81, *GL* w *LGUdWł* do naczelników powiatów guberni lubelskiej z 31 V 1876 r., k. 12–13. Patrz również postanowienie Komitetu Urządzącego z 3/15 VII 1870 r. – *PKU*, t. XIX, s. 108; A. Okolski, *Instytucje samorządu gminnego wiejskiego...*, s. 327; A. Rembowski, *O samorządzie wiejskim w Królestwie Polskim, Gospodarstwo publiczne gminy (Podatki – powinności – majątek – budżet gminy)* [w:] *Pisma*, cz. III, t. I..., s. 189–190.

nia nowych sądów gminnych. Zgodnie z wytycznymi określonymi w piśmie generał-gubernatora warszawskiego z 25 I / 6 II 1876 r. wynagrodzenie sędziego gminnego stanowić miało o statusie sądu gminnego w społeczności wiejskiej i nie mogło być mniejsze niż komornika sądowego przy zjeździe sędziów pokoju (400 rubli rocznie), do którego obowiązków należało również wykonywanie orzeczeń sądów gminnych.⁷⁸ Wynagrodzenie sędziego gminnego określone w projekcie lubelskiej i kieleckiej komisji gubernialnej w wysokości 450 rubli należało do najniższych. W projekcie z guberni łomżyńskiej suma ta wynosiła aż 1.000 rubli rocznie, lecz pojawiła się również propozycja z guberni płockiej, że służba na urzędzie sędziego gminnego z wyboru „stanowi dług obywatelski” i dla tych osób „różnica w wynagrodzeniu 100, czy 200 rubli nie ma większego znaczenia”. Przy takiej argumentacji płocka komisja gubernialna uznała za wystarczającą – jako wynagrodzenie sędziego gminnego – sumę w wysokości 300 rubli.⁷⁹

Ostatecznie wysokość wynagrodzenia sędziego gminnego w skali roku została tymczasowo ustalona uchwałą Komitetu do spraw Królestwa Polskiego z 15/27 VI 1876 r. na kwotę 400 rubli, mimo że w propozycji generał-gubernatora warszawskiego przewidziano minimalną kwotę 600 rubli, która mogła być podwyższona przez zgromadzenia gmin wchodzących w skład okręgu sądowego.⁸⁰ Pomniejszenie sumy wynagrodzenia sędziego gminnego spowodowane to było zbliżającym się terminem otwarcia nowych sądów

⁷⁸ APL LGUdswł 477, Kopia dziennika posiedzeń LGUdswł z 4–5 II 1876 r., k. 586–589., GGW do p.o.GL z 25 I 1876 r., k. 30–30v.

⁷⁹ APL LGUdswł 478, GGW do GL z 25 IV 1877 r., k. 516–516v. Propozycje wynagrodzenia rocznego (w rublach) sędziego gminnego z innych guberni przedstawiały się następująco: kaliska – od 520 do 820, warszawska, radomska i piotrkowska – 600, siedlecka – 750, suwalska – 800.

⁸⁰ APL, LGUdswł 478, Wypiska z dziennika KdsKP z 15 VI 1876 r., k. 599–601v, GGW do GL z 25 IV 1877 r., k. 518; Komisarz ds. włościańskich powiatu chełmskiego 81, Wypiska z dziennika KdsKP z 15 VI 1876 r., k. 23–25v; Komisarz ds. włościańskich powiatu janowskiego 38, k. 114–116v; *Sbornik prawitielstwienych rasporjaženij po krestijanskomu dietu...*, t. III, s. 78–80.

gminnych i konieczności zebrania sporych funduszy na ich organizację, co mogło zniechęcać mieszkańców do sądów gminnych ze względu na zbyt wysokie składki. W momencie uchwalenia tego aktu, który miał znamię tymczasowości, zdawano sobie już sprawę, że ustalona w nim kwota będzie niewystarczająca. Bazowano na doświadczeniach Komitetu Urządzącego z 1864 r., gdy propozycje dotyczące wysokości kosztów utrzymania zarządu gminnego okazały się znacznie zawyżone w stosunku do potrzeb. Wysokość poszczególnych składników została określona w ten sposób, że wybrano najniższe kwoty z propozycji przedstawionych przez komisje gubernialne Królestwa Polskiego. Wychodzono z założenia, że jeżeli najniższa kwota jest wystarczająca dla jednej z guberni, to powinna być również odpowiednia dla innych. Zakładano, że najbliższa praktyka sądów gminnych wykaże, w jakim stopniu sumę określoną przez Komitet do spraw Królestwa Polskiego należy podwyższyć.

Zmiany jednak nastąpiły dopiero w 1887 r., gdy utrzymanie sądownictwa gminnego przeszło na Skarb Państwa Cesarstwa Rosyjskiego, który w tym celu pobierał szereg nowych dodatkowych opłat.⁸¹ Zmiana mechanizmu finansowania sądownictwa gminnego związana była z kłopotami finansowymi sądów gminnych i ciągłymi sporami dotyczącymi przekazywania kwot na utrzymanie sądów z urzędów gminnych. Wynagrodzenie roczne sędziego gminnego zostało podniesione do 700 rubli, gdyż obawiano się, że utrzymanie

⁸¹ NZZRP z 29 XII 1887 r./10 I 1888 r. *Zbiór Praw*, t. XXXV, s. 67; *SUiRP* z 1888 r., nr 11, st.78; *GSW* z 1888 r., nr 9, s.143-146; *LGW* z 1888 r., nr 7, s. 1-2 – zmiana art. 476 ustaw sądowych... (Projekt taki istniał już od 1882 r. – *GSW* z 1883 r., nr 34, s. 544 i z 1886 r., nr 26, s. 420). Patrz szerzej na temat zasad finansowania: M. Turowicz, *Najnowsze zmiany co do uposażenia sądów gminnych i opłat w tym celu ustanowionych*, *GSW* z 1888 r., nr 46, s. 768-770; „Kraj” z 1887 r., nr 35, s. 9, „Głos” z 1889 r., nr 9, s. 114-115. Ze względu na to, że od tej pory Skarb Państwa pokrywał wszystkie wydatki sądu gminnego, do kas skarbowych miała również wpływać – za pośrednictwem wójtów – składka od gruntów i innych nieruchomości w kwocie, jaką zbierano dotychczas na utrzymanie sądu gminnego oraz wszystkie opłaty sądowe w sprawach cywilnych pobierane w sądach gminnych.

wynagrodzenia na dotychczasowym poziomie „spowoduje odejście ze służby wszystkich wartościowych jednostek...”.⁸² Pensja sędziów gminnych wypłacana była ze Skarbu Państwa, co nadało ich urzędowi charakter etatów, jakiego dotychczas nie miały.

Ponadto sędziowie gminni mianowani przez Ministra Sprawiedliwości z pominięciem wybranych kandydatów otrzymywali dodatki w wysokości 300 rubli rocznie ze Skarbu Państwa. Już w 1876 r. Ministerstwo Sprawiedliwości otrzymało ogólną sumę w wysokości 60 000 rubli rocznie ze Skarbu Państwa na dodatkowe uposażenie mianowanych sędziów gminnych.⁸³ Była to forma pomocy dla tych sędziów, którzy nie posiadali własnych majątków lub gospodarstw w okręgu sądowym i budując od podstaw swoje życie prywatne na obcym często terenie potrzebowali wydatniejszej pomocy ze strony państwa. Cała kwota przeznaczona dla sędziów gminnych w Królestwie Polskim stanowiła dotację celową, której niewykorzystana część miała powrócić do budżetu Ministerstwa Sprawiedliwości. To samo dotyczyło tych sędziów gminnych, którzy na tym urzędzie przeszli już dwie pełne kadencje i zostali wybrani na trzecią.⁸⁴ Stanowiło to poważne obciążenie finansowe, dlatego Minister Sprawiedliwości często nakłaniał do wyboru „właściwego” kandydata na urząd sędziego gminnego.

⁸² APL, LGUdswł 478, PZSP II okręgu pokojowego guberni lubelskiej do GL z 19 VII 1877 r., k. 552–553v. Podobne obawy wyraża – co znajdowało zresztą odzwierciedlenie w panującej rzeczywistości – M. Turowicz, op. cit., s. 766–767; *Projektowana reforma sądów gminnych*, GSW z 1889 r., nr 14, s. 213.

⁸³ NZZRP z 4/16 IX 1876 r. (ogłoszone ukazem Senatu Rządzącego z 27 IX / 9 X 1876 r. – *Zbiór Praw*, t. IX, s. 283–284.

⁸⁴ *Zbiór Praw*, t. XXXV, NZZRP z 29 XII 1887 r./10 I 1888 r., s. 73–75, *SUiRP* z 1888 r., nr 11, s. 78; GSW z 1888 r., nr 9, s. 146 i nr 13, s. 227; APL, ZSP I okręgu GL 3/1897, PZSP I okręgu pokojowego guberni lubelskiej do MS z 19 III 1897 r., nfol. W rzeczywistości w obliczu dużego zakresu obowiązków suma ta była nadal zbyt niska dla zajmujących stanowiska sędziów ziemian. Odebranie od zajęć gospodarczych na rzecz służby sędziowskiej traktowano jako prawdziwą obywatelską zasługę. – L. Górski, *Znaczenie i obowiązki większej własności ziemskiej w Królestwie Polskim*, „Niwa”, 1885, t. XXVII, s. 168.

Urlopy sędziom gminnym i ławnikom w wymiarze nie przekraczającym jednego miesiąca przyznawał na ich wniosek zjazd sędziów pokoju. Przyznanie dłuższego urlopu czy uwzględnienie próśby o zwolnienie ze służby zależało od decyzji Ministra Sprawiedliwości. Sędziowie gminni mogli być również nagradzani niższymi orderami (św. Stanisława II i III klasy lub św. Anny III klasy) za poświęcenie w pracy sądowej lub długoletnią służbę obywatelską. Były one jednak w praktyce przyznawane niezwykle rzadko.

Urząd sędziego gminnego nie mógł być łączony z innym urzędem służby rządowej lub obywatelskiej, z wyjątkiem urzędów honorowych w miejscowych zakładach dobroczynnych i naukowych.⁸⁵ Mogli natomiast – na takich samych zasadach, jak sędziowie pokoju – uczestniczyć w kasach oszczędnościowo-pożyczkowych urzędników Ministerstwa Sprawiedliwości zorganizowanych w poszczególnych guberniach. Na kapitał tworzonych kas oszczędnościowo-pożyczkowych składały się potrącenia z wynagrodzenia urzędników, którzy zadeklarowali swój udział. Nie była to jednak popularna forma oszczędzania wśród sędziów gminnych.⁸⁶

Ze względu na fakt pochodzenia z miejscowego środowiska i prestiżu, jakim się cieszył sędzia gminny powierzano mu z mocy prawa szereg innych istotnych funkcji. W guberni warszawskiej, a następnie w całym Królestwie Polskim sędziowie gminni otrzymywali godność okręgowego kuratora trzeźwości. Wielu jednak z nich, ze względu na duży zakres obowiązków sądowych, zmu-

⁸⁵ Art. 42 o organizacji władz sądowych... w związku z art. 32 postanowienia o zastosowaniu...

⁸⁶ W 1900 r. do takiej kasy oszczędnościowo-pożyczkowej w guberni lubelskiej z I okręgu pokojowego spośród 25 sędziów gminnych należało jedynie trzech, zaś rok później tylko jeden. APL, ZSP I okręgu GL 46/1899, Ustawa kasy oszczędnościowo-pożyczkowej urzędników MS w guberni lubelskiej zatwierdzona 19 V 1899 r.; Zarząd kasy oszczędnościowo-pożyczkowej urzędników Ministerstwa Sprawiedliwości w guberni lubelskiej do PZSP I okręgu pokojowego guberni lubelskiej z 13 X 1899 r.; Zarząd kasy oszczędnościowo-pożyczkowej urzędników Ministerstwa Sprawiedliwości w guberni lubelskiej do PZSP I okręgu pokojowego guberni lubelskiej z 15 XI 1900 r. i 14 XII 1901 r., nfol.

szonych było prosić o uwolnienie z tego stanowiska.⁸⁷ Ponadto od 1906 r. w obliczu zbliżających się wyborów do Dumy Państwowej sędziowie gminni byli na podstawie okólnika Ministra Sprawiedliwości powoływani przez prezesa właściwego zjazdu sędziów pokoju do składu powiatowych komisji wyborczych.⁸⁸

Jako urzędnicy pobierający uposażenie w służbie obywatelskiej na podstawie art.31 ustawy z 11/24 XII 1905 r. o wyborach do Dumy Państwowej posiadali prawa wyborcze. Lecz na podstawie okólnika Ministra Sprawiedliwości z 12/15 X 1906 r., a potem ukazu Senatu Rządzącego zakomunikowano wszystkim sędziom gminnym, że nie mają prawa należeć w charakterze członków do związków, partii i stronnictw politycznych.⁸⁹

W literaturze naukowej, historycznej i historyczno-prawnej, dominuje negatywna ocena sądownictwa pokojowego. Ukształtowała się ona głównie w oparciu o pamiętniki i wspomnienia oraz bardzo krytyczną literaturę i publicystykę z epoki. Ocena ta, niewątpliwie w znacznym stopniu uzasadniona, grzeszy jednak ogólnikowością. Nie uwzględnia bowiem ona szeregu czynników, które powodowały, iż stosunek różnych warstw społeczeństwa polskiego do pokojowych instytucji sądowych był zróżnicowany. Ponadto, poddać należy odrębnej ocenie rosyjskich sędziów pokoju i wybieranych – z reguły Polaków – sędziów gminnych.

W przeciwieństwie do sędziów pokoju sądy gminne, dzięki zachowanej zasadzie wyboru zyskały zaufanie i znaczny autorytet w oczach społeczeństwa lokalnego. Były one w okresie całkowitej unifikacji ustrojowej i prawnej Królestwa i Rosji – „jedyną instytucją odrębną o charakterze liberalno-demokratycznym, nie mającą

⁸⁷ GSW z 1899 r., nr 39, s. 605.

⁸⁸ GSW z 1906 r., nr 48, s. 741.

⁸⁹ APL, PSOL 88, Ukaz Senatu Rządzącego z 5/18 II 1907 r., nfol; GSW z 1907 r., nr 1, s. 8 i nr 9, s. 134–135; Patrz szerzej na ten temat S. Walicki, *Przymusowa bezpartyjność sędziowska*, GSW z 1907 r., nr 19, s. 286–287 i nr 20, s. 299–300 i nr 21, s. 315–316.

odpowiednika w żadnej innej dziedzinie życia publicznego Królestwa Polskiego”.⁹⁰ Ten charakter sądownictwa gminnego spowodował, iż ludność wiejska widziała w nim swój własny sąd.⁹¹ W znakomitej większości urząd sędziego gminnego znalazł się w rękach Polaków. Dzięki temu sąd gminny pozostał tą formą samorządu, która w swojej działalności przeciwstawiała się polityce rusyfikacyjnej, a nawet wykazywała pewną solidarność ze społecznością lokalną. Rewidujący w 1914 r. sądownictwo gminne I okręgu pokojowego guberni płockiej prezes miejscowego zjazdu sędziów pokoju wskazywał na charakterystyczną u sędziów gminnych z wyboru praktykę do nakładania niskich kar zwłaszcza w sprawach policyjnych.⁹² To właśnie najbardziej niepokoiło władze rosyjskie, które były pozbawione pełnej kontroli nad tą częścią życia społeczeństwa polskiego, tym bardziej, że sprzeciw ludności wiejskiej budziła nadmierna ingerencja powiatowych władz administracyjnych w przebieg wyborów na urzędy sądowe. W przypadku narzuconego „wyboru” osoby niekompetentnej, winą zawsze obarczano władze rosyjskie. Racjonalne kryteria wyboru sędziego gminnego przez miejscową ludność stanowiły wykształcenie i doświadczenia wyniesione z poprzedniej kadencji.

W celu zapewnienia właściwego wymiaru sprawiedliwości wybierano osoby, legitymujące się średnim lub wyższym wykształceniem. Byli to z reguły przedstawiciele ziemiaństwa polskiego, którzy (w przeciwieństwie do urzędników) spełniali określony w prawie cenzus majątkowy.

⁹⁰ A. Korobowicz, *Sądy gminne...*, s. 264; W. Sobociński, *Zagadnienie reformy sądowej...*, s. 153.

⁹¹ Potwierdzają to nawet słowa starszego prezesa Warszawskiej Izby Sądowej W. A. Aristowa w sprawie projektów zniesienia sądów gminnych generał-gubernatora warszawskiego J. Hurki. „Sądy gminne, pomimo krótkiego czasu przyjęły się, a przerwanie ich bytu wywołałoby niechybnie niezadowolenie wśród ludności, jako ograniczenie nadanych jej praw” – W. Spasowicz i E. Piltz, *Sądownictwo w Królestwie Polskim...*, s. 57.

⁹² RGIAP, F.1405, op. 545, nr 18596, k. 4; A. Korobowicz, *Sądownictwo...*, s. 107.

Sprawne funkcjonowanie i dobrą opinię zawdzięczało sądownictwo gminne również wysokiemu poziomowi etyki i poczuciu spełniania obowiązku obywatelskiego u znakomitej większości sędziów gminnych, otoczonych szacunkiem miejscowej ludności. Same zaś sądy gminne były szkołą demokracji i poszanowania cudzej własności. Zdarzały się co prawda przypadki nadużyć lub niekompetencji, lecz dzięki zasadzie wyboru możliwa była po upływie kadencji zmiana składu personalnego w sądzie gminnym.

Wnioski te nie dotyczą sędziów gminnych na terenach objętych intensywną polityką narodowościowo-wyznaniową zaborecy, gdzie urząd ten obsadzano w trybie administracyjnym przez lojalne osoby wyznania prawosławnego. Stąd też na tym stanowisku przypadkowe osoby, wojskowi w stanie spoczynku oraz znajomi lub krewni urzędników rosyjskich; nie byli oni w stanie pozyskać miejscowej ludności, tym bardziej, że dzieliła ich dodatkowo bariera językowa. Mianowani na tych terenach sędziowie gminni „pochodzenia ruskiego”, całkowicie dyspozytywni wobec administracji rosyjskiej byli izolowani w stosunkach wiejskich, co było sprzeczne z duchem całego modelu sądownictwa pokojowego.

Bronisław H. Bladocha

**Rzecznik prasowy
w systemie francuskiej administracji centralnej
a organizacja agencji prasowych**

Współczesnemu systemowi prasowemu we Francji nie poświęcono zbyt dużo publikacji, dlatego może, iż pisanie o środkach masowego przekazu we Francji jest zadaniem bardzo trudnym, głównie ze względu na ich zróżnicowanie, dynamikę przekazu, silne związki z życiem politycznym, bieżącymi wydarzeniami społeczno-politycznymi, a także lub przede wszystkim ze względu na ich wielką niestabilność. We Francji pod pojęciem „systemu prasowego” rozumie się wszelkie środki masowego przekazu; nie tylko prasę drukowaną, ale także radio i telewizję, agencje informacyjne, reklamowe, jak również wszelkie problemy ekonomiczne, które kształtują przepływ informacji; to także całe zespoły ludzi – dziennikarzy, tworzący i przekazujący informacje, to w końcu relacje pomiędzy poszczególnymi mediami – wszystko to jest zespołem powiązanych ze sobą elementów, które tworzą system prasowy, będący częścią komunikowania masowego.

Na współczesny system prasowy we Francji składają się dwa rodzaje instytucji medialnych. Pierwszy z nich to wszelkie redakcje i wydawnictwa prasowe oraz nadawcy radiowi i telewizyjni. Każdy człowiek według własnego uznania może je oceniać, może z nich korzystać, wybierać formę kontaktu z nimi, bądź zrezygnować z nich. Drugi typ instytucji, które składają się na system prasowy, to takie, z którymi przeciętny konsument mediów na co dzień nie obcuje. To właśnie od tych instytucji, od jakości ich działania zależy w dużej mierze sprawność i skuteczność funkcjonowania systemu medialnego jako całości. Przykładem tych instytucji są agencje prasowe i biura rzeczników, bez których istnienia nie sposób wyobrazić sobie dobrego funkcjonowania ani redakcji dzienników, czasopism, radio-fonii i telewizji ani instytucji administracji państwowej.

Jednym z najważniejszych czynników powodzenia wszelkiej działalności wymagającej aktywnego udziału zbiorowości ludzkich, a zatem działalności społecznej i gospodarczej, jest zapewnienie sobie akceptacji ze strony różnych grup społecznych.¹ We wszystkich państwach demokratycznych odpowiednie artykuły ustaw zasadniczych gwarantują prawo do wolności słowa, wolności prasy oraz prawo pozyskiwania informacji z powszechnie dostępnych źródeł. Artykuły te stanowią podstawę do nałożonego na rządy i urzędy prezydenckie zadania informowania obywateli o pracy tych urzędów i ich urzędników. Zarówno obowiązek formalny, jak i zrozumienie przez polityków konieczności rzetelnej informacji wyborców i opinii publicznej powodują, że działy prasowe i promocyjne zajmują liczące się pozycje w strukturach organizacyjnych poszczególnych urzędów.²

W strukturze Kancelarii Prezydenta Francji przewidziano również stanowisko zarówno rzecznika prasowego Prezydenta, jak i komórki wspierającej poczynania rzecznika. Głównym zadaniem komórki prasowej jest kompleksowa obsługa organizacyjno-techniczna obsługi dziennikarzy i ekip radiowo-telewizyjnych, relacjonujących pracę Prezydenta i jego Urzędu. Wszelkie wiadomości o aktywności prezydenta – jego wystąpienia, relacje z wizyt, z ważniejszych wydarzeń i spotkań krajowych, są publikowane w biuletynach informacyjnych służb prasowych rządu lub MSZ.³

Urząd Premiera Francji ma najbardziej rozbudowaną ze wszystkich centralnych urzędów państwowych strukturę informacyjno-promocyjną. Obok służby prasowej, zajmującej się kontaktami z prasą, do których należą akredytacje i wywiady, której siedziba znajduje się bezpośrednio w Urzędzie Premiera, istnieje tzw. SID

¹ Z. Zemler [w:] T. Goban-Klas, *Public Relations czyli promocja reputacji*, Warszawa 1997, s. 13.

² A. Drzycimski, *Rzecznicy i biura prasowe na świecie* [w:] *Sztuka kształtowania wizerunku*, Warszawa 1988, s. 296.

³ Tamże, s. 287.

– Service d'Information et de Diffusion du Premier Ministre – informująca i promująca poczynania rządu. Głównym zadaniem istniejącego od 1976 roku SID'u jest koordynacja działań poszczególnych ministerialnych ośrodków informacji i promocji – oraz funkcji doradczych dla działań tych instytucji.

Funkcja doradcza pełniona przez Service d'Information et de Diffusion du Premier Ministre polega na dostarczaniu poszczególnym ministerstwom materiałów informacyjnych i ekspertyz na temat:

- rządowej kampanii informacyjnej: jako przedstawiciel państwa, w imieniu poszczególnych ministerstw SID negocjuje z realizatorami kampanii informacyjnej jej warunki cenowe oraz szczegóły organizacyjno-techniczne,
- sondaży: SID kontroluje przebieg sondażu i jest uprawniony do interwencji na każdym etapie realizacji sondażu,
- dokumentacji: Centrum Dokumentacji prowadzi bank danych deklaracji, decyzji i wypowiedzi osobistości życia politycznego, związkowego i gospodarczego Republiki,
- wydaje rocznik Media – SID, prowadzi bank danych prasowych, archiwum i wykonuje na zamówienie dossier prasowe,
- stosunków międzynarodowych; służy doradztwem i pomocą techniczną zagranicznym korespondentom, wydziałom prasowym ambasad, obcokrajowcom oficjalnie wizytującym Francję.

Służba ta zajmuje się samodzielną pracą analityczno-informacyjną, której efekty publikowane są w formie broszur i periodyków. Raz na kwartał SID zwołuje Komisję Uzgodnień, której zadaniem jest zatwierdzenie polityki informacyjnej poszczególnych ministerstw oraz czuwanie nad ujednoczeniem pozytywnego wizerunku Francji na arenie międzynarodowej,⁴ zlecenie sondaży opinii publicznej, opra-

⁴ MSZ Francji dysponuje rozbudowanym systemem informacji prasowej. W ramach resortu funkcjonują dwie odrębne organizacje, Dyrekcja Prasy i Dyrekcja Informacji.

cowywania programów promocyjno-informacyjnych o charakterze politycznym, dyplomatycznym czy kulturalnym.

W systemie prasowym Francji nie istnieją określone, skodyfikowane zasady funkcjonowania rzeczników prezydenta, premiera czy poszczególnych resortów. Rzecznicy, jako urzędnicy państwowi wyższego szczebla, zobowiązani są do prowadzenia polityki informacyjnej polegającej na promowaniu, wyjaśnianiu oraz uzasadnianiu działań poszczególnych resortów i ich szefów.

Biura prasowe stanowią istotne źródło informacji rozpowszechnianych przez media drukowane i audiowizualne, które to media je wybierają, kształtują i komentują dla swoich czytelników, widzów i słuchaczy. Naturalnym jest w tej sytuacji fakt, że część wymagań stawianych przedsiębiorstwom prasowym znajduje się w statusie ogólnym agencji prasowych we Francji. W obecnym stanie status ogólny agencji prasowych wynika rzeczywiście z polecenia z dnia 2 listopada 1945 roku. Art. 1 rozporządzenia z dnia 2 listopada 1945 r. o agencjach prasowych, określa je jako „organizmy prywatne, które dostarczają gazetom i periodykom artykuły informacyjne, reportaże, fotografie i wszystkie inne elementy redakcyjne, a które czerpią swoje główne źródła z tych dostawców”.⁵ Kompletując definicję tego samego artykułu należy pamiętać, że „nie mogą czerpać korzyści z nazewnictwa, agencje prasowe, których organizmy wpisane są na listę ustaloną w projekcie Komisji Patentowej odnośnie publikacji i agencji prasowych”.⁶

Agencja prasowa jest ogniwem łączącym rynek informacji obejmującym całą kulę ziemską, z rynkiem prasy, który przy dzisiejszym zasięgu środków masowego przekazu obejmuje praktycznie całą populację ludzką.⁷ Definicja agencji sprowadza się więc do dwóch cech: gromadzenia i rozpowszechniania informacji. Te dwie istotne cechy, wyróżniające agencje prasowe spośród innych instytucji środków masowego przekazu, są warunkiem członkostwa

⁵ E. Derieux, *Droit des media*, Edition DALLOZ, Paris 1995, s. 35.

⁶ Tamże, s. 33.

⁷ A. Habel, *Współczesny system prasowy Francji*, Poznań 1998, s. 17.

w Europejskim Stowarzyszeniu Agencji Prasowych.⁸ Paragraf 1 tego statutu stanowi: „w skład Stowarzyszenia wchodzi instytucje, które działając pod nazwą agencji prasowych, stawiają sobie za cel gromadzenie i rozpowszechnianie informacji przeznaczonych przede wszystkim dla radia, gazet i telewizji”.⁹ Istotnym wydaje się zwłaszcza drugi element, czyli „rozpowszechnianie” dla różnych publikatorów, który eliminuje szereg instytucji zbierających informacje dla potrzeb własnych lub innych instytucji, lecz nie w celu ich dalszej publikacji. Chodzi tu głównie o kompletne i szczegółowe informacje dla potrzeb administracji państwowej, gospodarki i nauki, zbierane w wąskim, specjalistycznym zakresie przez resortowe i rządowe biura informacji, biura prasowe organizacji społeczno-politycznych, których nie zalicza się do agencji prasowych, ponieważ w ich pracy nie występuje element wtórnego rozpowszechniania – dla innych środków masowego przekazu – i nie ma elementu pośrednictwa w zakresie informacji.

We Francji ogromne znaczenie odgrywa Agence France Presse. Powstała ona w wyniku konieczności, pod presją najstarszej agencji Havasa, założonej w 1935 roku w Paryżu. Charles Havas był pierwszym człowiekiem, który zrozumiał istotę szybkości i dokładności przepływu różnych informacji. Z biegiem czasu dokonał on wielkiej rewolucji w pracy agencji, zamieniając ją w potężną instytucję sprzedającą informacje; zbudował wielką sieć korespondentów w kraju i za granicą. Havas otrzymał wielkie wsparcie finansowe ze strony państwa, jednak nie można było już mówić o pełnej niezależności. Dzięki niemu powstały również i inne agencje prasowe – Wolffa i Reutersa. Pierwsza powstała w Berlinie w 1951 roku, natomiast druga w Londynie. W 1959 roku te trzy agencje podpisały umowę o podziale pomiędzy nimi stref wpływów informacyjnych. Podczas drugiej wojny światowej, w 1940 roku państwo zakupiło część informacyjną Agencji, a oficjalna jej nazwa brzmiała Office

⁸ R. Borkowski, *Informacyjne agencje prasowe*, Kraków 1976, s. 11.

⁹ Tamże, s. 12

Français d'information (OFI). Natomiast w Londynie, gdzie przebywali dziennikarze Havasa, powstała w tym czasie Agence Francaises Independente – Francuska Agencja Niezależna – (AFI).

„Prawdziwa” Agence France Presse narodziła się 20 sierpnia 1944 roku, w dniach powstania paryskiego. Kilku młodych dziennikarzy opanowało siedzibę przy Placu Giełdy i zapoczątkowało depeszą powstanie tej agencji. Jednak formalnie powstała ona dopiero 30 września 1944 r. na mocy dekretu, który ministrowi do spraw informacji przydzielił prawo do opieki nad agencją.¹⁰ W tamtych czasie wszelkie dotacje pochodziły od rządu, które stanowiły podstawę działalności agencji, a przy okazji uzależniły ją od siebie. Jednak było to rozwiązanie prowizoryczne. W okresie IV Republiki kwestia ta, obok radia i telewizji, stała się tematem ostrych tarć politycznych, wielu dyskusji i projektów. Chodziło bowiem o wpływ państwa na instytucję całego systemu informacyjnego. Prasa lewicowa oskarżała rządy o chęć „zniewolenia” Agencji dla wywierania wpływu na wszystkie środki przekazu.¹¹ Proponowano, aby Agencja uniezależniła się od rządów, i w tym celu postulowano nadanie jej formy towarzystwa akcyjnego i podział akcji wyłącznie między użytkowników, głównie prasę drukowaną, radio i telewizję. Inny projekt zakładał nawiązanie do metod Havasa, czyli oparcie całego działania na dążeniu do zysku za wszelką cenę. Istotny wpływ wywierały rządy, które w odpowiedni dla siebie sposób próbowały podporządkować sobie agencję i wywierać na nią wpływ. Działalność agencji w różnych okresach przechodziła wiele zmian, przeobrażeń. Agencja prasowa bardzo szybko się rozrastała i zaczęła nawiązywać do tradycji Havasa.¹²

¹⁰ Dekret z 30 września 1944 roku, który potwierdzał formalnie utworzenie AFP, na mocy prowizorycznego stanu oddawał ją pod opiekę ministra informacji. Pierwszym dyrektorem regionalnym AFP został François Cruci.

¹¹ B. Gołka, *Współczesny system prasowy Francji*, Warszawa 1994, s. 84.

¹² J. Huteau, *AFP – une histoire de l'Agence France Presse 1994–1990*, Paris 1992, s. 489.

Przez cały ten okres Agencja nie miała formalnego statusu, i dopiero w 1957 roku, dzięki zaangażowaniu się ministra sprawiedliwości F. Mitteranda doszło do jego opracowania. Statut określał Agencję jako „autonomiczny organizm, wyposażony w osobowość cywilną, której funkcjonowanie opiera się o zasady komercyjne”.¹³ Na informacje nie mógł mieć wpływu ani aspekt polityczny, ani ideologiczny, ani ekonomiczny, a głównym zadaniem Agence France Presse miało być dokładne i rzetelne przekazywanie informacji. Miała ona być agencją godną zaufania, a także stawać się instytucją o zasięgu światowym.¹⁴ Ze statusu ogólnego o agencjach prasowych, koniecznie należy wyróżnić, w prawie francuskim, status szczególnej Francuskiej Agencji Prasowej. AFP jest to „przedsiębiorstwo poza publiczne, powołaniem jego jest utworzenie jednej z wielkich, informacyjnych agencji światowych”.¹⁵ Status ten określany jest przez prawo z 10 stycznia 1957 roku. Prawo to daje definicję Francuskiej Agencji Prasowej i precyzuje jej specyficzne powinności. Definicja, którą podaje artykuł 1 prawa z 1957 roku AFP nadaje jej naturę prawną. Jest organizmem autonomicznym, wyposażonym w osobowość cywilną, której zarządzanie ustalone jest według reguł handlowych. Jest także jednocześnie sprecyzowany jej cel: „szukać, tak we Francji, jak i za granicą elementów informacji kompletnej i obiektywnej”.¹⁶ Powinności i formy organizacyjne określone są przez prawo z 10 stycznia 1957 roku; mają jedynie za cel pozwolić Francuskiej Agencji Prasowej przyjąć poprawnie swoją misję. Art. 2 prawa o agencjach, precyzuje powinności podstawowe AFP w sferze niezależnej, bezstronnej, dokładnej, obiektywnej informacji. Powin-

¹³ E. Derieux, *Droit de medias*, s. 33.

¹⁴ W tym właśnie roku AFP doczekała się swojego statutu. Bardzo dużą rolę odegrał François Mitterand, ówczesny minister sprawiedliwości w rządzie P. Mendesa.

¹⁵ Tamże, s. 35.

¹⁶ Tekst źródłowy – Status Agencji France Presse z 10 stycznia 1957 r., art. 1 stwierdzał, iż „celem agencji jest zbieranie we Francji i za granicą elementów informacji pełnej i obiektywnej oraz sprzedawanie jej użytkownikom”.

na dążyć do przekazywania swym odbiorcom informacji dokładnej, bezstronnej i godnej zaufania. Powinna starać się o zapewnienie takich warunków swej działalności, które są odpowiednie dla instytucji informacyjnej o zasięgu światowym. Jest jej również powierzona misja wzięcia na siebie usytuowania i określenia natury informacji ubranych i rozprowadzanych, także jej wymiar międzynarodowy. Prawo to określa skład, sposób wyznaczania i władze organów kierowniczych (rada administracyjna, przewodniczący – dyrektor ogólny – naczelny) i sposób kontrolowania (rada nadzorcza, komisja finansowa).

Do nadzoru nad ogólnym przestrzeganiem zasad statutowych Agencji została powołana Rada Nadzorcza – Le Conseil Supérieur złożona z siedmiu członków: członka Rady Stanu, wybranego przez Zgromadzenie Ogólne Rady Stanu, członka Sądu Apelacyjnego, podobnie wybieranego, dwóch przedstawicieli kierowników przedsiębiorstw prasowych, wyznaczonych przez organizacje zawodowe, dziennikarza wyznaczonego również przez organizacje zawodowe, przedstawiciela ORTF¹⁷ oraz dwóch osób wybranych przez powyższych sześciu członków Rady. Rada Nadzorcza posiadała szerokie uprawnienia. Do niej można było kierować wszelkie skargi na działalność agencji i zatrudnionych w niej dziennikarzy i to właśnie ona była w stanie wstrzymać wykonanie decyzji prezesa AFP. Rada wybiera przewodniczącego i dyrektora ogólnego agencji. W skład rady administracyjnej wchodzi większość, bo aż 8 na 15 członków stanowią przedstawiciele prasy drukowanej, 2 radia i telewizji (publicznej), 3 władz publicznych korzystających z usług AFP, 2 personelu. Dwaj przedstawiciele prasy wyznaczeni są przez Syndykat prasy paryskiej (SPP), pozostali przez Syndykat dzienników departamentowych (SQD), Syndykat prasy regionalnej (SPQR). Rada wybiera na trzy lata prezydenta – dyrektora generalnego AFP, który sprawuje w praktyce pełnię władzy przez Agencję. Przygotowuje

¹⁷ ORTF – od 1965 r. miał nim być Prezes Rady Administracyjnej ORTF, a następnie prezes – dyrektor generalny.

on i zapewnia wykonanie decyzji Rady Administracyjnej.¹⁸ Rada najwyższa AFP składa się z 8 członków mianowanych na trzy lata. Prezydentem jest zawsze członek Rady Państwa, wybrany przez jej zgromadzenie generalne. Rada Najwyższa może także przedstawić dwie kandydatury na stanowisko prezydenta – dyrektora generalnego (PDG), jeśli Rada Administracyjna nie może wyłonić odpowiedniego kandydata. Wszystko w tekście prawa jest przeznaczone do wzięcia na siebie niezależności przez Francuską Agencję Prasową; przedsiębiorstwo poza publiczne w stosunku do Państwa, nawet jeśli, lub ponieważ, to przedsiębiorstwo bierze na siebie określoną część, szczególnie swego finansowania. Poza pewnymi subwencjami lub dotacjami budżetowymi zwanymi „wyjątkowymi”. Agence France Presse ściąga jeszcze około połowę swoich dochodów rocznych z opłat za abonament od swoich działów informacyjnych, wpisanych przez administrację i działy publiczne.

W aktualnym stanie, klientela mediów (gazety, radio, telewizja) za wszelką cenę nie pozwala przejść przez innych potentatów agencji prasowej. Większość przedstawicieli prasy w łonie Rady Administracyjnej nie zapomina niewątpliwie o chwili ustalenia taryf abonamentowych, które oni, jako klienci muszą przejść pod swoje utrzymanie. Agencja prasowa nie jest w pełni niezależna od państwa, ale również nie jest jemu ślepo podporządkowana. Wolność i informacja szuka zawsze swojej drogi pomiędzy ryzykiem, presją władzy publicznej i między drogą kapitału. Obecnie Agence France Presse posiada 150 placówek i około 2 tysięcy korespondentów na świecie. Nadaje 24-godzinny serwis o wydarzeniach politycznych na świecie, finansach, wiadomości sportowe, serwis fotograficzny.¹⁹

W kolejnych latach następował rozwój Agencji, która umacniała swoją pozycję wśród międzynarodowych koncernów informa-

¹⁸ Funkcję tę pełnili kolejno: Jean Marin, Claud Roussel, Roger Bouzinac, Henri Pigeat.

¹⁹ Quid 1996, s. 1610.

tycznych, tj. Reuter – Wielkiej Brytanii²⁰, Associated Presse i United Presse International²¹ – USA, Deutsche Presse Agentur²² – Niemcy, a także Agencja TASS²³ – Rosja. Agence France Presse rozwija się najlepiej spośród przedstawionych agencji, wydając tym samym największą liczbę gazet, bo aż 12 tysięcy oraz posiadającą 69 agencji na całym świecie.²⁴ Obecnie agencja zatrudnia około 2500 osób, a wśród nich ok. 950 dziennikarzy, natomiast 450 za granicą.²⁵

²⁰ REUTER – najstarsza brytyjska agencja prasowa, założona w 1851 r. w Londynie (oficjalna data 8 i siedziba), powstała w Niemczech w 1850 r. jako finansowy serwis informacyjny dla odbiorców w Niemczech, Francji, Belgii i W. Brytanii; od 1861 agencja miała swoich dziennikarzy w Azji, Afryce i Australii; w 1984 r. przekształcona w spółkę akcyjną; jedna z najważniejszych agencji o zasięgu światowym, redakcje w Nowym Jorku, Hongkongu i Londynie, zapewniają informacyjny serwis całodobowy w języku ang, niem, franc, hiszp, przygotowywany przez 1474 dziennikarzy w 83 krajach (1993); korzysta z niego ok. 2200 agencji informacyjnych, dzienników i stacji radiowych.

²¹ ASSOCIATED PRESSE – AP amer. Agencja prasowa z siedzibą w Nowym Jorku, zał. 1848 przez sześciu wydawców prasowych; 1892 r. przekształcona w centralną ag. amer. o statusie spółki; od 1900 r. oficjalna agencja prasowa St. Zjednoczonych. Ma 143 biura krajowe i 86 zagr., też w Polsce. UNITED PRESS INTERNATIONAL – amer. prywatna agencja prasowa; powstała w 1958 r. z połączenia United Press Assotiation (zał. przez Skrappsa w 1907) i International News Servis (INS, zał. 1909 jako American News Servis przez Hersanta, od 1928 INS); biura w 90 krajach.

²² DEUTSCHE PRESSE-AGENTUR – (DPA) gł. agencja prasowo-informacyjna Niemiec, z siedziba w Hamburgu; zał. 1949 r. jako towarzystwo akcyjne, którego właścicielami są wydawcy prasy, radiofonia i telewizja.

²³ TASS – TIELEGRAFNOJE AGIENSTSWO SOWIETSKOGO SOJUZ-A – centralna agencja prasowa Rosji zał. 1925 r.; publikowała serwis informacyjny obejmujący wiadomości krajowe i zagraniczne dla odbiorców własnych i zagranicznych.

²⁴ Rozwój agencji prasowych na świecie: AP – 1302 gazety i 3400 stacji w USA, 62 przedstawicielstwa i 559 korespondentów, UPI – 7079 gazet, 2246 odbiorców, 81 przedstawicielstw zagr. i 580 korespondentów, Reuter – 6500 gazet, 400 stacji radiowych i telewizyjnych., TASS 13000 w kraju, 40 przedstawicielstw, 61 korespondentów.

²⁵ Quid 1996, s. 1588.

AFP dostarcza swoim odbiorcom informacji o zróżnicowanym charakterze, wiadomości z Francji dla odbiorców krajowych, także wiadomości zagraniczne w kilku wersjach językowych, serwis specjalny dla Afryki Północnej, serwis gospodarczy, biuletyny specjalne dla określonych krajów lub regionów, również biuletyny i wydawnictwa o treści religijnej. Poza tym we Francji działają Agence Parisienne de Presse założona w 1949 roku w Paryżu, Agence Republicaine d'Information z siedzibą w Paryżu, nadająca informacje polityczne i parlamentarne; Presse Service założona w 1929 roku w Paryżu, przekazująca popularne wiadomości z dziedziny nauk ścisłych, spraw domu i rodziny, serwis fotograficzny.

Obecnie Agence France Press dąży do ciągłego wzbogacania swojej oferty programowej i zdobywania nowych klientów, głównie za pomocą najnowszych technik satelitarnych i informatycznych.²⁶ Znaczącą rolę odgrywa w jej działalności Internet i Intranet oraz przekaz satelitarny. Europejskim liderem w satelitarnej sieci nadawczej jest Polycom, filia AFP. Agencja posiada też serwisy On-Line: AFP – Direct, AFP – Notes, serwisy telematyczne (w minitelu i w micro), AGORA oferująca podstawowe depesze agencyjne, archiwizowane od 1983 roku oraz Canal Info i CD-ROM.²⁷ AFP działa w oparciu o technologię Mediabus, gwarantującą szybką i optymalną transmisję informacji pomiędzy wszystkimi agencjami prasowymi w kraju oraz poza jego granicami:

- w tekście za pomocą systemów Delta i Igor,
- w obrazie za pomocą systemów Mac-Desc i PC Desc, pozwalających selekcjonować i transmitować obrazy cyfrowe w formacie standardowym.²⁸

AFP rozwija się w kierunku serwisów specjalistycznych, takich jak: ekonomia, finanse, polityka, dyplomacja, kultura, sprawy socjalne, ludzie, nauka, sport oraz fotografia, telematyka, czyli telekomunikacja informatyczna, audio, informatyka graficzna tzw. info-

²⁶ P. Baudelot, *Les agences de Press en France*, Paris 1991, s. 34.

²⁷ *L'AFP es les nouveaux medias* [w:] *Raport AFP*, Paris 2000.

²⁸ P. Baudelot, op. cit., s. 35.

grafia. Serwis ekonomiczny prowadzony jest przez oddział SEF-AFP. Natomiast dział finansowy prowadzi filie AFP News (będące w posiadaniu AFP w 50%; drugie 50% należy do Financial Times Information) i redagowany jest przede wszystkim z myślą o fachowcach i specjalistach w tej branży. Serwis AFP-Celebrite informuje z kolei przez całą dobę o bieżących, ważnych wydarzeniach we wszystkich dziedzinach życia i na różnych płaszczyznach działania: polityki, sztuki, biznesu itp.²⁹

Klientami AFP jest blisko 650 gazet, 400 światowych rozgłośni radiowych, 96 agencji krajowych oraz około 2000 różnych instytucji, w tym 38 administracyjnych. Agencja posiada swoje przedstawicielstwa w 165 krajach, zatrudniając ponad 2000 osób, w tym 1200 dziennikarzy, 200 fotografików oraz ponad 2000 współpracowników nie etatowych (pigistes) rozmieszczonych na wszystkich kontynentach. Dziennie wysyła około 2 miliony słów korespondencji w sześciu językach: angielskim, francuskim, hiszpańskim, niemieckim, portugalskim i arabskim przez 24 godziny na dobę i we wszystkie dni roku.³⁰

Obecnie na świecie działa ponad 120 agencji informacyjnych, rozmieszczonych na wszystkich kontynentach. Z pięciu największych agencji 34% korespondentów przebywa w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej 28%, w Europie, 17% w Azji i Australii, 11% w Ameryce Łacińskiej oraz 6% na Środkowym Wschodzie i 4% w Afryce. Tzw. „Wielką czwórkę” światowych agencji prasowych stanowią: UPI (United Press International), AP (Associated Press) AFP (Agence France Press) oraz Reuter.³¹ We Francji natomiast swoje usługi oferują trzy rodzaje agencji informacyjnych: krajowe, międzynarodowe i światowe. Agencje podzielone zostały za względu na podstawowe kryteria: lokalizację sieci korespondentów, rodzaj usług oraz rodzaj klientów.³²

²⁹ *Les services „texte” [w:] Rapport... op. cit., s. 24.*

³⁰ Tamże.

³¹ J. Skrzypczak, *Popularna encyklopedia mass mediów*, Poznań 1999, s. 14.

³² P. Baudelot, *Les agences de Press en France*, Paris 1991, s. 17.

Wspomniane już trzy rodzaje agencji informacyjnych działające we Francji podzielone zostały ze względu na trzy kryteria: lokalizację sieci korespondentów, rodzaj usług oraz rodzaj klientów.³³ Agencje krajowe dostarczają usług informacyjnych dotyczących aktualnych wydarzeń kraju, w którym siedzibę ma dana agencja a odbiorcami są w większości publikatory miejscowe. Często agencje te podpisują umowy o współpracy z agencjami światowymi o świadczeniu usług międzynarodowych.

Agencje międzynarodowe to agencje posiadające serwisy międzynarodowe i dysponujące siecią stałych korespondentów i wysłanników specjalnych w największych centrach życia publicznego na świecie. Często korzystają z serwisów agencji światowych, a ich domeną stała się ścisła specjalizacja. Przykładem takiej specjalizacji jest fotografia prasowa.

Z kolei agencje światowe dysponują siecią korespondentów we wszystkich większych państwach świata i świadczą usługi dla międzynarodowych klientów przekazując informacje w różnych językach. We Francji swoje siedziby mają m.in. największe światowe agencje prasowe: AFP, AP, UPI, Reuter oraz agencje telewizyjne Visnews (filia Reutera), WTN (była filia UPI0 i CBS News).³⁴

Francuskie agencje informacyjne podzielone zostały również ze względu na rodzaj i szybkość sprzedawanych informacji. Agencje te dzielimy na tzw. zimne i gorące. Gorące agencje to te, które do minimum ograniczają czas pomiędzy wydarzeniem a informacją wysłaną na ten temat. Działają one od ponad 100 lat i mają tak rozbudowane siatki informatorów, iż w ciągu paru minut mogą przekazać wiadomość o wydarzeniu, które miało miejsce na drugim końcu świata. Bardzo dużo agencji gorących zmierza w kierunku specjalizacji i w ten sposób pewne ich działy stają się agencjami zimnymi.³⁵

³³ J. Skrzypczak, *Popularna encyklopedia mass mediów*, Poznań 1999, s. 14.

³⁴ P. Baudelot, *Les agences de Press en France*, Paris 1991, s. 17.

³⁵ P. Baudelot, *Les agences chaudes et froids*, Paris 1998, s. 25.

Natomiast agencjami zimnymi nazywamy agencje, których dostarczane informacje nie są zależne od szybkości ich publikacji. Agencje te mogą być agencjami uniwersalnymi, jednak najczęściej są one agencjami specjalistycznymi.³⁶

Agencje specjalistyczne stanowią we Francji ok. 80% wszystkich agencji informacyjnych. Ich rozwój nastąpił głównie z dwóch powodów; słabości czytelnictwa prasy codziennej oraz dużej żywotności prasy periodycznej we Francji. Inne agencje specjalistyczne to np.: Agence Centrale Parisienne, zaopatrująca prasę prowincjonalną; Agence d'Information Generales, Locales, Economiques et Sportives (AJGLES), czyli agencja prowadząca usługi w zakresie informacji krajowych, lokalnych, ekonomicznych i sportowych. Inne agencje specjalistyczne to; Agra Press, Opera Mundi, Societe Generale de Press, Agence Liberation, a także Press Service, dostarczająca informacji z zakresu medycyny, nauki, fotografii i karykatury. W informacjach politycznych i parlamentarnych specjalizują się dwie agencje: Agence Parisienne de Press oraz Agence Republicaine d'Information.³⁷

Typowymi przedstawicielami agencji specjalistycznych są agencje fotograficzne. Zdjęcia nie stanowią opisu wydarzeń, są jednak niezaprzeczalnym dowodem, na którego podstawie odbiorca może sam kształtować swój pogląd na wydarzenie. Zdjęcie przedstawia w całości obiektywnie wydarzenia, w przeciwieństwie do tekstu pisanego, który bywa subiektywny, opatrzone komentarzem dziennikarza.

Światowy rynek fotografii prasowej zdominowany został przez Francuzów a koncentracja agencji widoczna jest na przykładzie trzech największych agencji fotograficznych, działających w Paryżu. Są to agencje: Gama, Sigma i Sipa – specjalizujące się w serwisach zdjęć aktualnych (tzw. gorących), magazynach fotograficznych, archiwach, zdjęciach reportażowych, oraz laboratoriach, z których mogą korzystać klienci.

³⁶ Tamże, s. 26.

³⁷ *Liste des agences de Press en France*, Paris 1999, s. 110.

Jedną z pierwszych agencji fotograficznych na świecie – Agencja Gama – została w roku 2000 wykupiona przez największe francuskie wydawnictwo Hachette, natomiast Agencja Sigma jest własnością Billa Gatesa. Skupia się na relacjonowaniu wydarzeń zakulisowych z dziedziny wielkiej polityki, biznesu i show biznesu.

Największą z tej trójki agencji jest Agencja Sipa Press, należąca do Mr Goksin'a Sipahioglu'a, z pochodzenia Turka, który od 1968 roku jako korespondent tureckiej gazety Hurriyet przebył do Paryża i rozpoczął współpracę z francuskimi fotografikami. Dzisiaj zdjęcia z tej agencji możemy oglądać w czołowych magazynach: Life, Times, Business Week, Newsweek, Paris-Match, Le Figaro, Der Spiegel, Stern i wielu innych. Agencja Sipa Press posiada największe archiwum fotografii (ponad 20 milionów zdjęć) oraz tzw. image bank, w którym przechowywanych jest 60 tys. zdjęć stanowiących własność muzeum i pochodzących z kolekcji prywatnych.³⁸

Bardzo mocno rozbudowany serwis fotograficzny, stanowiący samodzielną agencję, posiada AFP. Gromadzi i rozprowadza ona zdjęcia z aktualnych wydarzeń na całym świecie. Zatrudnia etatowo ponad 40 fotografików-reporterów, wydawców i współpracowników, którzy dziennie przygotowują serwis informacyjny z ok. 1000 fotografii.

Serwis dzienny AFP składa się z:

- fotografii z aktualnych wydarzeń; ok. 250 kolorowych zdjęć wykonywanych na bieżąco każdego dnia, w różnych zakątkach globu,
- foto magazynu; najlepsze kolorowe zdjęcia z każdego dnia,
- reportaży,
- fototeki; ponad 7 milionów archiwalnych zdjęć z całego świata, zbieranych od 1930 roku po dzień dzisiejszy,
- serwera AFP Image Forum, banku fotografii dostępnej do przeglądania w internecie.³⁹

³⁸ [www.sipa.com/sipa – image](http://www.sipa.com/sipa-image)

³⁹ www.afp-imageforum

Wraz z rozwojem największego obecnie źródła informacji elektronicznej – internetu – powstały we Francji specjalistyczne agencje świadczące usługi On-Line. Największym przedstawicielem świadczącym tego typu usługi jest Agence Foto On Line PPCM.⁴⁰ Współpracuje ona z ponad 180 tytułami, w tym m.in.: Time Magazine, Life Magazine, Fortune Magazine, The Global Collection, The Daily Mail, Retna i inne. Publikowane zdjęcia dotyczą różnych dziedzin życia politycznego, gospodarczego i społecznego.

Francja odegrała olbrzymią rolę jako współtwórczyni liberalnej teorii wolności prasy. To właśnie we Francji konieczność budowania lub przebudowy prawnych ram działalności prasowej, godzenie ideałów wolności druku z rzeczywistością, z bezpieczeństwem państwa i jednostki, narzuca konieczność obserwowania prasy, a zarazem poszukiwanie konkretnych rozwiązań. Współczesny, francuski system wolności prasy opiera się ciągle na prawie z 29 lipca 1881 roku. Prawo to, uchwalone republikańską większością głosów, znosiło wszelkie ograniczenia rewencyjne: cenzurę, kaucję i zezwolenie, przyczyniając się do szybkiego rozkwitu. Nie oznacza to bynajmniej, iż brak cenzury, to wolność publikowania bez ograniczeń. Prawo z 1881 roku, uzupełniane późniejszymi aktami, zakazuje informowania szkodzącego obronie narodowej, chroni tajemnice prawne.

System prasowy, nie tylko Francji, zmienia się nieustannie, zarówno w sensie ilościowym – na przykład liczba tytułów prasowych, stacji radiowych i telewizyjnych, jak i jakościowym – zmiana formuły wydawniczej poszczególnych pism, zmiana i udoskonalenie komercyjnych stacji radiowych. Zmianom ulegają też metody działań poszczególnych instytucji obsługi prasowej głównych organów administracji państwowej. W dzisiejszych czasach społeczeństwo oczekuje szybkiej i rzetelnej informacji o poczynaniach rządu i ważnych wydarzeniach życia publicznego. Sądzę, że przedstawione instytucje rzeczników i biur prasowych oraz agencje informacyjne wychodzą naprzeciw oczekiwaniom społeczeństwa Francji i wspólnoty międzynarodowej.

⁴⁰ www.ppp-pfoto.com

Katarzyna Cisowska

Skutki nowelizacji ustawy o zamówieniach publicznych dla przedsiębiorców ubiegających się o ich realizację

Do końca lat 80. system gospodarczy funkcjonował na podstawie podziału na sektory: prywatny i publiczny. Zamówienia publiczne realizowane były tylko i wyłącznie w ramach tego ostatniego, co oznaczało, iż zamawiającym i oferentem był podmiot gospodarki uspołecznionej. Realizacja zleceń publicznych nie stanowiła żadnego problemu, gdyż liczba dostawców lub wykonawców była wystarczająca. Ponadto obszerny zakres ich działalności był znaczącym ułatwieniem przy realizacji zamówień.

Kolejna dekada przyniosła wielkie przemiany, transformację polityczną, gospodarczą i społeczną. Rozpoczęto proces prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, który automatycznie spowodował spadek liczby podmiotów sektora publicznego, a tym samym zamawiających i oferentów. Zniesiono podział podmiotów na sektory i podjęto próby ujednoczenia sposobów ich funkcjonowania. Stanowiło to podstawę zmian obowiązującego podejścia do zamówień publicznych. Zaczęto rozpatrywać możliwość rozszerzenia kręgu dostawców lub wykonawców o podmioty sektora prywatnego.

Efektem tych zmian i proponowanych rozwiązań było uchwalenie 10 czerwca 1994 r. ustawy o zamówieniach publicznych. Podstawowym jej celem było unormowanie sposobu udzielania zleceń. Wprowadzono wówczas tryby: przetargu ograniczonego, przetargu dwustopniowego, negocjacje z zachowaniem konkurencji, zapytanie o cenę, zamówienie z wolnej ręki, wskazując jako najważniejszy tryb przetargu nieograniczonego.¹ Konieczność szybkiego uregulowania

¹ Art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r., o zamówieniach publicznych stanowi: podstawowym trybem udzielania zamówienia publicznego jest przetarg nieograniczony.

sytuacji na rynku zamówień była przyczyną niedopracowania wielu szczegółów tej ustawy. Konfrontacja przepisów z rzeczywistością spowodowała, iż musiała być ona wielokrotnie nowelizowana. W 2001 roku była ona zmieniana aż dwukrotnie (22 czerwca i 26 lipca). Główne zmiany objęły: formę organizacyjną oferentów, zasady publikacji ogłoszeń, liczbę wymaganych dokumentów oraz definicję oferty i kryteria jej oceny. Dodatkowo znowelizowano przepisy dotyczące wadium, głównie jego wysokości i formy wnoszenia oraz procedurę związaną z postępowaniem protestacyjnym i odwoławczym. Większość z nowych uregulowań poruszyło problematykę procedury przetargowej. Niniejszy artykuł ukazuje zmiany w kolejnych etapach procedury o udzielenie zamówienia publicznego, zwracając szczególną uwagę na sytuacje wykonawców lub dostawców.

Pierwsza istotna nowelizacja dotyczyła bliższego sprecyzowania oferentów oraz poszerzenia ich kręgu. Dotychczasowe przepisy dość lakonicznie wypowiedziały się na temat dostawców lub wykonawców, nie podając jednoznacznej definicji tych pojęć. Dawało to dużą swobodę interpretacyjną zamawiającym przy wyborze oferenta i prowadziło do ich nierównego traktowania. Obecne unormowania określają, iż podmiotem tym może być osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej oraz podmioty te występujące wspólnie.² Przepisy pozwalają na składanie ofert zarówno spółkom prawa handlowego, jak i prawa cywilnego oraz zakładom i jednostkom budżetowym, nazywając je ogólnie przedsiębiorcami. Interpretacja tej grupy różni się od definicji przedstawianej w ustawie z 19 listopada 1999 r. Prawo Działalności Gospodarczej. Zgodnie z nią w spółce cywilnej przedsiębiorcą nie jest spółka, ale każdy z jej wspólników. Każdy z nich ma zatem obowiązek złożenia osobnego kompletu dokumentów uprawniających

² B. Kardas, *Podmiotowy i przedmiotowy zakres stosowania ustawy*, „Zamówienia Publiczne Doradca”, Nr 10 (54) z 2001 s. 8 na bazie art. 6b ustawy o zamówieniach publicznych wprowadzonego ustawą z 22 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych, Dz. U. Nr 76, z dn. 26.10.01, poz. 813.

do udziału w postępowaniu, a podpisy ich wszystkich widnieć muszą pod składaną ofertą. Jedynie wymagania o charakterze czysto gospodarczym, dotyczące sytuacji ekonomicznej, rozpatrywać można łącznie, sumując wspólny potencjał techniczny, ekonomiczny lub kadrowy.³ Zwiększa to biurokrację oraz koszty przygotowania oferty, a tym samym zniechęca do ubiegania się o zamówienie.

Pewnym rozwiązaniem tej sytuacji jest wprowadzenie możliwości łączenia się przedsiębiorców w tzw. konsorcja. Kodeks cywilny precyzuje tę formę jako współdziałanie podmiotów na podstawie umowy cywilnoprawnej. Dla niektórych, drobnych firm, jest to jedyna szansa uczestnictwa w postępowaniu o udzielenie zlecenia publicznego. Koszty proceduralne są bowiem dla nich zbyt wysokie. Wąski zakres prowadzonej działalności powoduje, iż przedkładana oferta jest często uboga, co może dyskwalifikować ją już na wstępie. Realizowanie zamówienia wspólnie daje oferentom możliwość rozkładania kosztów na kilka podmiotów. Ponadto solidarnie ponoszą oni odpowiedzialność za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zamówienia.

Konsekwencją sprecyzowania tej grupy uczestników postępowania jest dopuszczenie do składania wspólnych ofert. Moim zdaniem, konkurencyjność tych propozycji polega na krótszym terminie realizacji zamówienia, ze względu na większą liczbę pracowników, czy też bardziej precyzyjnym jego wykonaniu ze względu na specjalistyczne maszyny, które są w posiadaniu różnych przedsiębiorstw, współdziałających w ramach konsorcjum.

Dodatkową korzyścią wyływającą z tej formy organizacyjnej jest jej ograniczony termin obowiązywania. Konsorcjum zawiązywane zostaje w celu wykonania konkretnego zamówienia. Po jego realizacji umowa współpracy wygasa, a podmioty prowadzą dalej własną, odrębną i niezależną działalność.

Nowelizacja ustawy zliberalizowała także wymagania dotyczące zamawiających oraz udziału środków publicznych w opłacaniu za-

³ E. Niewiadomska, *Zmiany w zamówieniach publicznych*, „Gazeta Prawna”, 08.01.2002, s. F5.

mówień. Do niedawna zamówienia publiczne musiały być zlecane przez podmioty wymienione w ustawie⁴ oraz finansowane w całości lub w przeważającej części ze środków publicznych. Obecne uregulowania pominęły ten ostatni wymóg w definicji zamówienia publicznego. Obok podmiotów tych w trybie przetargowym występować mogą także inne jednostki organizacyjne, jeżeli ponad 50% wartości zamówienia jest finansowane ze środków publicznych.⁵ Do momentu wejścia w życie nowych przepisów spółki kapitałowe zlecały realizację zamówienia uwzględniając zasób środków publicznych, którymi dysponowały – tych, które zostały im przyznane w formie dotacji celowej. Obecnie mogą one zlecać wykonanie znacznie większych zamówień w trybie przetargu, finansując je w 49% ze środków własnych. Ostatnia nowelizacja ustawy (z 26.07.01 r.) dopuszcza od 1 stycznia 2003 r. realizowanie pewnych zamówień ze środków niepublicznych. Dotyczy to zleceń udzielanych przez podmioty sektora użyteczności publicznej polegające na zaspokajaniu potrzeb społecznych o charakterze ogólnym.⁶ Wprowadzone rozwiązania wydają się sensowne, choć dla wykonawców rodzić mogą różnorakie konsekwencje. Z jednej strony poszerzony zostanie krąg zamawiających przede wszystkim o prywatnych przedsiębiorców, którzy działają w branżach o szczególnym znaczeniu gospodarczym, co oznacza wzrost liczby zamówień do realizacji. Z drugiej strony zmiany te stanowią mogą pewne zagrożenie związane z nieterminową zapłatą za wykonane zamówienie. Dotychczas finansowanie zleceń, wyłącznie ze środków publicznych, było niewątpliwie atutem dla oferentów, stanowiąc pewne i terminowe źródło dochodu.⁷ Uwzględniając obec-

⁴ Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r., o zamówieniach publicznych, art. 4.

⁵ Art. 4 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych z 26.07.01 r. stanowi: do stosowania ustawy obowiązane są również inne podmioty niż wymienione w ust. 1, jeżeli ponad 50% wartości udzielanego przez nie zamówienia jest finansowane ze środków publicznych lub bezpośrednio przez podmioty wymienione w ust. 1.

⁶ Tamże, op. cit. ², s. 11.

⁷ Zadania finansowane ze środków publicznych realizowane są zgodnie z założonym, na początku roku budżetowego, planem finansowym. Przewidy-

ną sytuację wielu przedsiębiorców, ich częste problemy z płynnością finansową, zwiększony udział prywatnego kapitału prowadzić może do opóźnień w płatnościach. Szczególna sytuacja może wystąpić przy zamówieniach finansowanych w sposób mieszany. Bardzo prawdopodobne jest, iż po zrealizowaniu zamówienia uregulowana zostanie część należności, która jest opłacana ze środków publicznych. Pozostała część kwoty będzie przesuwana w czasie lub do dyspozycji przedstawione zostaną inne formy spłaty. W rezultacie doprowadzić to może do załamania się płynności finansowej kolejnego podmiotu – danego oferenta.

Utrzymanie znacznego udziału środków publicznych przy realizacji zamówień mógłby być korzystny dla podmiotów, które zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy są wykluczone z pod działania tego trybu. Dotyczy to dostawców i wykonawców, którzy zalegają z uiszczeniem podatków, opłat lub składek na ubezpieczenia społeczne.⁸ Moim zdaniem, w zamian za wykonane zlecenie, można by przedsiębiorcom tym umorzyć narosłe zobowiązania podatkowe wraz z odsetkami. Innym rozwiązaniem jest bezpośrednia wpłata należności za realizację zamówienia do właściwego Urzędu Skarbowego. Dla zadłużonego oferenta głównym problemem byłoby wówczas pozyskanie środków finansowych na realizację zamówienia. Przy narosłych, wysokich zaległościach budżetowych korzystniejsze, szczególnie dla podmiotów dopuszczonych do pierwszego wariantu, byłoby zaciągnięcie kredytu na wykonanie zlecenia. Przedsiębiorca

wany deficyt środków pokrywany jest poprzez wcześniejsze zaciągnięcie kredytu, pożyczki lub emisję papierów wartościowych. Praktyka wskazuje, iż podmioty prywatne rzadko sporządzają plany finansowe, a w przypadku braku środków finansowych odraczają termin zapłaty do momentu napływu kapitału.

⁸ Zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r., o zamówieniach publicznych, z ubiegania się o udzielenie zamówienia publicznego wyklucza się: dostawców lub wykonawców, którzy zalegają z uiszczeniem podatków, opłat, składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne, z wyjątkiem przypadków, kiedy uzyskali oni przewidzianą prawem zgodę na zwolnienie, odroczenie, rozłożenie na raty zaległych płatności lub wstrzymanie w całości wykonania decyzji organu podatkowego.

miałby, co prawda do spłacenia dług, ale uniknąłby natychmiastowej likwidacji swojej działalności. Zakładana poprawa koniunktury gospodarczej i związany z tym napływ nowych zleceń mógłby doprowadzić do polepszenia sytuacji finansowej i spłaty pozostałych jego zobowiązań.

Dla przedsiębiorców, szczególnie małych i średnich, ważne są zmiany dotyczące publikacji ogłoszeń o zamówieniach publicznych. W przypadku zamówień bardzo dużych np. robót budowlanych przekraczających równowartość kwoty 500 000 euro, albo każdej kategorii dostaw lub usług przekraczającej łączną równowartość kwoty 500 000 euro, jeżeli zamawiający jest jednostką sektora finansów publicznych, ma obowiązek niezwłocznie, po sporządzeniu planu finansowego, przekazać do publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenie o planowanych w danym roku kalendarzowym zamówieniach publicznych. W sytuacji, gdy zamawiający jest inną jednostką obowiązującą do stosowania przepisów ustawy, termin ten wyznaczony został na 31 marca roku kalendarzowego.⁹ Tak wczesna informacja daje możliwość przedsiębiorcom weryfikacji, czy ich sytuacja finansowa przewidywana na dany rok pozwala na realizację dużego zamówienia. Mają oni czas na ocenę swojej pozycji na rynku, zgromadzenie niezbędnych środków finansowych, czy też poszukanie odpowiedniego partnera do współpracy w ramach konsorcjum. Uwzględniając i analizując różne warianty, na podstawie przeprowadzanych symulacji, są oni w stanie przygotować najbardziej korzystną ofertę.

Dodatkowo jawność informacji poszerzona została przez wprowadzenie konieczności publikacji ogłoszeń dla zamówień, których wartość przekracza równowartość 30 000 euro. Niezależnie od formy przetargu ogłoszenie o udzielenie zamówienia publicznego musi być publikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych w ciągu 10 dni od daty doręczenia do Urzędu (dotyczy to również zamówień

⁹ J. Dolecki, *Udzielanie zamówień – repetytorium*, cz. I, „Zamówienia Publiczne Doradca”, Nr 4 (60) z 2002, s. 19.

z wolnej ręki).¹⁰ Dodatkowo (od 10.01.2002 r.) ogłoszenie o przetargu nieograniczonym będzie musiało zawierać kryteria oceny ofert oraz kwotę wadium.¹¹ Inaczej wygląda sytuacja przy zamówieniach, których równowartość nie przekracza 30 000 euro. Publikacja ogłoszeń w Biuletynie nie jest obowiązkowa. Informacja o zamówieniu winna być jednak publikowana w siedzibie zamawiającego na 7 dni przed terminem składania ofert. Od 10 października 2002 r. zaproszenia do udziału w przetargu nieograniczonym poza wymaganym ogłoszeniem w siedzibie zamawiającego oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych będą musiały być zamieszczone na stronach internetowych.¹² Z całą pewnością poszerzy to krąg zainteresowanych o kolejnych oferentów. Powszechniejszy dostęp do sieci komputerowych (internetu) doprowadzić może do sytuacji, w której większość składanych ofert pochodzić będzie od przedsiębiorców, których siedziba jest znacznie oddalona od miejsca realizacji zlecenia.

Zasadnicza zmiana dotyczy również procedury udzielania zamówień. Do tej pory decyzje o wyborze oferty podejmowała jedna osoba lub grupa osób o różnych kompetencjach i różnym stopniu powiązania ze zleceniodawcą. Od 10 stycznia 2002 r., w przypadku zamówień publicznych, których wartość przekracza wyrażona w złotych równowartość 30 000 euro zamawiający zobowiązany jest powołać komisję przetargową.¹³ Gdy zlecenie opiewa na niższą kwotę takiego obowiązku nie ma. Członkami tej komisji są wyłącznie pracownicy zamawiającego. Dla wykonawców jest to rozwiązanie idealne. Wyklucza się bowiem możliwość ingerencji osób postronnych, konkurencji, czy też podejmowania szybkich, pochopnych i arbitralnych decyzji o wyborze najkorzystniejszej oferty.

¹⁰ M. Pionkowska, *Obowiązek zamieszczania ogłoszeń*, „Gazeta Prawna”, nr 60 (509) z 2001, s. 18.

¹¹ Oprac. I. Kryśpiak, *Udzielanie zamówień publicznych*, „Fiskus”, nr 22 z 27.10.2001, s. 4.

¹² Tamże.

¹³ Ustawa z 26.07.01 o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych, Dz. U., Nr 113, poz. 1208.

Formalne zmiany dotyczą doprecyzowania i poszerzenia liczby obligatoryjnych i fakultatywnych dokumentów wymaganych od oferentów. Rodzaj oraz ilość potrzebnych informacji o wykonawcy uzależnione są od charakteru zamówienia i jego wartości szacunkowej. Każdy dostawca lub wykonawca musi w formie pisemnej zadeklarować, że może występować w obrocie prawnym, ma niezbędne uprawnienia do wykonania określonych prac, dysponuje niezbędnym doświadczeniem, potencjałem ekonomicznym i technicznym i jest zdolny do realizacji zamówienia.¹⁴ Poza tym oferent musi oświadczyć, że znajduje się w sytuacji finansowej zapewniającej wykonanie zamówienia i nie jest wykluczony zgodnie z art. 19 z kręgu potencjalnych wykonawców.¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów

¹⁴ M. Pionkowska, *Udzielania zamówień publicznych*, „Gazeta Prawna”, nr 87 (516) z lipca 2001, s. 12.

¹⁵ Art. 19 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r., o zamówieniach publicznych z późniejszymi zmianami stanowi: z ubiegania się o udzielenie zamówienia publicznego wyklucza się:

1) ⁽⁵⁸⁾ dostawców lub wykonawców, którzy w ciągu ostatnich 3 lat przed wszczęciem postępowania nie wykonali zamówienia lub wykonali je z nienależytą starannością,

2) dostawców i wykonawców, w odniesieniu do których wszczęto postępowanie upadłościowe lub których upadłość ogłoszono,

3) ⁽⁵⁹⁾ dostawców lub wykonawców, którzy zalegają z uiszczeniem podatków, opłat, składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne, z wyjątkiem przypadków, kiedy uzyskali oni przewidzianą prawem zgodę na zwolnienie, odroczenie, rozłożenie na raty zaległych płatności lub wstrzymanie w całości wykonania decyzji organu podatkowego,

4) ⁽⁶⁰⁾ osoby fizyczne, które prawomocnie skazano za przestępstwo popełnione w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego, przestępstwo przekupstwa albo inne przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowych,

5) ⁽⁶¹⁾ osoby prawne, których urzędujących członków władz prawomocnie skazano za przestępstwo popełnione w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego, przestępstwo przekupstwa albo inne przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowych,

6) ⁽⁶²⁾ przedsiębiorców, na których w ciągu ostatnich trzech lat została nałożona kara pieniężna, o której mowa w przepisach o zwalczaniu nieuczciwej

z 13 listopada 2001 r. (wchodzące w życie 10 stycznia 2002 r.) wprowadza konieczność składania dodatkowych zaświadczeń. Zawierają one podstawowe dane o osobie, ujawniające jej tożsamość, ewentualną reprezentację, brak karalności, wypłacalność oraz brak zaległości podatkowych. Ponadto zamawiający ma prawo żądać zaświadczenia, że wykonawca nie zalega ze składkami na ubezpieczenie zdrowotne lub uzyskał zgodę organu podatkowego na wstrzymanie w całości wykonania jego decyzji. Z definicji uregulowania te służyć mają głównie odpowiedniej weryfikacji grupy potencjalnych oferentów i ograniczenia ich do tych najbardziej wiarygodnych, czyli takich, którzy zrealizują zamówienie najlepiej. Konsekwencje tych zmian mogą być jednak różne. Z jednej strony zwiększona liczba koniecznych dokumentów i zaświadczeń prowadzi do nadmiernej biurokracji. Zniechęca to przedsiębiorców, szczególnie małych i średnich, którzy ograniczają prowadzenie dokumentacji do minimum, do składania swojej kandydatury. Ubiegający się o zamówienie po raz pierwszy mogą mieć trudności z przedstawieniem pełnego kompletu wymaganych informacji. Z drugiej strony doprecyzowanie wymagań wyklucza sytuacje, w których dokumenty potwierdzające warunki podmiotowe, związane z przedsiębiorcą, mylone są z ewentualnymi danymi potwierdzającymi wymagania przedmiotowe tzw. ofertowe.

Oddzielenie etapu oceny wiarygodności przedsiębiorców od oceny oferty stanowi najważniejszą nowelizację przepisów dotyczą-

konkurencji, za czyn nieuczciwej konkurencji polegający na przekupstwie osoby pełniącej funkcję publiczną,

7) ⁽⁶³⁾ dostawców lub wykonawców, którzy nie spełniają warunków określonych w art. 22 ust. 2 pkt 1-4 lub w wyznaczonym terminie nie złożyli, nie uzupełnili lub nie wyjaśnili dokumentów potwierdzających spełnianie warunków, o których mowa w art. 22 ust. 2,

8) ⁽⁶⁴⁾ dostawców lub wykonawców, którzy nie złożyli wymaganych oświadczeń lub nie spełnili innych wymagań określonych w ustawie, specyfikacji istotnych warunków zamówienia, w ogłoszeniu lub zaproszeniu do składania ofert, w szczególności nie wnieśli wadium.

cych samej oferty. Doświadczenie oferenta, jakość jego zespołu, potencjał produkcyjny oraz informacje dotyczące realizacji czy też referencji są na tym etapie pomijane.¹⁶ Pod uwagę brane są tylko i wyłącznie walory przedstawianej oferty. Zwiększa to szansę drobnych i średnich przedsiębiorców na otrzymanie zamówienia. Ich oferty stają się konkurencyjne wobec propozycji składanych przez większe firmy. Większy potencjał produkcyjny oferenta nie musi koniecznie, bowiem oznaczać lepszą realizację zamówienia.

Zmianie uległa również definicja najkorzystniejszej oferty. Nie jest to już tylko i wyłącznie oferta o najniższej cenie. Pod uwagę brane mogą być również inne jej walory np.: najkorzystniejszy bilans cenowy, koszty eksploatacji, funkcjonalność, parametry techniczne. Szczególny nacisk kładzie się na terminy wykonania zlecenia, okres gwarancji, oraz proponowane warunki płatności. Dodatkowe kryteria oceny poszerzają grupę oferentów o podmioty, dla których priorytetem działalności nie jest minimalizacja kosztów, lecz na przykład funkcjonalność wykonanego dobra, czy też jakość świadczonych usług.

Mało korzystną zmianą dla oferentów jest konieczność wskazania podwykonawców. Zgodnie z nowelą ustawy zleceniobiorca na żądanie zamawiającego uzupełnia w ofercie informacje o części zamówienia, którą zamierza zlecić innemu podmiotowi.¹⁷ Doprowadzić to może do sytuacji, w której, z racji opieszałości jednego podwykonawcy, zlecenie nie zostanie zrealizowane w terminie. Wybór innego podwykonawcy nie zawsze jest możliwy, a po upływie terminu do składania oferty prowadzi do zmiany przedstawionych warunków. Działania tego rodzaju mogą stanowić przyczynę odrzucenia oferty.

Nowe przepisy precyzują również specyficzne sytuacje składania ofert. Generalnie nie jest dopuszczalne składanie przez jednego wykonawcę dwóch propozycji dotyczących jednego zamówie-

¹⁶ J. Kaczmarczyk, *Zmiany dotyczące oferty*, „Zamówienia Publiczne Do radca”, Nr 10 (54) październik 2001, s. 25.

¹⁷ Tamże, s. 27.

nia. Jeżeli jednak cena nie jest jedynym kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty, zamawiający może dopuścić możliwość składania oferty przewidującej dwa odmienne sposoby wykonania zamówienia (tzw. oferty wariantowej).¹⁸ Potencjalny wykonawca przedstawia wówczas ofertę zawierającą co najmniej dwie propozycje rozwiązań. Dla przykładu, w jednym uwzględnia krótszy okres realizacji zlecenia po wyższych kosztach, a w drugim dłuższy czas, ale po niższej cenie. Zwiększa to jego szanse na otrzymanie danego zamówienia.

Kolejna zmiana związana jest ze wzrostem jawności oferty. W jej otwarciu mogą uczestniczyć wszyscy zainteresowani. Wówczas podaje się imię i nazwisko, nazwę (firmę) oraz adres (siedzibę) dostawcy, a następnie informacje dotyczące: ceny oferty, terminu wykonania zamówienia, okresu gwarancji oraz warunków płatności. W sytuacji gdy, oferenci będą znali wszystkie lub prawie wszystkie parametry oceny to po otwarciu ofert praktycznie będą wiedzieli, która jest najkorzystniejsza. Umożliwia to zweryfikowanie przedstawianych warunków i odpowiednie dopasowanie własnej propozycji przy następnym przetargu.

Dodatkowo wzrasta jawność wszelkich protokołów, oświadczeń, zaświadczeń składanych w trakcie postępowania przez oferenta. Warto przy tym podkreślić, iż zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Ochronie Danych Osobowych¹⁹ nie udostępnia się jednak informacji zastrzeżonych, będących tajemnicą przedsiębiorstwa.

Nowe uregulowania dopuszczają możliwość uzupełnienie lub złożenie wyjaśnień dotyczących składanych dokumentów, już po otwarciu oferty. Zamawiający sam decyduje, czy odrzuca ofertę czy też wyznacza termin, do którego dokumenty muszą być uzupełnione. Praktyka wskazuje, że bardzo dużo ofert było odrzucanych ze względów formalnych – braku dokumentów, nieprawidłowego po-

¹⁸ H. Federowicz, *Wspólna oferta szansą dla małych firm*, „Gazeta Prawna”, z 26.10.2001, s. C2.

¹⁹ Ustawa z dnia 29.08.97 r., o Ochronie Danych Osobowych Dz. U. Nr 133, poz. 883 z późniejszymi zmianami.

twierdzenia kserokopii dokumentu z oryginałem, złożenia dokumentów nieaktualnych. Nowy przepis daje zatem możliwość niedoświadczonym przedsiębiorcom, którzy ubiegają się o zamówienie po raz pierwszy na uzupełnienie braków, dopracowanie szczegółów. Nie dopełnienie tego w wyznaczonym terminie powoduje wykluczenie podmiotu z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Zmiany nie ominęły również terminu związania ofertą. W uzasadnionych przypadkach zamawiający może go przedłużyć po uprzednim uzyskaniu zgody dostawców lub wykonawców tylko jeden raz, nie więcej jednak niż 45 dni.²⁰ Oznacza to, że maksymalny, nieprzekraczalny okres związania ofertą wynosi 90 dni. Doprecyzowanie tego przepisu oceniam pozytywnie, ukruciło to bowiem znacznie swobodę czasową zamawiających. Dostawcom lub wykonawcom umożliwiło natomiast planowanie kolejnych zleceń. Zbyt długi okres związania ofertą oznacza bowiem stratę wynikającą z zamrożenia kapitału w postaci wadium oraz konieczność rezygnacji z innych proponowanych na rynku zleceń.

Najistotniejszą zmianą dla przedsiębiorców, szczególnie małych i średnich, jest złagodzenie przepisów dotyczących wadium. Przy postępowaniu przetargowym, gdy wartość zamówienia przekracza równowartość kwoty 30 tys. euro. wniesienie wadium jest obligatoryjne. W pozostałych przypadkach zamawiający może, lecz nie musi wprowadzić obowiązek jego uiszczenia.²¹ Kwota ta składana jest od oferenta do rąk rozpisującego przetarg lub opłacana do depozytu sądowego jako gwarancja, że przedsiębiorca nie wycofa się

²⁰ Por. art. 40 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych zmieniony na mocy ustawy z dn. 26 lipca 2001r. o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych, Dz. U. Nr 1134, poz. 1208.

²¹ Art. 41 ustawy o zamówieniach publicznych zmieniony na mocy ustawy z 26 lipca 2001 r. o zamówieniach publicznych, Dz. U. 01 Nr 113, poz. 1208.

Stanowi on: dostawca lub wykonawca przystępujący do przetargu jest obowiązany wnieść wadium, jeżeli wartość zamówienia publicznego przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30 000 euro. Kwotę wadium, w granicach od 0,5% do 3% wartości zamówienia, określa zamawiający

i nie zmieni oferty do zakończenia przetargu. W rezultacie wymusza ona na oferencie, by podał realistyczną treść propozycji i by nie uchylił się od podpisania umowy, w sytuacji gdy jego oferta okaże się najkorzystniejsza.

Kwota wadium obligatoryjnego obniżona została bez mała o połowę: z 1–5% do 0,5–3% szacunkowej wartości zamówienia.²² Stanowi to istotną różnicę szczególnie przy zamówieniach rzędu 30 tys. euro i większych, przy których wadium jest obligatoryjne.

Ponadto zamawiający konstruując warunki zamówienia określić musi kwotę zabezpieczenia wadialnego wiążącą dla wszystkich oferentów.

Jest to kwota definitywna, która nie podlega zmianie. Rozwiązanie to chroni oferenta przed przypadkowym wykluczeniem go z ubiegania się o zamówienie, z racji uiszczenia zbyt niskiej kwoty.

Zmiany dotyczące wadium objęły również formy jego wnoszenia. Wyeliminowano zastaw na papierach wartościowych emitowanych lub gwarantowanych przez Skarb Państwa oraz zastaw na akcjach dopuszczonych do publicznego obrotu i notowań giełdowych. Przyczyną tej decyzji były liczne trudności przy ustanawianiu tego typu zabezpieczeń.²³ Stwierdzono również, iż oferenci wykazują stosunkowo małe zainteresowanie krajowym rynkiem papierów wartościowych. Z uwagi na obecne zmiany dotyczące skarbowych papierów wartościowych jestem przekonana, że zainteresowanie byłoby jeszcze mniejsze. Z dniem 1 marca 2002 opodatkowane zostały bowiem odsetki i dyskonto od tych papierów wartościowych.

Do niedawna zabezpieczenie wierzitelności wadialnych uiszczane było głównie w gotówce, w poręczeniach lub gwarancjach bankowych, gwarancjach ubezpieczeniowych. Nowelizacja przepisów dodała możliwość wnoszenia gwarancji w postaci weksli z poręczeniem wekslowym banku, a po uzyskaniu zgody zamawiającej

²² Tamże.

²³ Zob. bliżej R. Szostak, *Wadium w papierach wartościowych*, cz. I i cz. II, „Zamówienia publiczne Doradca”, 1999, nr 9, s. 14 i n. oraz 1999, nr 10, s. 2 i n.

go również w czekach potwierdzonych.²⁴ Wybór formy uzależniony jest od decyzji oferenta. Uważam, iż dla przedsiębiorców, szczególnie małych i średnich, wnoszenie wadium bezpośrednio w pieniądzu jest niewygodne. Zamawiający lokuje te środki na rachunku bankowym nie biorąc pod uwagę innych korzystniejszych alternatyw, które mógłby wykorzystać oferent. Kwota ta pomniejszona jest o koszty prowadzenia rachunku oraz prowizji bankowych za przewleki pieniądze na rachunek dostawcy. Poza tym, dla drobnego przedsiębiorcy, który często boryka się z problemem płynności finansowej, przekazanie takiego kapitału innemu podmiotowi jest ryzykowne i może doprowadzić do zachwiania jego rentowności.

Przy wnoszeniu gwarancji bankowych, czy też ubezpieczeniowych ważny jest termin ich obowiązywania. Najczęściej są udzielane na czas związania ofertą. Problem powstaje zatem w sytuacji, gdy zamawiający przedłuża ten okres. Trzeba wówczas ponownie ubiegać się w bankach, czy też instytucjach ubezpieczeniowych o wydanie odpowiednich dokumentów. Jest to czasochłonne, a składana oferta, szczególnie na duże zamówienie, nie może pozostać na moment bez zabezpieczenia. Nowe uregulowania ułatwiają zatem znacznie ten element procedury. Czek stanowi ekwiwalent formy pieniężnej, przy czym przekazanie go nie musi oznaczać automatycznej wypłaty gotówki. Przedsiębiorca trzyma pieniądze na własnym rachunku bankowym, natomiast zamawiający może w każdej chwili zrealizować czek. Natomiast zabezpieczenie wekslowe z poręczeniem jest szybkie, tanie, wiarygodne i efektywne. Do dyspozycji zleceniodawcy przekazany jest weksel z gwarancją bankową. Jest to krótkoterminowy papier wartościowy, którego termin realizacji można dopasować do czasu związania ofertą. Ponadto wyklucza on konieczność uruchamiania środków finansowych przez oferenta na tym etapie.

Nowe przepisy modyfikują również podstawy zwrotu wadium oraz okoliczności jego przepadku. Obligatoryjnie zwracane jest ono w sytuacjach gdy: upłynął już termin związania ofertą lub zdołano

²⁴ R. Szostak, *Nowe regulacje dotyczące wadium*, „Zamówienia Publiczne Doradca”, nr 4 z 2002, s. 5.

zawrzeć umowę i wniesiono zabezpieczenie nienależytego jej wykonania.²⁵ Ponadto zamawiający ma obowiązek zwrócić wadium w 3 dni od złożenia pisemnego wniosku, gdy dostawca lub wykonawca wycofa ofertę przed upływem terminu jej składania lub, gdy jego oferta zostaje odrzucona. Dotychczasowe przepisy umożliwiały automatyczny jego zwrot, gdy zamawiający unieważnił przetarg.²⁶ Nowelizacja precyzuje bliżej tę okoliczność. Obecnie odzyskanie wadium następuje po czasie wyznaczonym do składania protestów, lub w przypadku jego wniesienia, dopiero w chwili jego ostatecznego rozstrzygnięcia.

Po wybraniu oferty wykonawca straci wadium wraz z odsetkami, jeżeli odmówi podpisania umowy na warunkach określonych w ofercie lub nie wniesie zabezpieczenia należytego wykonania umowy, bądź zawarcie umowy stanie się niemożliwe z przyczyn leżących po stronie dostawcy. Nowe unormowanie wprowadza dodatkową podstawę jego utraty, w sytuacji gdy oferent złoży ofertę, a następnie chciałby ją wycofać po upływie terminu do jej składania.²⁷ Wykluczona została natomiast możliwość jego przepadku, gdy oferent przedstawi w ofercie dane nieprawdziwe.

Dużym ułatwieniem proceduralnym jest wprowadzenie zmian umożliwiających zaliczenie wadium uiszczonego w gotówce na poczet zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Zabezpieczenie to ma pokryć roszczenie z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy przez oferenta. Jego wartość nie może przekroczyć 10% ceny ofertowej.²⁸ Alternatywnymi formami zabezpieczenia mogą być: poręczenia i gwarancje bankowe, gwarancje ubez-

²⁵ Tamże, s. 8.

²⁶ Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych art. 42 ust. 1 pkt 3.

²⁷ Art. 42 ust. 6 ustawy o zamówieniach publicznych Dz. U. z 1998 r. nr 119, poz. 773 zmieniony na mocy ustawy z 26 lipca 2001 r. o zamówieniach publicznych, Dz. U. 01 Nr 113, poz. 1208.

²⁸ W. Łysakowski, *Umowy w sprawach zamówień publicznych*, „Zamówienia Publiczne Doradca”, nr 10 (54) z 2001, s. 34.

pieczeniowe, a po uzyskaniu zgody zamawiającego również weksle z poręczeniem wekslowym banku oraz ustanowienie zastawu rejestrowego.

Nowelizacja objęła również procedurę udzielania zamówienia po wyborze najkorzystniejszej oferty. Zamawiający musi niezwłocznie powiadomić wszystkich dostawców lub wykonawców biorących udział w postępowaniu o zamówienie, wskazując imię lub nazwisko lub nazwę (firmę) oraz adres (siedzibę) tego dostawcy lub wykonawcy, którego ofertę wybrano wraz z podaniem ceny realizacji zlecenia. Zleceniodawca zobowiązany jest również poinformować pozostałych oferentów o odrzuceniu ich oferty z podaniem uzasadnienia prawnego i faktycznego. Wyklucza to subiektywną ocenę oferty oraz możliwość podejmowania pochopnych decyzji bez rozpatrzenia jej szczegółów.

W przypadku, gdy postępowanie zostało unieważnione z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, dostawcy, których oferty nie zostały odrzucone mogą ubiegać się w sądzie o zwrot niezasadnionych kosztów uczestnictwa w postępowaniu, w tym kosztów przygotowania oferty. Dostawcom lub wykonawcom, których interes prawny doznał uszczerbku przysługują środki odwoławcze i skargi. Środkami odwoławczymi są: protest wobec czynności podjętych przez zamawiającego w toku postępowania o zamówienie publiczne i odwołanie od rozstrzygnięcia protestu lub jego odrzucenia.²⁹ Wymagają one formy pisemnej. Protest musi być odpowiednio umotywowany. Wnoszony jest w dowolnym momencie postępowania w ciągu 7 dni od momentu, w którym dostawca lub wykonawca dowiedział się o okolicznościach uzasadniających jego wniesienie. Uczestnikami protestu stają się też oferenci, którzy przystąpią do postępowania protestacyjnego w terminie 3 dni od otrzymania zawiadomienia o jego złożeniu. Przy uwzględnieniu protestu zamawiający powinien powiadomić o tym niezwłocznie wszystkich zaintereso-

²⁹ Oprac. B. Superson, *Postępowanie protestacyjne w zamówieniach publicznych*, „Gazeta Prawna”, nr 167(596) z 13.12.2001, s. 20.

sowanych. Ponadto jest on zobowiązany pisemnie poinformować o sposobie jego rozstrzygnięcia. Należy zauważyć, iż przepisy te stanowią pewną ochronę dla zleceniobiorców oraz zwiększają jawność stosowanych procedur.

Najistotniejsze zmiany dotyczą jednak możliwości wnoszenia środków odwoławczych przed upływem terminu do składania ofert przez organizacje przedsiębiorców i pracodawców.³⁰ Zrzeszają one dostawców lub wykonawców i reprezentują ich w sytuacjach naruszenia przepisów przez zamawiających. Wymagane jest, by widniały one na listach prowadzonych przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.³¹ Celem ich wprowadzenia była fachowa pomoc oferentom. Szczególnie korzystne jest to dla przedsiębiorców, którym brakuje doświadczenia w takich sytuacjach. Wątpliwości budzi jednak tryb w jakim będą one zgłaszały zastrzeżenia. Nie ma bowiem stricte określonych terminów, czy też przepisów, które wyjaśniają czy organizacje te czynności odwoławcze będą dokonywały w swoim imieniu, czy też na rzecz oferentów.

Ostatnia zmiana dotyczy samej skargi. Dotychczas od wyroku zespołu arbitrów można było wnieść skargę do właściwego sądu na ogólnych zasadach określonych w kodeksie postępowania sądowego. Obecnie skarga od decyzji arbitrów przysługuje wyłącznie do sądu Okręgowego w Warszawie. Uważam to za rozwiązanie nie do końca przemyślane. Znacznie wydłuża to okres jej rozpatrywania i zwiększa koszty proceduralne zniechęcając podmioty do wnoszenia skargi.

Wprowadzone zmiany uporządkowały system zamówień, uzupełnione zostały luki w przepisach, doprecyzowano uregulowania budzące wątpliwości interpretacyjne. Większość z nich wpłynęła korzystnie na sytuacje przedsiębiorców ubiegających się o realizację zamówień. Niektóre z nich miały szczególnie wpływ na małych i średnich oferentów. Uwzględniając ich formę organizacyjną i roz-

³⁰ Oprac. I. Kryśpiak, *Udzielanie zamówień publicznych*, „Fiskus”, nr 22 z 27.10.2001, s. 4.

³¹ Tamże.

miary prowadzonej działalności ułatwiły im dostęp do całej procedury składania oferty.

Nowe uregulowania przystosowały system zamówień publicznych do zmieniających się realiów rynkowych, a przede wszystkim posłużyły dostosowaniu przepisów do dyrektyw Unii Europejskiej.

LITERATURA

1. Dolecki J., *Udzielanie zamówień – repetytorium cz. I*, „Zamówienia Publiczne Doradca”, nr 4 (60) z 2002.

2. Federowicz H., *Wspólna oferta szansą dla małych firm*, „Gazeta Prawna”, z 26.10.2001.

3. Kaczmarczyk J., *Zmiany dotyczące oferty*, „Zamówienia Publiczne Doradca”, nr 10 (54) październik 2001.

4. Kardas B., *Podmiotowy i przedmiotowy zakres stosowania ustawy*, „Zamówienia Publiczne Doradca”, nr 10(54) z 2001.

5. Kryśpiak I., *Udzielanie zamówień publicznych*, „Fiskus”, nr 22 z 27.10.2001

6. Łysakowski W., *Umowy w sprawach zamówień publicznych*, „Zamówienia Publiczne Doradca”, nr 10 (54) z 2001.

7. Niewiadomska E., *Zmiany w zamówieniach publicznych*, „Gazeta Prawna” z 08.01.2002.

8. Pionkowska M., *Obowiązek zamieszczania ogłoszeń*, „Gazeta Prawna”, nr 60 (509) z 2001.

9. Pionkowska M., *Udzielania zamówień publicznych*, „Gazeta Prawna”, nr 87 (516) z lipca 2001

10. Superson B., *Postępowanie protestacyjne w zamówieniach publicznych*, „Gazeta Prawna”, nr 167(596) z 2001.

11. Szostak R., *Nowe regulacje dotyczące wadium*, „Zamówienia Publiczne Doradca”, nr 4 z 2002.

12. Szostak R., *Wadium w papierach wartościowych cz. I i cz. II*, „Zamówienia Publiczne Doradca”, 1999, nr 9, i n. oraz 1999, nr 10.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych.

2. Ustawa o zamówieniach publicznych Dz. U. z 1998 r., Nr 119, poz. 773 zmieniona na mocy ustawy z 26 lipca 2001 r. o zamówieniach publicznych, Dz. U. 01, Nr 113, poz.1208.

3. Ustawa z dnia 29.08.97 r. o Ochronie Danych Osobowych Dz. U. Nr 133, poz. 883 z późniejszymi zmianami.

Anna Dębska-Rup

Prawne i rachunkowe aspekty planowania finansowego w jednostkach samorządu terytorialnego

1. Charakterystyka gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego

Istniejący od 1990 r. w Polsce samorząd terytorialny stał się trwałym elementem ustroju państwa. Stanowi on organizację działalności publicznej społeczności lokalnych. Do 1998 r. samorząd terytorialny działał na jednym podstawowym szczeblu, jakim jest gmina. Reforma administracji publicznej utworzyła dwa dodatkowe stopnie samorządu terytorialnego: powiat i województwo samorządowe. W 1998 r. jednostki samorządu terytorialnego wydatkowały środki publiczne, stanowiące równowartość 33,9% wydatków budżetu państwa w tym roku. W 1999 r. wydatki wszystkich jednostek samorządu terytorialnego wyniosły 65 845 mln zł, co odpowiada 48,0% wydatków budżetu państwa. W następnych latach będzie w dalszym ciągu występowało przesunięcie środków publicznych do sektora samorządowego w związku z rozszerzeniem jego zadań i funkcji.

Poszczególne stopnie samorządu terytorialnego są od siebie niezależne oznacza to, że gmina nie podlega w swoich działaniach powiatowi, a powiat województwu samorządowemu. Różne formy współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego na zasadach równoprawności są potrzebne i w praktyce dla dobra społeczności lokalnych realizowane. Jednostki poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego mają różne rozłączne zakresy zadań własnych wynikające z ustaw powołujących samorząd terytorialny do życia.

Znaczenie samorządu terytorialnego w procesie zaspokajania potrzeb zbiorowości społeczności lokalnych wyraża następujący pogląd: „Teoria i praktyka finansów publicznych zgodnie potwierdza

prawidłowość, że wykorzystanie środków publicznych jest tym bardziej efektywne, im dysponenci środków i realizatorzy zadań publicznych są bliżej społeczności, na rzecz której działają.”¹

Jednostki samorządu terytorialnego działają w oparciu o ustawy i wewnętrzne regulacje prawne normujące strukturę organizacyjną i uprawnienia poszczególnych podmiotów wchodzących w skład jednostki. Organami jednostki samorządu terytorialnego są rada pełniąca funkcje stanowiące i kontrolne oraz zarząd, który jest organem wykonawczym. Od kadencji samorządu terytorialnego zaczynającej się w 2002 r. organem wykonawczym jest w gminie wójt (burmistrz, prezydent), który przejął kompetencje zlikwidowanego przez nowelizację ustawy o samorządzie gminnym zarządu. Rada jednostki samorządu terytorialnego wybierana jest w wyborach bezpośrednich przez mieszkańców jednostki, natomiast zarząd wybierany jest przez radę. W gminie wójta (burmistrza, prezydenta) mieszkańcy wybierają w wyborach bezpośrednich. W skład jednostki samorządu terytorialnego wchodzi urząd będący jednostką, przy pomocy której zarząd wykonuje swoje zadania oraz inne jednostki organizacyjne zajmujące się realizacją wydzielonych zadań. Działalnością jednostek organizacyjnych kierują jednoosobowo kierownicy mający pełnomocnictwo organu wykonawczego do prowadzenia ich bieżącej działalności. W sprawach przekraczających zakres zwykłego zarządu, co przede wszystkim dotyczy spraw majątkowych, wymagana jest zgoda organu wykonawczego.

Jednostki organizacyjne dysponują wydzielonym majątkiem, który jest wykazywany w księgach rachunkowych i sprawozdaniach tych jednostek. Źródłem finansowania majątku jednostki organizacyjnej jest fundusz jednostki. Zobowiązania w jednostkach organizacyjnych mogą być źródłem finansowania w zakresie ograniczonym do bieżących płatności. Jednostki organizacyjne nie mogą zaciągać kredytu. Wszystkie inne składniki majątkowe, które nie zostały wydzielone jednostkom organizacyjnym są wykazywane

¹ S. Owsiak, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2000, s. 112.

w księgach rachunkowych i sprawozdaniach urzędu będącego także jednostką organizacyjną.

Jednostka samorządu lokalnego działa z jednej strony jako organ administracji publicznej, a z drugiej jako osoba prawna gospodarująca majątkiem w celu zaspokojenia potrzeb publicznych społeczności lokalnej. Organem administracji publicznej w sprawach indywidualnych jest wójt (burmistrz, prezydent), który jednocześnie pełni funkcję organu podatkowego w zakresie podatków pobieranych przez jednostki samorządowe. W tym opracowaniu skupiono uwagę na przeprowadzonej analizie jednostki samorządu terytorialnego jako podmiotu gospodarującego majątkiem i prowadzącego działalność w celu zabezpieczenia potrzeb społeczności lokalnej.

Formy gospodarki finansowej samorządowych jednostek organizacyjnych

W analizie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego zwrócić uwagę należy na aspekty organizacyjne tej gospodarki finansowej. Dysponentem środków budżetowych pierwszego stopnia jest zarząd jednostki samorządu terytorialnego (wójt, burmistrz, prezydent w gminie), który wykonuje budżet za pośrednictwem innych jednostek organizacyjnych, do których zaliczamy jednostki budżetowe oraz jednostki organizacyjne wchodzące w skład gospodarki pozabudżetowej: zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze i środki specjalne powiązanie z budżetem finansowaniem pośrednim.

Jednostki budżetowe objęte są finansowaniem bezpośrednim swojej działalności z budżetu tzn. wszystkie uzyskane przychody odprowadzają do budżetu, natomiast wydatki pokrywają w całości środkami otrzymanymi z budżetu. W gospodarce pozabudżetowej jednostki finansują swoje wydatki przychodami uzyskanym z działalności. Suma dochodów i wydatków jednostek budżetowych powiększona o dochody i wydatki bezpośrednio realizowane przez zarząd z rachunku bankowego budżetu stanowi dochody i wydatki jednostki samorządowej. Urząd jednostki samorządu terytorialnego prowadzi gospodarkę finansową na zasadach jednostki budżetowej.

Jednostki organizacyjne prowadzące działalność komunalną lub w zakresie upowszechniania kultury funkcjonują bardzo często na zasadach zakładu budżetowego. Ten rodzaj jednostek organizacyjnych z budżetem rozlicza się nadwyżkami środków obrotowych, które wynikają z przekroczenia normatywów środków obrotowych ustalanych dla każdego zakładu budżetowego oddzielnie. Planowany stan środków obrotowych (normatyw środków obrotowych), zgodnie z paragrafem 33 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczególnych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych², nie może przekraczać na koniec roku 1/6 rocznych planowanych na rok następny kosztów wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń. Planowana przez zakład budżetowy wpłata do budżetu stanowi różnicę pomiędzy sumą planowanych przychodów, powiększoną o planowany stan środków obrotowych na początek roku, a sumą planowanych wydatków, powiększoną o stan środków obrotowych na koniec roku. Z nadwyżki środków obrotowych zakłady budżetowe rozliczają się kwartalnie zaliczkowo, a ostateczne rozliczenie występuje na koniec roku. Jeśli przychody są niższe od wydatków, zakład budżetowy może otrzymać z budżetu dotację podmiotową. Innym rodzajem transferu środków do zakładu budżetowego jest dotacja celowa na dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji. Nowo tworzonemu zakładowi budżetowemu może być przyznana jednorazowa dotacja z budżetu na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe. Łącznie dotacje dla zakładu budżetowego nie mogą przekroczyć 50% jego dochodów własnych.

Gospodarstwa pomocnicze są jednostkami organizacyjnymi wyodrębnionymi z jednostek budżetowych celem prowadzenia części działalności podstawowej lub ubocznej tych jednostek budżeto-

² Dz. U. Nr 122, pozycja 1333.

wych. Gospodarstwa pomocnicze powołują kierownicy jednostek organizacyjnych po uprzednim uzyskaniu zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego.

Gospodarstwo pomocnicze pokrywa koszty działalności z uzyskanych przychodów, a dodatkowo może uzyskać dotację przedmiotową z budżetu. Nowo utworzone gospodarstwo pomocnicze może otrzymać także dotacje z budżetu na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe. Po opłaceniu podatku dochodowego od osób prawnych i innych obciążeń obowiązkowych zysku gospodarstwo pomocnicze wpłaca do budżetu połowę zysku netto.

Środki specjalne są formą gospodarki finansowej nie wyodrębnioną organizacyjnie z jednostek budżetowych, a stanowią je środki finansowe gromadzone przez jednostki budżetowe na wyodrębnionych rachunkach bankowych. Środki specjalne powołuje się na podstawie uchwały rady jednostki samorządu terytorialnego lub tworzy w przypadku otrzymania przez jednostkę budżetową zapisanych na jej rzecz spadków, darowizn w postaci pieniężnej, jak również otrzymanych odszkodowań za utracone lub uszkodzone mienie. Ze środków specjalnych finansuje się wybrane cele z pominięciem budżetu. Cele te określa uchwała powołująca środek specjalny lub wynikają one z innych przesłanek stanowiących o utworzeniu środka specjalnego, np.: darowizna może określać jej przeznaczenie, a odszkodowanie ma być wydatkowane na odtworzenie utraconych składników majątku. Środki specjalne nie mogą otrzymywać dotacji z budżetu. W gospodarce finansowej jednostek budżetowych znaczenie środków specjalnych jest marginalne.

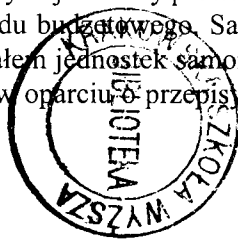
Specyfika gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Analiza zasad gospodarki finansowej poszczególnych rodzajów jednostek organizacyjnych pozwala stwierdzić występowanie analogii do systemu zarządzania w dużych organizacjach gospodarczych. W ramach systemu zarządzania dużymi organizacjami gospodarczymi wydzieliła się trzy następujące poziomy decyzyjne:

- 1) centra (ośrodki) kosztów,
- 2) centra (ośrodki) zysku,
- 3) centra (ośrodki) inwestowania.

Jednostki budżetowe stanowią centra kosztów (wydatków), co oznacza, że przy określonych zadaniach, jakie mają realizować powinny minimalizować koszty (wydatki) swojej działalności. Zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze należy traktować jako centra zysku, co oznacza, że kierownicy tych jednostek organizacyjnych odpowiedzialni są za kształtowanie przychodów i kosztów działalności. W tym przypadku stwierdzić należy, że osiągnięcie zysku przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze nie jest jedynym celem bezpośrednim, jednak te formy gospodarki finansowej zakładają osiąganie rentowności działalności, a co więcej kierownicy tych jednostek powinni mieć możliwość kształtowania wyników działalności. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego należy uznać za centrum inwestowania odpowiedzialne za całą strategię. Uwzględniając całą odrębność jednostek samorządu terytorialnego należy tak kształtować ich organizację wewnętrzną i uprawnienia poszczególnych podmiotów, aby respektowały założenia efektywnego zarządzania z uwzględnieniem optymalnej alokacji w strukturze organizacyjnej ośrodków decyzyjnych. W jednostkach samorządu terytorialnego nie ma zależności liniowej pomiędzy centrami kosztów i zysku, jak to jest ukształtowane w organizacjach gospodarczych o wieloszczeblowej strukturze zarządzania, gdyż centra kosztów nie są podporządkowane centrom zysku.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać spółki handlowe lub tworzyć inne osoby prawne na podstawie szczególnych przepisów. Do tych ostatnich zaliczamy samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej oraz instytucje kultury. Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej mogą otrzymywać dotacje z budżetu na cele rozwojowe, jednak prowadzą gospodarkę finansową niezależną od budżetu, natomiast instytucje kultury prowadzą gospodarkę finansową na zasadach zakładu budżetowego. Samorządowe spółki handlowe lub spółki z udziałem jednostek samorządowych prowadzą gospodarkę finansową w oparciu o przepisy ustawy z dnia 15



września 2000 r. Kodeks spółek handlowych niezależnie od budżetu jednostki samorządowej. Dla jednostki samorządu terytorialnego ważne są decyzje strategiczne, czy pewne rodzaje działalności prowadzić w postaci zakładu budżetowego, czy też w formie spółki handlowej dysponującej większą samodzielnością działania.

Przedstawione powyżej aspekty organizacyjno-prawne jednostek samorządowych wyznaczają ich specyfikę i odmienność w stosunku do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Ta odmienność bezpośrednio wpływa na metody zarządzania gospodarką finansową w obu typach jednostek. Do istotnych różnic pomiędzy gospodarką finansową jednostek samorządowych i organizacji gospodarczych zaliczyć należy:

- działalność jednostek samorządowych polegającą na wykonywaniu zadań z zakresu użyteczności publicznej, co kwalifikuje je do organizacji typu „non profit” w przeciwieństwie do organizacji gospodarczych nastawionych na osiągnięcie zysku,
- oparcie działalności jednostek samorządowych o plan finansowy, gdy jednostki gospodarcze kierują się informacjami bezpośrednio płynącymi z rynku. Związek jednostek samorządu terytorialnego z rynkiem jest właściwie jednostronny, gdyż dotyczy realizacji wydatków. Dochody z wyjątkiem dochodów z mienia i gospodarki pozabudżetowej nie są uzależnione w bezpośredni sposób od rynku. Jednostki samorządu terytorialnego nie podlegają konkurencji rynkowej, co może być przyczyną niegospodarności,
- w gospodarce finansowej jednostek samorządowych występują dwa przeciwstawne strumienie dochodów i wydatków. Strumień dochodów zasila jednostki w środki finansowe, które przekształcają się w strumień wydatków. W tej gospodarce finansowej nie występuje zamknięty cykl obrotu gospodarczego mający miejsce w organizacjach gospodarczych, gdzie środki finansowe przekształcają się w koszty, które z kolei dzięki sprzedaży wyrobów i usług stanowiącej przychody przechodzą transformację w środki finansowe,
- struktura majątku jednostek samorządowych charakteryzuje się bardzo małym udziałem zapasów i należności, co nie odpowiada

charakterystyce struktury majątkowej większości organizacji gospodarczych,

- planowanie i wykonanie budżetu prowadzi się według zasady kasowej, natomiast organizacje gospodarcze stosują rachunkowość opartą o zasadę memoriałową.

2. Zasady budżetowe

Aktualnie obowiązujące rozwiązania prawne w zakresie przygotowania i realizacji budżetu państwa oraz budżetów samorządowych są wyrazem zasad budżetowych ogólnie przyjętych i stosowanych w krajach o gospodarce rynkowej. Ukształtowane w XIX i XX wieku metody i reguły budżetowe ulegały licznym zmianom i modyfikacjom, jednak pewne podstawowe zasady są powszechnie stosowane we wszystkich krajach z uwzględnieniem specyfiki ustrojów społeczno-politycznych i poziomu rozwoju gospodarczego tych krajów.

Zasady budżetowe określić można jako reguły postępowania obowiązujące przy opracowaniu i wykonaniu budżetu. Zasady budżetowe odnoszą się do budżetu państwa, jak również budżetów lokalnych związków publiczno-prawnych, ale z pewnymi ograniczeniami wynikającymi z zakresu działania samorządu terytorialnego. Do katalogu podstawowych zasad budżetowych zaliczyć należy:³

- **zasadę równowagi budżetowej**, która stanowi, że wydatki budżetowe powinny być równe dochodom budżetowym w planie finansowym jednostki samorządu terytorialnego. Zasada równowagi budżetowej w praktyce jest stosowana elastycznie, tzn. nie ma bezwzględnego wymogu uzyskania równości dochodów i wydatków, ale gdy występuje deficyt budżetowy, to jak stanowią przepisy prawa, plan finansowy musi określać źródła sfinansowania deficytu budżetowego. Zasada równowagi budżetowej musi jednak być w pełni realizowana w długich okresach czasu (kilkuletnich);

³ G. Korasiewicz, *Budżet gminy*, Zachodnie Centrum Organizacji sp. z o.o. 1997 s. 17.

• **zasadę roczności budżetu** oznaczającą, że budżet jednostki samorządu terytorialnego obejmuje okres jednego roku kalendarzowego. Horyzont planowania budżetowego oraz okres rozliczeń wykonania budżetu stanowi rok kalendarzowy, jednak ustawa o finansach publicznych wprowadza regulacje dotyczące harmonogramów wykonania budżetu obejmujących okresy miesięczne lub kwartalne oraz wieloletnich programów działalności inwestycyjnej. W świetle obecnie obowiązujących przepisów ustawy o finansach publicznych w planowaniu finansowym jednostek samorządowych występuje planowanie operacyjne w ciągu roku oraz planowanie wieloletnie;⁴

• **zasadę uprzedniości budżetu** wyrażającą postulat uchwalenia budżetu do końca roku poprzedzającego rok budżetowy. Nakłada to na zarząd jednostki samorządu terytorialnego obowiązek przygotowania i przedłożenia radzie w terminie do 15 listopada projektu budżetu;

• **zasadę jedności budżetu** oznaczającą, że wszystkie dochody i wszystkie wydatki ujęte są w jednym budżecie (formalna zasada jedności budżetu) bez przeznaczenia celowego dochodów na finansowanie określonych wydatków (materialna zasada jedności budżetu). W budżetach jednostek samorządu terytorialnego materialna zasada jedności budżetu podlega licznym ograniczeniom, które nie występują w budżecie państwa np.: otrzymane dotacje celowe muszą być wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem;

• **zasadę zupełności budżetu** stanowiącą, że budżet odzwierciedla całość kształt gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego i w związku z tym nie mogą być tworzone inne odrębne fundusze celowe posiadające własne przychody i finansujące określone przedsięwzięcia. Wyjątkiem od tej zasady są gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej;

⁴ A. Dębska-Rup, *Horyzont planowania finansowego w jednostkach samorządu terytorialnego* [w:] *Budżetowanie działalności jednostek gospodarczych – teoria i praktyka*, Wydawnictwo AGH, Kraków 2000.

- **zasadę szczegółowości** określającą, że wymagania w zakresie szczegółowości opracowania budżetu wynikają z przepisów prawa i postanowień rady jednostki samorządu terytorialnego. W planowaniu finansowym do podziału dochodów i wydatków stosuje się podziałki klasyfikacji budżetowej: działy, rozdziały i paragrafy;

- **zasadę jawności budżetu** wyrażoną w przepisach prawnych np.: art. 61 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, który stanowi, że gospodarka finansowa gminy jest jawna, a wójt, burmistrz i prezydent niezwłocznie ogłasza uchwałę budżetową i sprawozdanie z jej wykonania w trybie przewidzianym dla przepisów gminnych;

- **zasadę samodzielności finansowej** oznaczającą, że gmina prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie budżetu.

Szczegółowy katalog zasad budżetowych odniesionych do budżetu państwa zawiera również zasady: przejrzystości, realności, gospodarności, operatywności i polityczności.⁵ Zasady te dotyczą różnych aspektów skuteczności budżetu i mogą być również z powodzeniem stosowane w budżetach samorządowych.

3. Struktura budżetu jednostki samorządu terytorialnego

Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego prowadzona jest na podstawie rocznego planu dochodów i wydatków, który ma obligatoryjny charakter. Uchwalony przez organ stanowiący jednostki samorządowej budżet jest aktem prawnym, wykonanie którego objęte jest dyscypliną finansów publicznych. Naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na przekroczeniu planowanych wydatków lub uprawnień do dokonywania zmian w budżecie zagrożone jest karami administracyjnymi. Regulacje prawne dotyczące opracowania i wykonania budżetu jednostek sa-

⁵ S. Owsiak, *Finanse publiczne*, op. cit., s. 109.

morządu terytorialnego zawiera Dział IV ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych⁶ i są one wyrazem zasad budżetowych, ale zmodyfikowanych i dostosowanych do aktualnych warunków społeczno-ekonomicznych

Według art. 109 ustawy o finansach publicznych budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem:

- 1) dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki,
- 2) przychodów i wydatków:
 - a) zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych i środków specjalnych,
 - b) funduszy celowych jednostki samorządu terytorialnego.

Kwestia horyzontu planowania wymaga odrębnego omówienia, ale z powyższej definicji wynika, że podstawowym okresem planowania jest okres jednego roku kalendarzowego.

Według wcześniejszych rozwiązań prawnych, obowiązujących do końca 1999 roku, budżetem objęte były tylko dochody i wydatki oraz przychody i rozchody jednostki samorządu terytorialnego, natomiast nie było części przychodów i wydatków jednostek gospodarki pozabudżetowej, co zresztą uzasadniało taką nazwę dla zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych. Pomimo objęcia budżetem przychodów i wydatków jednostek rozliczających się z budżetem w zasadzie tylko wynikiem swojej działalności, w dalszym ciągu należy plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów jednostki samorządowej traktować, jako podstawową część budżetu. Wynika to z faktu, że te właśnie elementy składowe budżetu podlegają realizacji za pośrednictwem rachunku bankowego budżetu, są objęte odrębną ewidencją rachunkową wykonania budżetu i pozostają pod bezpośrednią kontrolą wykonania zarządu jednostki samorządu. Plan przychodów i wydatków zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych i środków specjalnych jest tylko uzupełnieniem podstawowej części budżetu.

⁶ Dz. U. Nr 155, poz. 1014.

Każda jednostka organizacyjna działa na podstawie planu finansowego. W przypadku jednostek budżetowych jest to plan dochodów i wydatków. Jak to zostało już wcześniej stwierdzone dochody realizowane przez jednostki budżetowe są odprowadzane do budżetu czyli na bankowy rachunek budżetu, natomiast wydatki finansowane są ze środków otrzymanych z rachunku bieżącego budżetu. Wobec tego plan dochodów i wydatków jednostki samorządowej jest sumą dochodów i wydatków ujętych w planach wszystkich jednostek budżetowych oraz dodatkowo realizowanych bezpośrednio z rachunku bankowego budżetu przez zarząd, bez pośrednictwa jednostki budżetowej. Jednostki gospodarki pozabudżetowej występują w części podstawowej budżetu w postaci dotacji im przyznanych lub wpłat zysku albo nadwyżki środków obrotowych, jakie mają obowiązek wpłacać do budżetu

Dochody budżetowe

Dochody jednostek samorządowych określone są szczegółowo przez ustawy. Ogólnie można je podzielić na następujące grupy:

- 1) subwencje otrzymywane z budżetu państwa,
- 2) dotacje celowe z budżetu państwa,
- 3) udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa otrzymywane za pośrednictwem urzędów skarbowych,
- 4) dochody z tytułu podatków lokalnych i opłat,
- 5) dochody z mienia jednostki samorządu terytorialnego.

Trzy pierwsze pozycje dochodów realizowane są bez pośrednictwa jednostek budżetowych.

Kategoria dochodów własnych obejmuje dochody z podatków i opłat oraz dochody z mienia. Podatki ściągane są bezpośrednio przez urzędy gmin lub przez urzędy skarbowe i przekazywane do budżetów gmin. Do podatków bezpośrednio pobieranych przez gminy zaliczamy: podatek od nieruchomości, od środków transportu, rolny, leśny, od posiadania psów. Podatki stanowiące dochody gmin a ściągane przez urzędy skarbowe to udziały w podatkach dochodowych

od osób fizycznych i od osób prawnych, zryczałtowany podatek dochodowy płacony w formie karty podatkowej, podatek od spadków i darowizn. Inne dochody własne mające charakter opłat stanowią: opłata skarbową, opłata administracyjna, opłata targowa, opłata eksploatacyjna. Podatki realizowane przez urzędy skarbowe na rzecz gmin stanowią świętą większość dochodów własnych gmin.

Udział subwencji i dotacji celowych w dochodach ogółem samorządu terytorialnego wynosi średnio dla całego kraju 66%. Wobec powyższego stwierdzić należy, że wysoki udział subwencji i dotacji celowych w dochodach ogółem jednostek samorządowych nie jest czynnikiem stymulującym poszukiwanie nowych i zwiększaniem wydajności istniejących źródeł dochodów własnych przez jednostki.

Subwencja zasilająca budżety samorządu terytorialnego może być wykorzystana samodzielnie przez jednostki samorządowe, a jej wysokość oblicza się dla każdej jednostki odpowiednim algorytmem ustalonym przepisami prawa. Tak więc w kształtowaniu wysokości subwencji nie ma uznaniowości administracji państwowej. Z kolei dotacje celowe są wynikiem decyzji administracyjnych, ale ze względu na swoje celowe przeznaczenie jednostka samorządowa nie może ich wykorzystać na cele inne niż wskazane przez organ przyznający dotację.

Wydatki budżetowe

Wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego realizowane są w większości za pośrednictwem jednostek budżetowych, chociaż niektóre realizowane mogą być bezpośrednio z rachunku bankowego budżetu np.: wydatki związane z kosztami obsługi kredytu czy emitowanych przez jednostkę samorządową obligacji.

Główny podział wydatków budżetowych wyróżnia:

- 1) wydatki majątkowe,
- 2) wydatki bieżące,

które są ujęte w jednym budżecie, chociaż niektóre wydatki inwestycyjne są rozłożone w czasie kilku lat.

Do dochodów i wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego zalicza się również środki pomocowe otrzymane z zagranicy finansujące określone grupy wydatków. Otrzymanie pomocy finansowej, głównie z Unii Europejskiej, wiąże się ze spełnieniem warunków związanych z udokumentowaniem wydatków i ich rozliczeniem. W celu spełnienia tych warunków przystosowano zasady ewidencji rachunkowej w samorządzie terytorialnym. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych⁷ wprowadza odrębną ewidencję rachunkową „dochodów i wydatków z funduszy pomocowych”. Wydzielenie dochodów i wydatków jest pewnym odstępstwem od zasady formalnej jedności budżetu, gdyż określone dochody w budżecie przeznaczone są na finansowanie przypisanych im wydatków. Przyjęcie takich rozwiązań jest przejawem elastycznego podejścia do zasad budżetowych i jest dowodem przystosowania zasad rachunkowości budżetowej do warunków integracji europejskiej.

Do przychodów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego zalicza się: przychody z emisji obligacji, zaciągniętych kredytów i pożyczek, nadwyżka budżetowa z lat poprzednich oraz przychody prywatyzacji majątku jednostki.

Rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego stanowią wykup emitowanych obligacji, spłaty rat kredytów i pożyczek oraz udzielone pożyczki.

Dochody i wydatki odróżnia od przychodów i rozchodów przejściowy i zwrotny charakter tych drugich. Wyjątkiem od tej zasady są przychody z prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego zaliczane do przychodów, a nie dochodów, ze względu na swój nadzwyczajny charakter.

⁷ Dz. U. Nr 153, poz. 1752.

4. Procedury zapobiegania powstawania nadmiernego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

Różnica pomiędzy dochodami i wydatkami budżetu w danym roku stanowi nadwyżkę budżetową, gdy dochody są większe od wydatków lub niedobór, gdy wydatki są większe od dochodów. Deficyt budżetowy jednostki samorządu terytorialnego może być pokryty przychodami pochodzącymi z:

- 1) sprzedaży papierów wartościowych emitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego,
- 2) kredytów zaciągnięte w bankach krajowych,
- 3) pożyczek,
- 4) prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego,
- 5) nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych,
- 6) wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego wynikającej z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

Jeśli uchwała budżetowa rady jednostki samorządu terytorialnego planuje deficyt to jednocześnie wskazywać musi źródło pokrycia deficytu. W budżecie powinna być zachowana zasada:

dochody budżetowe + przychody \geq wydatki budżetowe + rozchody.

Jednak w szczególnych warunkach np.: wysokiej nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych mogą występować odstępstwa od tej zasady.

W chwili uchwalania budżetu nie można przewidzieć wszystkich wydatków, jak również niektóre wydatki nie mogą być właściwie sklasyfikowane. W związku z tym, zgodnie z art. 116 ustawy o finansach publicznych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego mogą być tworzone rezerwy celowe i rezerwa ogólna. Rezerwy celowe są tworzone na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie może być dokonany w okre-

sie opracowania budżetu. Suma rezerw celowych nie może przekraczać 5 % wydatków budżetu. Rezerwę ogólną tworzy się na wydatki, których celowego przeznaczenia nie można określić w chwili opracowywania planu finansowego, czyli budżetu. Rezerwami jednostki samorządu terytorialnego dysponuje zarząd jednostki samorządu terytorialnego. Możliwość tworzenia rezerw w budżecie jednostki samorządu terytorialnego jest przejawem stosowania procedur ostrożnościowych minimalizujących ryzyko planowania.

Ryzyko planowania polegające na wystąpieniu większego deficytu wykonania budżetu niż deficyt planowany wynikać może z następujących przyczyn:

- 1) osiągnięcia dochodów mniejszych niż planowane,
- 2) wystąpienia wydatków nie przewidzianych lub większych niż planowane.

Rezerwy celowe i rezerwa ogólna mogą minimalizować skutki wystąpienia wyższych wydatków faktycznych w stosunku do planowanych. Wydatki określone w budżecie są limitami, których przekroczyć w toku wykonywania budżetu nie wolno.

Planowane dochody są traktowane jako prognozy. W sytuacji, gdy faktyczna realizacja dochodów jest mniejsza od dochodów planowanych jedynym sposobem uniknięcia zwiększenia deficytu budżetowego – gdy taki był planowany – jest zmiana budżetu pociągająca za sobą zmniejszenie planowanych wydatków o kwoty nie zrealizowanych planowanych dochodów. Zmiany budżetu mogą być dokonywane w ciągu całego roku budżetowego.

Deficyt budżetowy, szczególnie w postaci zakumulowanej z lat poprzednich jest pierwotnym i głównym źródłem zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego. Źródłem pierwotnym zadłużenia dlatego, że deficyt budżetowy powinien być pokryty przychodami kredytowymi lub innymi, które stanowią wtórną formę zadłużenia. Obok deficytu budżetowego mogą być inne źródła zadłużenia, do których zaliczyć należy przede wszystkim zobowiązania jednostek budżetowych z tytułu wykonanych dostaw i usług. Prawidłowa realizacja planu finansowego jednostki budżetowej wyklucza możliwość wy-

stąpienia na koniec okresu planowego zobowiązań wymagalnych nie mających pokrycia w planie finansowym jednostki budżetowej, który jest częścią składową budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

W celu niedopuszczenia do powstawania nadmiernego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego wprowadzono przepisami ustawy o finansach publicznych procedury ostrożnościowe. W myśl art. 113 ustawy o finansach publicznych łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów i pożyczek oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek oraz należnych odsetek i dyskonta, a także przypadających w danym roku budżetowym wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego. Przytoczony przepis określa graniczną wartość 15% relacji pomiędzy rozchodami i wydatkami związanymi z obsługą zadłużenia a dochodami planowanymi. Dodatkowo, gdy niekorzystnie kształtuje się relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto wartość graniczna relacji, o której mowa wyżej obniża się do poziomu 12%.

Według przepisu art. 114 ustawy o finansach publicznych łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku nie może przekraczać 60% dochodów tej jednostki w danym roku budżetowym. Ten przepis określa relację dochodu, czyli strumienia wielkości ekonomicznej do zadłużenia, i wyraża odwrotność wskaźnika obrotowości zadłużenia

5. Okresy planowania finansowego

Periodyzacja działalności jednostek samorządu terytorialnego odnosi się zarówno do planowania tej działalności, jak również wykonania planu i sporządzenia sprawozdawczości. Powszechnie sto-

sowany okres roku w budżetach jednostek samorządu terytorialnego jest uzasadniony analogicznymi rozwiązaniami w budżecie państwa i odpowiada podstawowemu okresowi rozliczeń finansowych oraz cyklowi aktywności gospodarczej i społecznej. Statystyka państwowa prowadzona jest również w podstawowych okresach rocznych pokrywających się z rokiem kalendarzowym. Podobnie podstawowym okresem obrachunkowym w rachunkowości jest okres roku, ale niekoniecznie pokrywający się z rokiem kalendarzowym. Dla prowadzenia rachunkowości jest to kluczowa kwestia ze względu na zamykanie na koniec każdego roku obrotowego ksiąg rachunkowych i sporządzanie sprawozdań finansowych. Okres roku obrotowego w rachunkowości jednostki musi się pokrywać z rokiem podatkowym podatku dochodowego od osób prawnych, a przepisy podatkowe stanowią, że rokiem podatkowym jest 12 kolejnych miesięcy bez określania miesiąca początkowego. W przypadku innych podatków okresem rozliczeniowym jest jednak rok kalendarzowy. W rachunkowości jako jedno z kryteriów klasyfikacji majątku stosuje się horyzont czasowy. Aktywa bieżące podlegają zużyciu lub transformacji w środki pieniężne w trakcie normalnego cyklu eksploatacyjnego, które długość określa się jako rok czasu od dnia bilansowego. W sektorze publicznym dominują aktywa bieżące.⁸

W planowaniu finansowym czynnik czasu ma specjalne znaczenie, co wynika z faktu zmieniającej się wartości pieniądza w czasie. Z jednej strony w gospodarce występują procesy inflacyjne polegające na utracie wartości pieniądza z drugiej strony występują różnice pomiędzy obecną i przyszłą wartością pieniądza, który w wyniku przekształcenia w kapitał finansowy przynosi dochody w postaci oprocentowania.⁹ Zmiana wartości pieniądza w czasie wpływa na gospodarkę finansową samorządu terytorialnego. Planowane dochody ustalone na początku roku nie podlegają zmianom

⁸ W. A. Nowak *Rachunkowość sektora publicznego*, PWN, Warszawa 1998, s. 125.

⁹ M. Dobija, *Rachunkowość zarządcza i controllig*, PWN, Warszawa 1997.

związany z ruchem wartości pieniądza, gdy oparte są o stawki podatków lokalnych ustalanych przed rozpoczęciem roku podatkowego. Większą elastyczność na zmiany wartości pieniądza mogą wykazywać dochody z mienia komunalnego, których ceny reguluje rynek. Dochody otrzymywane z budżetu państwa w postaci subwencji lub dotacji wykazują właściwie większą wrażliwość na zmiany ogólnej sytuacji gospodarczej kraju warunkującej poziom dochodów państwa.¹⁰ W stosunku do wydatków obowiązuje ruch cen rynkowych. Tak więc dobrze opracowany plan uwzględniać musi niesymetryczne oddziaływanie zmian cen na dochody i wydatki budżetowe. Zmiany wartości pieniądza w czasie wynikające z inflacji oraz różnic pomiędzy obecną i przyszłą wartością pieniądza w czasie wpływają na budżety komunalne w przypadku wystąpienia nierównowagi budżetowej. Nadwyżka budżetowa na lokatach terminowych może być źródłem dodatkowych przychodów z tytułu oprocentowania przewyższających stopę inflacji i będących wyrazem wynagrodzenia za okresowe udostępnienie środków finansowych. Finansowanie niedoboru budżetu kredytami i pożyczkami związane jest z kosztami, które odzwierciedlają zmieniającą się wartość pieniądza w czasie. Koszty te to oprocentowanie kredytów lub pożyczek, które w normalnych sytuacjach przewyższa poziom inflacji. Właśnie różnica pomiędzy oprocentowaniem emitowanych przez samorząd papierów wartościowych lub zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz poziomu inflacji oznacza realny koszt pozyskania w danym roku dodatkowych środków pieniężnych finansujących deficyt budżetowy. Powstanie niedoboru lub nadwyżki budżetu na koniec roku budżetowego jest elementem powiązania budżetu danego roku z budżetami następných lat, które wywołuje określone skutki finansowo-ekonomiczne. Wysokość oprocentowania emitowanych obligacji, zaciąganych kredytów i pożyczek oraz udzielonych pożyczek i poczynionych bankowych lokat terminowych jest regulowana przez mechanizm rynkowy. W okresach wysokiego wzrostu gospodarczego opro-

¹⁰ *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez gminy w 1998 r.*, Warszawa 1999, s. 87.

centowanie to jest wysokie, co powinno działać zniechęcająco na jednostki samorządu terytorialnego do ustanawiania w planie finansowym niedoboru podlegającego finansowaniu drogą zaciągniętych kredytów lub pożyczek lub emitowanych obligacji i odwrotnie zachęcać do tworzenia nadwyżki budżetowej lokowanej. Oddziaływanie rynku finansowego na budżety samorządu terytorialnego jest jednak ograniczone, gdyż przeciwdziała tu presja potrzeb społecznych. W wyniku nie zaspokojonych potrzeb działalności publicznej minionych lat występuje presja na zwiększanie wydatków, nawet do rozmiarów przekraczających możliwości finansowe uwarunkowane osiągniętymi dochodami. Gminy w ostatnich latach zadłużają się pomimo występujących na rynku wysokich stóp procentowych.

6. Regulacje prawne dotyczące rozliczeń pomiędzy kolejnymi okresami planowania

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. zawiera wiele przepisów odnoszących się wprost do zasady roczności budżetu jednostek samorządu terytorialnego, w istotny sposób modyfikując tą zasadę. W art. 110 ustawy postanowiono, że „uchwała budżetowa może określać, oprócz limitów wydatków na okres roku budżetowego, limity wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne, ujmowane w wykazie stanowiącym załącznik do uchwały budżetowej”. Przepis art. 110 ust. 1 reguluje kwestię planowania wieloletniego inwestycji. Problematyka ujęcia inwestycji wieloletnich w planach rocznych nie była dotychczas dostatecznie uregulowana w przepisach prawa. W nowych przepisach utrzymano zasadę jedności budżetu w zakresie wydatków bieżących i inwestycyjnych z jednoczesnym powiązaniem rocznych wydatków inwestycyjnych z wieloletnimi programami inwestycyjnymi. Programy wieloletnie inwestycji stanowiące załącznik do budżetu rocznego jednostki samorządu terytorialnego są pewną formą planowania wieloletniego. Jednostki samorządu terytorialnego podejmując inwestycje wieloletnie wykraczają poza budżet danego roku. W związku, z tym konieczne jest planowanie wy-

datków inwestycji rozpoczętych i nie zakończonych w latach następnych, Ustalenia wymagają wielkości nakładów inwestycyjnych w roku budżetowym i w latach następnych na poszczególne zadania inwestycyjne. Wprowadzenie do budżetu wieloletnich programów inwestycyjnych zwiększa kontrolę organu stanowiącego nad zobowiązaniami wymagalnymi w latach następnych, a zaciągniętych przez zarząd. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może zaciągać wieloletnie zobowiązania tylko na podstawie stosownego upoważnienia organu stanowiącego, jakim jest rada, a całość kształt planu działalności inwestycyjnej przedstawiony w programach inwestycyjnych może być pomocny przy udzielaniu zakresu upoważnienia.

Istotne odstępstwa od zasady roczności budżetu zostały wprowadzone przepisami art. 130 ustawy o finansach publicznych, które dają możliwość przedłużenia okresu rozliczeniowego wykonania wydatków planowych poza okres roku budżetowego. Przepisy art. 130 ust. 1 stanowią, że „Nie zrealizowane kwoty wydatków zamieszczonych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego wygasają z upływem roku budżetowego z zastrzeżeniem art. 102. ust. 2”. Zastrzeżenie wynikające z art. 102 ust. 2 ustawy dotyczy wydatków, których planowanym źródłem pochodzenia są przychody z kredytów zagranicznych i inne środki zagraniczne nie podlegające zwrotowi. Elastyczne podejście do zakresu obowiązywania zasady roczności budżetu wynika z art. 130 ust. 2 ustawy „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może ustalić wykaz wydatków, do których nie stosuje się przepisu art. 130 ust. 1, oraz określić ostateczny termin dokonania wydatku ujętego w tym wykazie”. W następnych ustępach cytowanego art. 130 ustawy postanawia się, że „Łącznie z wykazem wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, organ ustala plan finansowy w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej wydatków z wyodrębnieniem wydatków majątkowych. Środki finansowe na wydatki ujęte w wykazie, o którym mowa wyżej są gromadzone na odrębnym subkoncie podstawowego rachunku bankowego jednostki budżetowej”. Wydłużenie okresu rozliczeniowego wykonania planu rocznego wydatków, w świetle regulacji art. 130 ustawy o finansach publicznych, stano-

wi wyraz elastycznego podejścia do kwestii wykonania wydatków budżetowych. Wydłużenie okresu rozliczeniowego może być przyczynkiem do racjonalizacji wydatków. Zarząd jednostki samorządu terytorialnego, o ile nie został przymuszony do całkowitego ponoszenia planowanych wydatków do końca roku może oszczędnie wydatkować planowane wydatki w następnym roku budżetowym.

Nowe regulacje mają także określone konsekwencje rachunkowe i bilansowe. Zgodnie z interpretacją Ministerstwa Finansów zaplanowane, a nie poniesione wydatki wprowadzone do wykazu wydatków nie wygasłych stanowią w sprawozdaniach z wykonania budżetu wydatki wykonane.¹¹ W bilansie budżetu jednostki samorządu terytorialnego będą wykazywane jako wydatki poniesione wpływające bezpośrednio na wielkość niedoboru lub nadwyżki budżetu, a także znają odzwierciedlenie w postaci zgromadzonych środków pieniężnych na wyodrębnionym subkoncie. Według wcześniej obowiązujących przepisów Prawa budżetowego¹² środki zgromadzone na finansowanie zadania inwestycyjnego były gromadzone na wyodrębnionym rachunku bankowym zadania inwestycyjnego i nie wygasły z końcem roku, gdyż były traktowane jako wydatki budżetowe poniesione pozostające poza ewidencją budżetu. Art. 191. ustawy o finansach publicznych stanowi, że rachunki środków na finansowanie inwestycji jednostek i zakładów budżetowych prowadzone poza narodowym Bankiem Polskim ulegają likwidacji z dniem 31 grudnia 1999 r. W tym przypadku wystąpiła tendencja przeciwstawna polegająca na konsekwentnym stosowaniu rozliczeń wydatków inwestycyjnych ponoszonych z budżetu w skali roku, czyli zgodnie z obowiązującym okresem planowania. Wydatki inwestycyjne powinny obecnie być ponoszone z rachunku bieżącego jednostki budżetowej, natomiast nie zrealizowane wydatki mogą być ujęte w wykazie wydatków nie wygasłych i przejść na rok następny.

¹¹ Pismo Ministra Finansów (znak STI-440-16/2000) z dnia 2000.01.13. do zarządów jednostek samorządowych.

¹² Dz. U. Nr 72, poz. 1429 z 1993 r.

Dodatkowo ustawa o finansach publicznych wprowadza w art. 29 ust. 2 uzupełnienie rocznego horyzontu planowania „zarząd jednostki samorządu terytorialnego opracowuje harmonogram realizacji dochodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego”. Harmonogram pełni funkcję planu operacyjnego, a powinien być sporządzony w okresach miesięcznych lub co najwyżej kwartalnych.

Jak z powyższego opisu wynika zmienione prawo finansowe wprowadza z jednej strony elementy planowania wieloletniego, z drugiej – obliuguje do stosowania planów operacyjnych krótkookresowych.

7. Opracowanie i uchwalenie budżetu jednostki samorządu terytorialnego

Procedury opracowania i uchwalenie budżetu jednostki samorządu terytorialnego są określone przepisami działu IV rozdział 2 ustawy o finansach publicznych. Przygotowanie projektu uchwały budżetowej a także inicjatywa w sprawie zmian tej uchwały należą do wyłącznej kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego, o czym stanowi art. 119 wspomnianej wyżej ustawy. Ograniczenie przepisami prawa inicjatywy uchwałodawczej w sprawie budżetu tylko do zarządu ma na celu ograniczenie presji społecznej, artykułowanej za pośrednictwem radnych reprezentujących często sprzeczne interesy, na zwiększenie wydatków planowanych na etapie opracowania budżetu. Przytoczony przepis jest odzwierciedleniem stanowiska, że budżet jednostki samorządu terytorialnego stanowi integralną całość i jego projekt może być przygotowany tylko przez jeden ośrodek decyzyjny.

Uchwałę budżetową organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach nie później niż do 31 marca roku budżetowego. Do czasu uchwalenia budżetu podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego jest projekt budżetu przedłożony organowi stanowiącemu przez zarząd.

Istotną regulację w procesie stanowienia budżetu stanowi przepis art. 123 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego, organ stanowiący nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie deficytu budżetowego jednostki samorządu terytorialnego.

Uchwalenie budżetu należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego, co w oczywisty sposób dopuszcza wprowadzenie zmian w przygotowanym przez zarząd (wójta, burmistrza, prezydenta w gminie) projekcie budżetu przez organ stanowiący, ale zmiany nie mogą zwiększać deficytu budżetowego bez zgody organu wykonawczego.

Zakończenie

Uchwalenie ustawy o finansach publicznych w 1998 roku oraz przeprowadzenie kolejnych nowelizacji tej ustawy stworzyło dobre podstawy prawne do prowadzenia sprawnej gospodarki finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego. Cechami charakterystycznymi przyjętych rozwiązań prawnych regulujących gospodarkę finansową w jednostkach samorządu terytorialnego są z jednej strony elastyczne podejście do warunków kształtowania procesów finansowych, z drugiej zapewnienie gwarancji bezpieczeństwa tych procesów. Elastyczność kształtowania przez jednostki samorządowe procesów finansowych polega na wyborze form prowadzenia gospodarki finansowej uznanych za najbardziej efektywne dla poszczególnych jednostek organizacyjnych prowadzących różne rodzaje działalności.

Innym przejawem elastyczności w kształtowaniu procesów finansowych jest ustanowienie kilku okresów planowania stosowanych obok okresu podstawowego, jakim jest rok oraz możliwość wydłużenia realizacji rocznego planu finansowego wybranej grupy

wydatków. Powyższe uregulowania prawne są przejawem dążenia do racjonalizacji wydatków budżetowych w jednostkach samorządu terytorialnego.

Bezpieczeństwo przebiegu procesów finansowych zapewnić ma przestrzeganie przepisów ustawy o finansach publicznych, czyli przepisów regulujących kwestie zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego.

Jednostki samorządu terytorialnego są dobrze przygotowane do warunków integracji europejskiej. Uregulowania prawne przyjęte w ustawie o finansach publicznych odpowiadają wymaganiom stawianym przez Unię Europejską. Z kolei przepisy wykonawcze do tej ustawy regulują kwestie rozliczenia i ewidencji rachunkowej wykorzystania środków pomocowych pochodzących z zagranicy.

Dokładne rozliczenie otrzymanych środków pomocowych jest warunkiem otrzymania środków finansowych na finansowanie dalszych etapów zadania finansowanego z funduszy Unii Europejskiej. Tytułem wyjaśnienia dodać tu należy, że stosowany obecnie w jednostkach samorządu terytorialnego system ewidencji rachunkowej stwarza dobre warunki do prawidłowego rozliczenia środków otrzymanych z Unii Europejskiej.

W procesie integracji Polski z Unią Europejską ważnym etapem było przeprowadzenie w 1999 roku reformy administracyjnej. Wprowadzenie tą reformą województw samorządowych dało zarówno możliwość prowadzenia polityki regionalnej przez jednostki samorządu terytorialnego, jak i stworzyło warunki do uczestnictwa Polski w procesie integracji europejskiej na poziomie regionów.

LITERATURA

1. Dobija M., *Rachunkowość zarządcza i controlling*, PWN, Warszawa 1997.
2. Dębska-Rup A., *Horyzont planowania finansowego w jednostkach samorządu terytorialnego* [w:] *Budżetowanie działalności jednostek gospodarczych*, Wydawnictwo AGH, Kraków 2000.
3. Korasiewicz G., *Budżet gminy*, Zachodnie Centrum Organizacji 1997.
4. Nowak W. A., *Rachunkowość sektora publicznego*, PWN, Warszawa 1998.
5. Owsiak S., *Finanse Publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2000.
6. *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za 1998 r i 19999 r.*

Luďvík Kulčák

Vysokoškolské vzdělávání pro civilní letectví ČR dle evropských standardů

1. Evropské trendy ve vysokoškolském studiu

V oblasti mezinárodní spolupráce ve vzdělávání se vychází především ze zapojení ČR do vzdělávacích programů Evropského společenství Socrates a Leonardo da Vinci a programu Tempus II. Dále se vychází z projektů spolupráce v oblastech strategie a řízení Výboru pro vědu a vysoké školství Rady Evropy. Východiskem je také Společná deklarace o harmonizaci výstavby Evropského systému vysokého školství (tzv. Sorbonnská deklarace), v otázkách uznávání vzdělání a jeho částí se vychází z Úmluvy o uznávání kvalifikací ve vysokém školství v Evropském regionu (tzv. Lisabonská úmluva). Zohledňují se rovněž výsledky Světové konference o vysokém školství konané v Paříži v říjnu 1998, která přijala Světovou deklaraci o vysokém školství v 21. století a Rámcem priorit pro změny a vývoj ve vysokém školství.

Konstrukce jednotlivých studijních programů směřuje postupně k cílovému stavu, umožňujícímu pokračování v dalším studiu hned, nebo až po určité době, na téže či jiné, domácí nebo zahraniční vysoké škole, vždy po splnění požadavků příslušného navazujícího studijního programu. Prioritami rozvoje v této oblasti je proto modulární stavba studijních programů, využití všech možností kreditního systému umožňující také změnu vzdělávací cesty a důslednější uplatňování třístupňové struktury studia (bakalářské, magisterské a doktorské studijní programy). Tento záměr je plně v souladu s procesy harmonizace vysokoškolského vzdělávání v Evropě, jak bylo vyjádřeno v Sorbonnské deklaraci a dále rozpracováno v Boloňské deklaraci z června 1999.

Tak zvaná Sorbonnská deklarace uvádí v život myšlenku harmonizace vysokoškolských systémů v Evropě, zejména co se týče harmonizace studijních schémat pregraduálního - bakalářského a graduálního - magisterského, resp. doktorského studia a mobility studentů a akademických pracovníků jako nezbytné součásti evropské integrace. V souladu s touto deklarací se podporuje mezinárodní mobilita studentů a učitelů v oblasti vysokého školství a všechny kroky vedoucí k harmonizaci systému vzdělávání (zavádění ECTS, práce na harmonizaci studijních plánů, aktivity směřující ke zjednodušení procesu vzájemného uznávání kvalifikace atd.).

2. Závazky vyplývající z členství v JAA

V současnosti je Česká republika řádným členem Sdružených leteckých úřadů v Evropě (Joint Aviation Authorities – JAA). Při organizaci studia se vychází ze Společných leteckých předpisů (Joint Aviation Regulations – JAR) vydaných Sdruženými leteckými úřady podle předpisů Evropských společenství ve znění přijatém Českou republikou, které představují v ČR závazný právní předpis. Jedná se především o následující předpisy:

- JAR – 66 Osvědčující personál
- JAR – 145 Organizace oprávněné k údržbě
- JAR – 147 Schválený výcvik údržby/zkoušky
- JAR – OPS 1 Obchodní letecká doprava (letouny)
- JAR – OPS 3 Obchodní letecká doprava (vrtulníky)
- JAR – FCL 1 Způsobilost členů letových posádek (letoun)
- JAR – FCL 2 Způsobilost členů letových posádek (vrtulník)
- JAR – FCL 3 Způsobilost členů letových posádek (lékařské vyšetření).

3. Vzdělávání na Fakultě strojního inženýrství VUT v Brně

Na Fakultě strojního inženýrství existuje **Letecký ústav**, který v klasickém pětiletém vysokoškolském studiu připravuje inženýry ve specializacích **Stavba letadel** a **Provoz letadel**. V současnosti v rámci přechodu na třístupňové strukturované vzdělávání zde existuje bakalářský studijní obor **Profesionální pilot** a Letecký ústav působí jako organizace pro teoretickou výchovu profesionálních dopravních pilotů v integrovaném kursu podle evropských předpisů JAR-FCL 1 (FTO – Flight training organisation) schválená Úřadem pro civilní letectví ČR.

4. Vzdělávání na Fakultě dopravní ČVUT v Praze

4.1. Poslání Katedry letecké dopravy

Na Fakultě dopravní vznikla od 1.3.2002 **Katedra letecké dopravy**. Základním posláním Katedry letecké dopravy je příprava vysokoškolských odborníků pro civilní letectví České republiky. Do rozdělení Československé republiky byli tito odborníci připravováni na Katedře letecké dopravy Fakulty provozu a ekonomiky dopravy a spojů Žilinské univerzity (dříve Vysoké školy dopravy a spojů v Žilině). V současnosti se jedná o jedinou katedru v České republice orientovanou na provozně-technickou a provozně-ekonomickou problematiku civilního letectví.

V souladu s Boloňskou dohodou přechází postupně vysokoškolské vzdělávání na ČVUT v Praze na třístupňové strukturované vzdělávání. Také vzdělávání pro potřeby civilního letectví se přizpůsobuje těmto požadavkům (viz schéma v příloze).

Činnost Katedry letecké dopravy je zaměřena především do následujících oblastí:

A. Vzdělávání pilotů pro civilní letectví

- zajišťuje výuku bakalářského studijního oboru „**Profesionální pilot**“ a působí jako organizace pro teoretickou výchovu profesionálních dopravních pilotů v integrovaném kursu podle evropských

předpisů JAR-FCL 1 (FTO – Flight training organisation) schválená Úřadem pro civilní letectví ČR. Studijní obor „Profesionální pilot“ je zahrnut do strukturovaného vysokoškolského vzdělávání,

- spolupracuje s FTO schválenými pro praktický výcvik pilotů,
- spolupracuje s ČSA, a.s. a dalšími leteckými dopravci,
- zajišťuje počítačovou podporu výuky a provoz leteckých simulátorů.

B. Vzdělávání odborníků pro provoz letecké dopravy

• zajišťuje výuku bakalářského studijního oboru „**Letecká doprava**“ v rámci strukturovaného vysokoškolského vzdělávání v následujících projektech:

- Moderní trendy rozvoje letišť,
- Systémy zabezpečení a řízení letového provozu,
- Evropský přístup k údržbě letadel,
- Jakost a kvalita v civilním letectví,
- Provoz a ekonomika letecké dopravy.

• zajišťuje výuku magisterského studijního oboru „**Provoz a řízení letecké dopravy**“ v rámci strukturovaného vysokoškolského vzdělávání,

• zajišťuje výuku odborných předmětů v rámci doktorského studijního oboru „Technologie a management v dopravě a telekomunikacích“,

• připravuje vytvoření doktorského studijního oboru „**Provoz a ekonomika letecké dopravy**“ a vytvoření společné oborové rady v ČR,

• zajišťuje vědeckovýzkumnou činnost v oblasti civilní letecké dopravy (řešení projektů Grantové agentury ČR, řešení projektů interních grantů ČVUT v Praze, spolupráce na projektech Centra pro letecký a kosmický výzkum při VUT v Brně a jiné).

C. Celoživotní vzdělávání

• zajišťuje modulové kurzy pro teoretickou výuku pilotů dle předpisu JAR-FCL 1 na základě schválení Úřadu pro civilní letectví ČR,

- připravuje kurzy pro teoretickou výuku techniků údržby letadel dle předpisu JAR-66 a JAR-147 na základě schválení Úřadu pro civilní letectví ČR,
- připravuje kurzy pro teoretickou výuku specialistů letecké dopravy dle předpisu JAR-OPS na základě schválení Úřadu pro civilní letectví ČR,
- zajišťuje kurzy na základě požadavků organizací civilního letectví ČR.

4.2. Profil absolventa

4.2.1. Absolvent bakalářského studijního oboru „Profesionální pilot“

Cílem studia je poskytnout nezbytnou teoretickou přípravu tak, aby současně s teoretickým studiem na ČVUT posluchač mohl provádět praktický letecký výcvik ve vybrané letecké škole FTO do úrovně nezbytné odborné způsobilosti, která je opravňuje vykonávat funkci 2. pilota na vícemotorových, vícepilotních letounech v obchodní letecké dopravě. Po dokončení příslušného výcviku v létání musí žadatel podstoupit zkoušku dovednosti v souladu s předpisem JAR-FCL.

Absolvent je připraven k výkonu činností profesionálního pilota v souladu s evropskými předpisy, což jej opravňuje po složení typových zkoušek být pilotem na libovolném typu letadla v libovolném státě Evropské unie. Studium bude zahájeno od akademického roku 2002/03.

4.2.2. Absolvent bakalářského studijního oboru „Letecká doprava“

Studium je zaměřeno na dokonalé poznávání problematiky civilní letecké dopravy, seznámení s problematikou letišť a moderními trendy rozvoje letišť, seznámení se systémy zabezpečení a řízení letového provozu. Absolventi se musí dobře orientovat v problematice provozu a ekonomiky letecké dopravy. Pozornost je věnována

problematicke údržby letadel, jakosti a kvality v civilním letectví. Absolvent je připraven k výkonu činnosti v organizacích civilního letectví se znalostmi na úrovni současných evropských a světových předpisů. V oblasti údržby letadel má možnost absolvent složit teoretické zkoušky na Úřadu pro civilní letectví ČR (ÚCL) podle evropského předpisu JAR-66 a JAR-147, což jej oprávní k výkonu povolání v libovolném státě Evropské unie. Obdobně budou absolventi připraveni ke složení zkoušek na ÚCL v oblasti obchodní letecké dopravy podle předpisu JAR-OPS.

Absolventi najdou uplatnění v řadě provozních, technických a ekonomických funkcí v oblasti letecké dopravy na střední řídicí úrovni. Studium bude zahájeno od akademického roku 2003/04.

4.2.3. Absolvent magisterského studijního oboru

„Provoz a řízení letecké dopravy“

Studium je zaměřeno na výchovu vysokoškolsky vzdělaných odborníků především pro vyšší řídicí funkce v civilním letectví České republiky. Náplň studia navazuje na bakalářské studium (především oboru Letecká doprava) a plní kvalifikační požadavky, které jsou nově vytvářeny a sjednocovány pro státy EU a jsou zakotveny v předpisech vydávaných společnými leteckými úřady JAA.

Absolventi najdou uplatnění v řadě středních a vedoucích provozních, technických a ekonomických funkcí v oblasti letecké dopravy. Jsou schopni zastávat odpovědná místa na střední a vyšší řídicí úrovni u leteckých dopravců (především České aerolinie – ČSA a jiní), mohou zastávat řídicí funkce u České správy letišť, Řízení letového provozu ČR nebo kontrolní funkce na Úřadě pro civilní letectví ČR nebo Odboru pro civilní letectví MDS.

4.3. Projektový přístup k vysokoškolskému studiu

Na Fakultě dopravní je užší specializace studentů v rámci studijního programu dosahována zařazením studentů do projektů. Od akademického roku 2002/2003 bude Katedra letecké dopravy zajišťovat následující projekty:

4.3.1. Pilotní výcvik dle evropských standardů

Projekt je zaměřen na získání teoretických znalostí požadovaných pro dopravního pilota evropským předpisem JAR-FCL 1. Získané znalosti umožní přijetí k teoretickým zkouškám na Úřadu pro civilní letectví ČR. Součástí projektu je praktický pilotní výcvik ve smluvní letecké škole pro praktický výcvik.

4.3.2. Evropský přístup k údržbě letadel

Projekt je zaměřen na současné evropské trendy v technické údržbě letadel a v přípravě personálu pro údržbu. Náplň projektu bude postupně směřována do následujících oblastí: Systém vzdělávání pracovníků údržby podle JAR-66. Návrhy vzdělávání pracovníků v podmínkách ČR. Předpis JAR-145 a JAR-147 specifikující provádění údržby. Aplikace evropských předpisů na malé opravný v ČR. Vytvoření návrhu metodik na zajištění údržby.

4.3.3. Jakost a kvalita v civilním letectví

Projekt je zaměřen na současné evropské trendy v jakosti a kvalitě. Náplň projektu bude postupně směřována do následujících oblastí: Seznámení s normami ISO 9000 : 2000. Požadavky evropských předpisů JAR na jakost v civilním letectví. SW pro jakost dostupný v ČR a jeho aplikace na civilní letectví. Metodika budování systému jakosti pro letecké provozovatele a letiště. Jakost v podmínkách leteckých škol a údržby. Problematika bezpečnosti v civilním letectví. Problematika provozuschopnosti a spolehlivosti.

4.3.4. Moderní trendy rozvoje letišť

Projekt je zaměřen na současné evropské trendy rozvoje letišť. Náplň projektu bude postupně směřována do následujících oblastí: Posouzení struktury sítě mezinárodních letišť v ČR s přihlédnutím k okolnímu Euroregionu. Problematika územně plánovací dokumentace pro letiště. Postupná certifikace mezinárodních letišť v souladu s ANNEX 14/I (změna 4). Problematika ochranných

pásem letišť. Posouzení předpokladů pro získání statutu mezinárodní letiště. Posouzení předpokladů pro vznik nových letišť. SW zpracování ochranných pásem, 3 d zobrazení v mapách. Vytvoření 3 d modelů ochranných pásem. Posouzení vzniku vodních letišť. Ekologické aspekty letišť.

4.3.5. Systémy zabezpečení a řízení letového provozu

Projekt je zaměřen na současné evropské trendy zabezpečení a řízení letového provozu. Náplň projektu bude postupně směřována do následujících oblastí: Problematika řízení letového provozu dle dokumentů ICAO. Koncepce budoucích systémů FANS, FEATS, Koncepce ECAC na 90-tá léta, projekt EATCHIP, Strategie ATM 2000+. Moderní systémy CNS (komunikace navigace, sledování). Problematika uspořádání toku letového provozu. Problematika využití vzdušného prostoru. Automatizované systémy řízení letového provozu.

4.3.6. Provoz a ekonomika letecké dopravy

Projekt je zaměřen na současné evropské trendy v provozu a ekonomice letecké dopravy. Náplň projektu bude postupně směřována do následujících oblastí: Postavení a úkoly dopravy v národním hospodářství, charakteristiky jednotlivých dopravních oborů, úkoly letecké dopravy v dopravní soustavě, organizace a řízení civilního letectví, národní a nadnárodní organizace, technický provoz letadel, letecká přeprava, smlouvy a tarify používané v letecké dopravě a speciální letecké práce Členění ekonomických disciplín. Základní mikroekonomické zákony. Segmentace trhu a možnosti podnikání. Ekonomika leteckého dopravce. Ekonomické ukazatele hospodaření v letecké dopravě. Obchodní činnost v letecké dopravě.

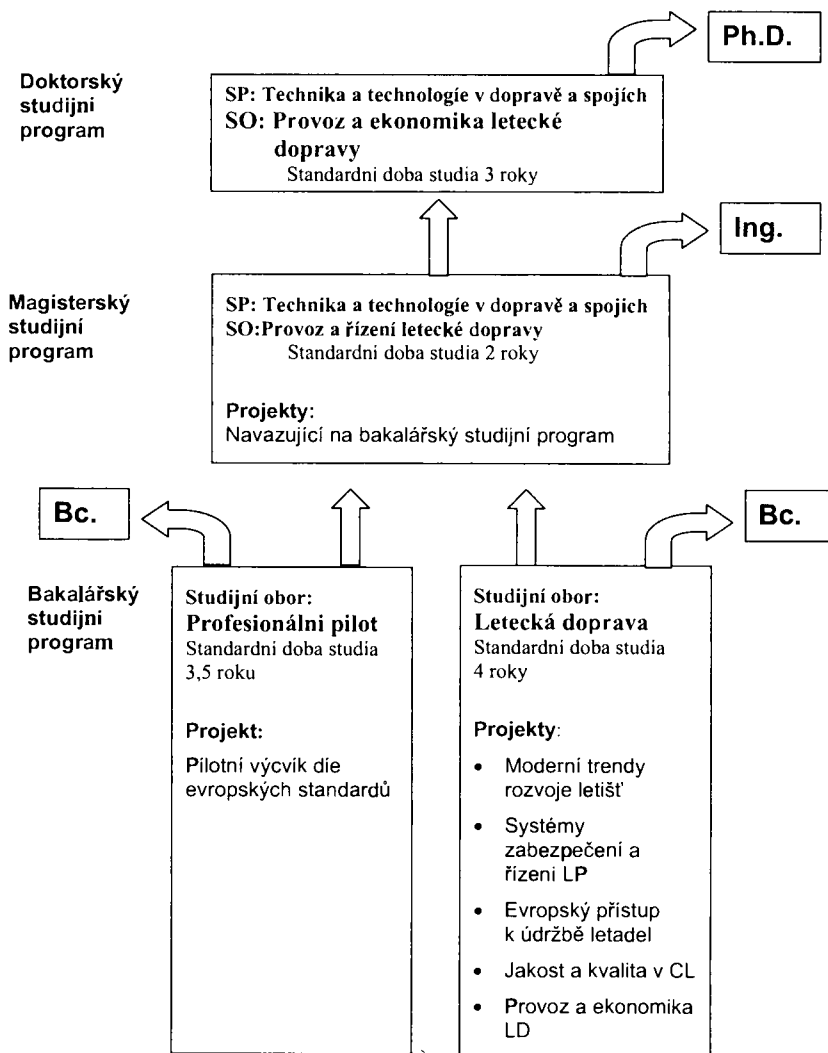
4.4. Doktorský studijní program

V současnosti mohou zájemci o problematiku letecké dopravy studovat v rámci akreditovaného doktorského studijního programu **Technika a technologie v dopravě a spojích na Fakultě**

dopravní ČVUT v Praze nebo v rámci doktorského studijního oboru **Procesní a konstrukční inženýrství na Fakultě strojního inženýrství VUT v Brně**. Mezi těmito fakultami je uzavřena rámcová smlouva o vzájemné spolupráci při výchově odborníků pro civilní leteckou dopravu. Dle této smlouvy smluvní strany umožní stáže a další činnost doktorandů na spolupracující škole a budou je uznávat jako součást plnění studijního plánu doktoranda.

Katedra letecké dopravy předpokládá vytvořit doktorský studijní obor „**Provoz a ekonomika letecké dopravy**“ v rámci akreditovaného doktorského studijního programu „Technika a technologie v dopravě a spojích“ a vytvoření **společné oborové rady pro tento obor v ČR** (Brno, Pardubice, Praha, Ostrava).

Připravované strukturované vysokoškolské studium pro civilní letectví ČR na Fakultě dopravní ČVUT v Praze



Zkratky: CL Civilní letectví SP Studijní program
LP Letový provoz SO Studijní obor
LD Letecká doprava

Andrzej Kurkiewicz

**Funkcjonowanie administracji publicznej RP
w sytuacjach kryzysowych**
(Ustawa o stanie klęski żywiołowej z dnia 18 kwietnia 2002 r.)

Podstawowym zadaniem państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa swoim obywatelom. Obywatele oczekują od władz państwowych kompleksowej ochrony i pomocy w sytuacjach klęsk żywiołowych, katastrof naturalnych, czy też innego rodzaju nieprzewidywalnych zdarzeń losowych.

Organy władz publicznych demokratycznych państw wypracowały i ciągle udoskonalają spójne ustrojowo organizacyjne zasady oraz procedury praktycznych działań, określających funkcjonowanie administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych w czasach pokoju.

Jak pamiętamy, Polska w 1997 r. oraz w 2001 r. przeżyła dramatyczne w skutkach powodzie. Powyższe kataklizmy ukazały brak kompleksowego uregulowania w polskim prawodawstwie mechanizmów funkcjonowania struktur administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych.

Uchwalona w kwietniu 1997 r. Konstytucja RP, w rozdziale XI (art. 228-234) przewidywała możliwość wprowadzenia odpowiedniego stanu nadzwyczajnego w sytuacji kryzysowej.¹

Wprowadzenie stanów nadzwyczajnych w państwie polskim możliwe jest w sytuacji szczególnego zagrożenia, wobec którego zwykle środki i uprawnienia organów konstytucyjnych są niewystarczające (art. 228, ust 1). Katalog stanów nadzwyczajnych zawarty w Konstytucji RP wyróżnia trzy ich typy: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej. Każdy z nich może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, z do-

¹ *Konstytucja RP*, Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r., nr 78, poz. 483.

datkową klauzulą obowiązku podania do publicznej wiadomości (art. 228 ust. 2).

Uchwalona 18 kwietnia 2002 r. ustawa o stanie klęski żywiołowej² stanowi wykonanie dyspozycji art. 228 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.

Pojęcie klęski żywiołowej, zawarte w ustawie, jest bardzo rozbudowane, zawiera w sobie zdarzenia związane z działaniem szeroko pojmowanych sił natury (np. intensywne opady, powódzie, trzęsienia ziemi, pożary, susze, występowanie różnorodnych epidemii chorób zakaźnych wśród ludzi i zwierząt) – czyli tzw. katastrofy naturalne oraz gwałtowne, nieprzewidywalne uszkodzenia lub zniszczenia urządzeń technicznych czy też obiektów budowlanych.³ Klęska żywiołowa może być spowodowana również atakiem terrorystycznym, czego świadkami byliśmy 11 września 2001 r.

Zasadniczym celem wprowadzenia w państwie stanu klęski żywiołowej jest zapobieżenie skutkom, związanym z występowaniem niespodziewanych sytuacji kryzysowych.

W związku z tym ważne jest zastosowanie skutecznych form i środków współdziałania zarówno różnorodnych organów administracji publicznej, jak i specjalistycznych społecznych instytucji (np. Polski Czerwony Krzyż, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe).

Zgodnie z art. 232 Konstytucji RP stan klęski żywiołowej może wprowadzić Rada Ministrów na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, na części lub całości terytorium państwa.

Rada Ministrów swoją decyzję ogłasza w formie rozporządzenia, które musi zawierać przyczyny, datę wprowadzenia oraz obszar i czas trwania stanu klęski żywiołowej, a także niezbędne ograniczenia wolności i praw obywateli państwa (art. 5 ust. o stanie klęski żywiołowej).

Zasadniczą kwestią jest sposób funkcjonowania organów władzy publicznej w czasie stanu klęski żywiołowej.

² Ustawa o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. z dnia 22 maja, nr 62.

³ Tamże, art. 3 ust. 1.

Korzystając z dorobku organizacyjno-prawnego państw zachodnich oraz opierając się na podziale administracji publicznej RP, zawartym w Konstytucji RP: na rządową oraz samorządową; ustawodawca określił 4 szczeble zarządzania sytuacją kryzysową w czasie pokoju.

Najniższy szczebel to obszar gminy, w tym przypadku wszelkimi działaniami o charakterze zapobiegawczym kieruje wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub w razie niemożności sprawowania przez niego funkcji, wyznaczony przez starostę – pełnomocnik.⁴ Przy usuwaniu szkód i zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej wójt (burmistrz, prezydent miasta, pełnomocnik) może wydawać polecenia wszelkim organom władzy publicznej działającym na terenie gminy oraz innym jednostkom organizacyjnym czasowo skierowanym przez inne organy administracji publicznej do jego dyspozycji.⁵ W zakresie swoich działań wójt podlega staroście.⁶ Przyznanie wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta, pełnomocnikowi) powyższych kompetencji usprawnia kierowanie działaniami służb publicznych w czasie klęski żywiołowej oraz wprowadza czytelny podział odpowiedzialności za podjęte decyzje.

Gdy obszar klęski żywiołowej obejmuje obszar powiatu, wtedy to działaniami zapobiegawczymi kieruje właściwy miejscowo starosta, (lub w razie niemożliwości pełnienia przez niego funkcji, powołany przez wojewodę – pełnomocnik), który został wyposażony w prawo wydawania wiążących poleceń: wójtom (burmistrzom, prezydentom miast nie będących miastami na prawach powiatów, pełnomocnikom); kierownikom powiatowych służb, inspekcji i straży oraz kierownikom innych jednostek organizacyjnych, przekazanych na okres stanu klęski żywiołowej do jego dyspozycji.⁷

W zakresie działań związanych z zapobieganiem klęsce żywiołowej starosta podlega wojewodzie.

⁴ Art. 8 Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej.

⁵ Tamże, art. 9 ust. 1 i 2.

⁶ Art. 9 ust. 4.

⁷ Tamże, art. 10 ust. 1 i 2.

Ustawodawca tworząc powyżej opisaną strukturę zarządzania sytuacjami kryzysowymi w jednostkach samorządu terytorialnego naruszył jednak zasadę braku hierarchicznego podporządkowania między organami poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego oraz między administracją rządową a samorządową. Wprowadzenie takiego „niekonstytucyjnego” rozwiązania może jedynie, paradoksalnie, tłumaczyć art. 228 ust. 1 Konstytucji RP, który umożliwia wprowadzenie stanu klęski żywiołowej, w sytuacji gdy zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające; czyli np. działanie samorządu terytorialnego jako administracji zdecentralizowanej może nie być w pełni efektywne i wymaga zastosowania mechanizmów zmierzających do lepszej koordynacji działań poszczególnych gałęzi administracji publicznej.

W sytuacji gdy katastrofa naturalna lub awaria techniczna występują na obszarze większym niż powiat, działaniami zapobiegawczymi kieruje wojewoda (lub wyznaczony przez właściwego ministra – pełnomocnik), któremu są podporządkowane wszystkie organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządu województwa, oraz m.in. skierowane do działań na obszarze województwa – oddziały Sił Zbrojnych RP.

Wójt (burmistrz miasta, prezydent miasta), starosta, wojewoda oraz pełnomocnicy, powoływani w miejsce powyższych organów, wykonują swoje obowiązki przy pomocy tzw. zespołów reagowania kryzysowego działających w gminie, powiecie, Urzędzie Wojewódzkim, natomiast na samym szczycie tej hierarchicznej struktury znajduje się Rządowy Zespół Koordynacji Kryzysowej (graficznie ilustruje to Załącznik I na s. 128).

Szefami tych zespołów mogą zostać osoby posiadające wykształcenie specjalistyczne w zakresie ratownictwa, ochrony przeciwpożarowej, inżynierii bezpieczeństwa cywilnego lub zarządzania kryzysowego.⁸

⁸ § 2,3,4 Rozporządzenia Rady Ministrów RP w sprawie tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i funkcjonowania tych zespołów – projekt z 9 maja 2002 r.

Zespoły działają na podstawie planów pracy zatwierdzonych przez ich zwierzchników służbowych, odpowiednio: wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę, wojewodę i ministra właściwego ds. spraw wewnętrznych.

Głównymi zadaniami szefów zespołów, w myśl projektowanego rozporządzenia, są m.in.:

- przygotowanie rocznego planu pracy zespołu,
- opracowanie regulaminu bieżących prac zespołu oraz działań w sytuacjach zagrożeń,
- ustalenie przedmiotu i terminu posiedzeń.

Zasadniczo w skład każdego gminnego i powiatowego zespołu reagowania mają wchodzić :

1) grupa robocza o charakterze stałym, na którą składa się: grupa monitorowania oraz grupa planowania,

2) grupa robocza o charakterze czasowym, działająca w okresie klęski żywiołowej, składająca się z: grupy organizacyjnej, grupy logistycznej, grupy opieki zdrowotnej i pomocy socjalnej.⁹

Przedstawione powyżej grupy robocze są komórkami organizacyjnymi urzędu gminy (starostwa).

Bardziej rozbudowaną strukturę posiadać będą docelowo Wojewódzkie Zespoły Reagowania.

Wojewódzki zespół składać się będzie z: Centrum Zarządzania Kryzysowego, permanentnie funkcjonującej komórki organizacyjnej Urzędu Wojewódzkiego.¹⁰

W skład Centrum mają wchodzić:

- 1) grupa monitorowania, prognoz i analiz,
- 2) grupa planowania cywilnego,
- 3) grupa bezpieczeństwa cywilnego i porządku publicznego.

Wojewoda, w momencie zaistnienia sytuacji kryzysowej, może powołać tzw. czasowe grupy, wśród których możemy wyróżnić:

⁹ Tamże, § 2 pkt. 1–4 , § 3 pkt 1–4.

¹⁰ Obecnie już we wszystkich urzędach wojewódzkich funkcjonują Centra Zarządzania Kryzysowego.

- 1) grupę operacji,
- 2) grupę zabezpieczenia logistycznego,
- 3) grupę opieki zdrowotnej i pomocy socjalno-bytowej.¹¹

W skład powyższych grup wchodzi m.in. pracownicy wyspecjalizowanych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz eksperci, osoby zaufania publicznego.¹²

W tym miejscu warto wspomnieć, że wszystkie gminne, powiatowe oraz wojewódzkie zespoły reagowania mają docelowo posiadać Centra Kryzysowe wyposażone w systemy: informatyczne, telekomunikacyjne, radiowe, zasilania awaryjnego, rejestracji rozmów telefonicznych, prezentacji multimedialnej, wewnętrzną sieć transmisji danych.

Rządowy Zespół Koordynacji Kryzysowej to organ pomocniczy Rady Ministrów RP, umiejscowiony przy ministrze właściwym do spraw wewnętrznych.

Zasadniczym elementem Rządowego Zespołu będzie Rządowe Centrum Koordynacji Kryzysowej, funkcjonujące w ramach ministerstwa spraw wewnętrznych i administracji.

W skład Rządowego Centrum wejdą:

- 1) grupa polityki bezpieczeństwa i planowania cywilnego,
- 2) grupa monitorowania, prognoz i analiz,
- 3) grupa bezpieczeństwa cywilnego i porządku publicznego.

Natomiast na czas stanu klęski żywiołowej powołuje się dodatkowe tzw. czasowe grupy robocze, wśród nich są:

- 1) grupa planowania wsparcia i analizy zasobów,
- 2) grupa koordynacji działań kryzysowych,
- 3) grupa koordynacji pomocy humanitarnej,
- 4) grupa polityki informacyjnej.¹³

Omówione powyżej zespoły reagowania, oraz grupy robocze wchodzące w ich skład, mają funkcjonować w oparciu o ukształto-

¹¹ § 4 pkt. 1–4 Rozporządzenia Rady Ministrów RP w sprawie tworzenia gminnego zespołu.

¹² Tamże, § 4 pkt 6–7.

¹³ Tamże, § 5 pkt 1–4.

wany w teorii i praktyce model organizacji i zarządzania sytuacjami kryzysowymi.¹⁴ Zasadniczo model ten składa się z czterech elementów (faz działania), które zostały podane poniżej.

1. Zapobieganie – w tym przypadku podejmuje się odpowiednie działania, mające na celu wyeliminowanie lub ograniczenie prawdopodobieństwa wystąpienia stanu klęski żywiołowej.

2. Planowanie – przygotowuje się możliwe warianty działań oraz odpowiednie procedury, które można będzie wykorzystać w sytuacji kryzysowej.

3. Reagowanie – to już faza bezpośredniego działania w sytuacji kryzysowej odpowiednich służb. Głównym celem jest tu ograniczenie zniszczeń, zahamowanie niekorzystnego rozwoju wydarzeń, dostarczenie pomocy poszkodowanym.

4. Odbudowa – polega na odtworzeniu pełnej operatywności infrastruktury i odbudowie rezerw ludzkich i sprzętowych.¹⁵

Cały ten model ma charakter cykliczny, powtarzalny. Jego podstawowe założenia znalazły wyraz w zasadach działania wyspecjalizowanych grup roboczych, które będą działać zgodnie z założeniami prezentowanego projektu *Rozporządzenie w sprawie tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji kryzysowej i funkcjonowania tych zespołów*.

Kolejnym ważnym elementem, związanym z wprowadzeniem stanu klęski żywiołowej na określonym obszarze RP, jest zawarta w art. 233 ust. 3 Konstytucji RP możliwość ograniczenia niektórych wolności i praw człowieka i obywatela, katalog ten jest zamknięty, przewiduje ograniczenie: wolności działalności gospodarczej, wolności osobistej, nienaruszalności mieszkania, wolności poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej, prawa do strajku, prawa własności, wolności pracy, prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, prawa do wypoczynku.

¹⁴ Raport zarządzanie sytuacjami kryzysowymi – poziom powiatu, poziom województwa 2000, s. 2–5.

¹⁵ Tamże, 6–7.

Ustawa o stanie klęski żywiołowej (art. 21) uściśla zakres tych ograniczeń oraz określa tryb ich wprowadzenia.¹⁶

Niezbędne ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela każdorazowo muszą być określone w Rozporządzeniu Rady Ministrów RP o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej. Natomiast wprowadzane są bezpośrednio w życie, w granicach dopuszczonych przez powyżej wspomniane rozporządzenie, odpowiednio w zakresie kompetencji:

- wójta (burmistrza, prezydenta miasta, albo pełnomocnika) – w drodze zarządzenia albo decyzji administracyjnej,
- starosty (albo pełnomocnika) – w drodze rozporządzenia lub decyzji administracyjnej,
- wojewody (albo pełnomocnika) – w drodze rozporządzenia lub decyzji administracyjnej.

W tym miejscu pojawia się wątpliwość natury konstytucyjnej, bowiem przewidywana w ustawie możliwość ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela, w drodze zarządzenia i rozporządzenia wydawanego przez wójta oraz starostę (ewentualnie pełnomocnika) nie jest zgodna z art. 94 Konstytucji RP, który upoważnia do wydawania aktów prawa miejscowego jedynie organy samorządu terytorialnego, a wójt, starosta oraz pełnomocnik nie są takimi organami samorządu terytorialnego.

Warto jeszcze wspomnieć, że rozporządzenia oraz zarządzenia wydawane w czasie stanu klęski żywiołowej podlegają ogłoszeniu przez rozplakatowanie obwieszczeń w miejscach publicznych, lub w inny sposób miejscowo przyjęty.¹⁷

Reasumując, ustawa o stanie klęski żywiołowej, która wejdzie w życie 22 czerwca br., stanowi element porządkujący podstawy prawne działania organów administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych. Ustawa stanowiła element całego pakietu aktów prawnych, dotyczących stanów nadzwyczajnych w państwie, wniesionych

¹⁶ Art. 21 Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej.

¹⁷ Art. 23 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej.

przez Prezydenta RP do łaski marszałkowskiej na początku IV kadencji Sejmu RP.¹⁸

Mimo pewnych niewielkich niezgodności natury konstytucyjnej, ustawa tworzy ramy organizacyjne nowoczesnego systemu zarządzania na wypadek katastrof naturalnych, awarii technicznych itp.

Stworzony w ustawie o stanie klęski żywiołowej mechanizm działania cywilnego systemu zarządzania kryzysowego, w pełni odpowiada dorobkowi organizacyjnemu państw Europy Zachodniej w tym zakresie. Jednak brakuje jeszcze w polskim systemie prawnym ustawy, porządkującej całościowo materię tzw. bezpieczeństwa cywilnego, która określiłaby w sposób szczegółowy zakres kompetencji i sposób działania służb publicznych oraz metody ich współdziałania, zreformowała praktycznie nie istniejącą dziś obronę cywilną, oraz stworzyła ramy prawne dla całego systemu szkoleń społeczeństwa w zakresie gotowości cywilnej.

LITERATURA

Dokumenty źródłowe

1. *Konstytucja RP* Dziennik Ustaw z dnia 16 lipca 1997 r., nr 78, poz. 483.
2. *Ustawa o stanie klęski żywiołowej*. Dziennik Ustaw z dnia 22 maja, nr 62.
3. *Rozporządzenie Rady Ministrów RP w sprawie tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i funkcjonowania tych zespołów* – projekt z 9 maja 2002 r. Departament Bezpieczeństwa Powszechnego MSWiA.
4. *Raport zarządzanie sytuacjami kryzysowymi – poziom powiatu, poziom województwa 2000*, Departament Bezpieczeństwa Powszechnego MSWiA.

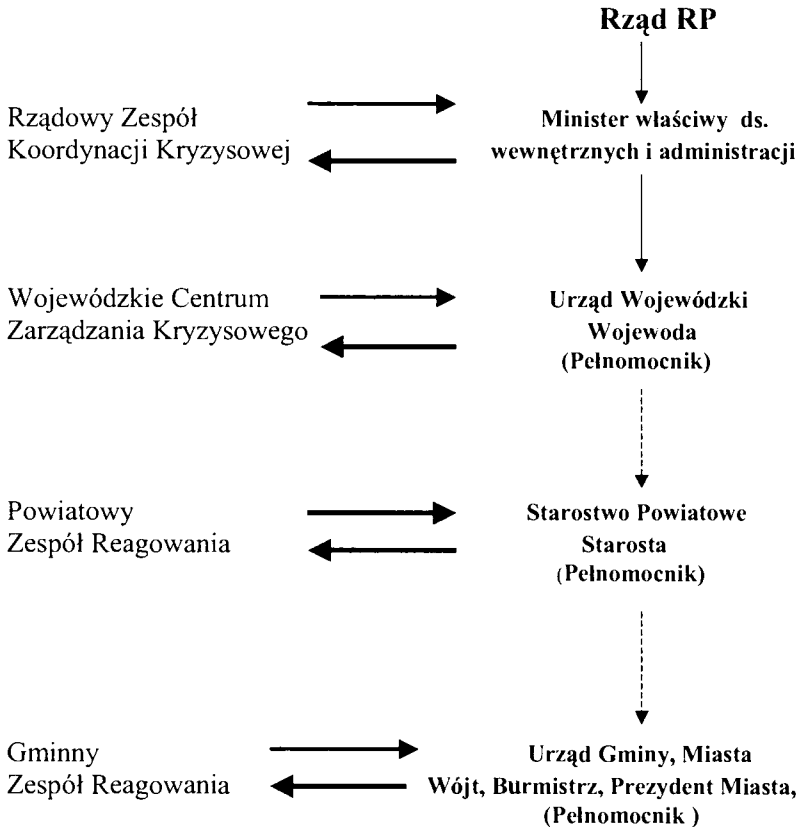
Opracowania książkowe

1. *Prawo Administracyjne*, pod. red. J. Bocia, Wrocław 2001.
2. *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej po reformie ustrojowej (wybrane zagadnienia)*, pod red. H. Zięby-Załućkiej, Rzeszów 1999.

¹⁸ Prezydent RP wniósł jeszcze projekty ustaw: o stanie wojennym, o stanie klęski żywiołowej.

ZAŁĄCZNIK I

Struktura systemu zarządzania kryzysowego
w Administracji Publicznej RP –
(na podstawie Ustawy o stanie klęski żywiołowej z 18 kwietnia 2002 r.)



Magdolna Láczy

Changing of Agricultural Elite

I will give my lecture on one of processes of the Hungarian democratic transformation that had a determining role in the agriculture of our region during the last ten years. The historic evaluation of the democratic transformation can hardly be done yet but certain processes are already characteristic.

At the beginning of the 1970s the Hungarian agriculture had such a period when it attracted the attention of the world. The size of the co-operatives, their managers and the structure of production were brought into harmony and all this was supplemented by the „Hungarian model”, that is by small-scale farming. The latter caused the strengthening of the private entrepreneurs as they produced work-demanding, market-sensitive products. A new generation of agricultural experts grew up, who studied at technical schools (similar to colleges) where they got acquainted with the modern technology of mechanization, plant protection, processing and sale. These experts became the elite of the Hungarian agriculture. They had the financial and local political power under their control, however, their real power was their professional knowledge. During the 1980s further differentiation was carried out and certain people accumulated huge private wealth while others worked hard to organize not only the traditional production but the processing background as well.

The compensation law that followed the transformation first restored the property relations more or less according to the situation of 1948, but after a short time a spontaneous structural change took place when the old owners sold their small parcels or their right of possession.

We do not perceive the end of this process but it can be seen that those having a middle-sized property will be able to live on it competitively. The ones having only a small farm are forced to try to find some additional work. Of course, there are people who were able to keep up their previous power and outstanding financial situation.

The question is the following: who are the elite of agriculture after the transformation?

After the survey we can now distinguish two different groups. Those former managers belong to the first group who accumulated their property in the privatisation. They usually obtained their expertise at universities or colleges and they have wide range of professional links. On the whole, now they are about 50 years old who started their carrier in the successful period. The children of the old-type farmer families belong to the second group who are traditionally attached to the land. Their children were sent to schools, they started their carrier in different jobs, but after becoming unemployed they returned to their parents' work. Several facts helped them to restart, e.g. the land property they had got back, the compensation money for their dismissal, and their adaptability which was developed during the years of university studies. This group is becoming increasingly determining as they give a background for the local governments. They provide education for their children at schools in connection with agriculture.

In both cases we have to stress the underestimated fact that these are people with higher educational degree, they have professional traditions therefore they influence the public life of their settlement. The difference may be significant between the two groups of people but if we compare them to those having smaller land property or to those without land, they are really behind the times.

Management tasks and functions undergo continuous changes. The opinion and the valuation of the tasks alter according to era and society, consequently management becomes more and more dif-

ferentiated. Hungary is also concerned in this tendency where the political and economic circumstances are continuously changing.

The economic and social changes of the last years caused a special situation in today's Hungary from the viewpoint of management science. The previously dominating state property form is followed by the form of private property and market competition became stronger than before. Production structures became simpler, management levels decreased, ownership positions strengthened.

I will give a description about the main characteristics of management functions in agriculture with different structure. My lecture is based on the results of the joint research work with the Management Department of Debrecen University .

When examining the changes in agriculture it can be stated that the variations in sizes of businesses coincide with the general tendencies of other sectors. The evolved diverse and varied business size, structure and form ensure very good possibilities for performing management tasks.

The main task of the research is to examine how much managerial work is done by the managers of well-operating, mostly small sized agricultural companies, what kind of tasks are considered to be managerial ones, how these tasks are qualified and classified, what the main characteristics are like, what expectations they have in connection with production and workforce.

After interviewing the managers the changes in their special preferences relating to the workforce in agriculture can be followed, their demand for work-force can be estimated, their expectations can be realized.

It was discovered during the survey that the practical usage of managerial tasks in the process has key-importance in each business. If the top leaders do not pay enough attention to the management of production in the intensified market competition, they will endanger their market position or even their existence. All this, of course, can be effective with the direction of properly educated managers.

Mirosława Laszuk

Zakres i kierunek zmian w strukturze organizacyjnej administracji celnej

Wejście w życie ustawy Kodeks celny¹ nie wprowadziło zmian w zakresie struktury organizacyjnej administracji celnej, pozostała ona w kształcie, jaki obowiązywał do 1998 roku. Wprowadzone zmiany dotyczyły między innymi zakresu zadań poszczególnych organów celnych. Nadal funkcjonowała dwuszczeblowa struktura organizacyjna. Centralnym organem był Prezes Głównego Urzędu Cei, zaś organem szczebla podstawowego – dyrektor urzędu celnego. Nadzór nad administracją celną sprawował Minister Finansów.²

Zmiany dokonane ustawą Kodeks celny dotyczyły regulacji obrotu towarowego z zagranicą. Ustawa Prawo celne z 1989 roku³ zawierała przepisy zbyt sztywne, uniemożliwiające elastyczne reagowanie na nowe zjawiska w obrocie towarowym z zagranicą. Punktem wyjścia powyższych zmian było podpisanie przez Polskę Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi.⁴ Artykuł 68 Układu Europejskiego stanowi, że:

„Strony uznają, iż istotnym warunkiem wstępnym integracji gospodarczej Polski ze Wspólnotą jest zbliżenie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa Polski do Ustawodawstwa istniejącego we

¹ Ustawa z dnia 9 stycznia 1997 r. Kodeks celny (Dz. U. z 1997 r., Nr 23, poz. 117, z późn. zm.).

² W wyniku przeprowadzenia reformy centrum administracyjnego, od 1 stycznia 1997 r. administrację celną nadzoruje Minister Finansów.

³ Ustawa z dnia 28 grudnia 1989 r. Prawo celne (Dz. U. z 1994 r., Nr 71, poz. 312 z późn. zm.).

⁴ Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej (Dz. U. z 1994 r., Nr 11, poz. 38, Załącznik).

Wspólnocie. Polska podejmuje wszelkie starania w celu zapewnienia zgodności jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem Wspólnoty.”

Artykuł 69 wymieniając dziedziny prawa podlegające w pierwszej kolejności dostosowaniu do prawa wspólnotowego, na pierwszym miejscu wymienia prawo celne. Przesądza to o ważności tej gałęzi prawa w negocjacjach o członkostwo – jest to jeden z najważniejszych obszarów dostosowawczych na drodze do członkostwa w Unii Europejskiej. Kwestię tę potwierdza stanowisko Komisji Europejskiej, zawarte w dokumencie „Europa Środkowa – strategia celna i podatkowa przygotowująca do członkostwa w Unii Europejskiej”, zgodnie z którym bez sprawnego funkcjonowania służb celnych nie jest możliwe rozszerzenie Unii Europejskiej.

Przyjęte regulacje Kodeksu celnego, wzorowane na przepisach Kodeksu Celnego Wspólnot Europejskich,⁵ są zbieżne w znacznej mierze z uregulowaniami obowiązującymi w Unii. Stanowią one realizację założeń Układu Europejskiego oraz założeń tzw. Białej Księgi Komisji Europejskiej,⁶ która stanowi uzupełnienie tegoż Układu. W żadnym z powyższych dokumentów, określających wymogi w zakresie dostosowania systemu celnego do unijnego systemu celnego, nie ma określonego kierunku zmian w zakresie struktury polskiej administracji celnej. Wymogiem skierowanym do administracji celnych państw kandydujących było wprowadzenie regulacji prawnych, które pozwoliłyby na stworzenie jednolitego i stabilnego korpusu funkcjonariuszy celnych. Wyrazem tego było wprowadzenie w 1999 roku ustawy o Służbie Celnej⁷ określającej między innymi

⁵ Council Regulation (EEC) No 2913/92 of 12 October 1992 establishing the Community Customs Code, Official Journal L302, 19/10/1992, p. 1–50.

⁶ „White Paper. Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union”. Commission of the EC. Brussels 1995 (Raport przyjęty przez Radę Europejską w Cannes, 18–19. 06. 1995 r.).

⁷ Zob. ustawa z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U., Nr 72, poz. 802 z późn. zm.).

podstawowe zadania Służby Celnej, prawa i obowiązki funkcjonariuszy celnych, stanowiska służbowe funkcjonariuszy celnych.

Kodeks Celny Wspólnot Europejskich, ani też inne regulacje w zakresie unijnego prawa celnego, nie określają żadnych wymogów dotyczących struktury organizacyjnej administracji celnych w państwach członkowskich. Przepisy wspólnotowego Kodeksu zawierają jedynie definicję pojęcia organ celny oraz urząd celny. Regulacja art. 4 pkt. 3 Kodeksu Celnego Wspólnot Europejskich określa, iż organami celnymi są organy właściwe m.in. do stosowania prawa celnego. Urzędami celnymi są zaś urzędy, w których można dokonać formalności przewidzianych prawem celnym (art. 4 pkt. 4 Kodeksu Celnego Wspólnot Europejskich). Zawarta we wspólnotowym Kodeksie definicja legalna urzędu celnego została nakreślona jednoznacznie i nie powoduje nieścisłości, jakie wynikają na przykład w polskim systemie prawa celnego, gdzie brak jest takiej jednoznacznej definicji.

Funkcjonowanie administracji celnych państw członkowskich Unii Europejskiej oparte jest na wspólnej płaszczyźnie, jaką jest Kodeks Celny Wspólnot Europejskich oraz taryfa celna. Realizacja tych przepisów leży natomiast w gestii każdego państwa członkowskiego. Stąd też zakres obowiązków poszczególnych administracji celnych jest różny i zależy od regulacji wewnętrznych władz każdego z państw członkowskich. Działania poszczególnych administracji celnych są przez Wspólnotę ujednocinane w drodze realizacji programów dotyczących administracji celnych państw członkowskich – Matthaesus⁸ oraz Customs 2000,⁹ a obecnie tylko Customs 2002.¹⁰

⁸ Zob. Council Decision of 20 June 1991 on the adoption of a programme of Community action on the subject of the vocational training of customs officials (Matthaesus Programme), Official Journal L 187, 13/07/1991, p. 41–46.

⁹ Zob. Decision No 210/97/EC of the European Parliament and of the Council of 19 December 1996 adopting an action programme for customs in the Community (Customs 2000), (Official Journal L 33, 4.02.1997, p. 24).

¹⁰ Zob. Decision No 105/2000/EC of the European Parliament and of the Council of 17 December 1999 amending No 210/97/EC adopting an action programme for customs in the Community (Customs 2000) and repealing Council Decision 91/341/EEC (Official Journal L 013, 19.01.2000, p. 0001–0004).

Również struktury organizacyjne administracji celnych poszczególnych państw członkowskich nie są określone i mogą być dowolnie kształtowane, w zależności od zakresu wykonywanych zadań. Pomimo tego możemy wyróżnić cechy wspólne tychże administracji. Należą do nich: posiadanie trójstopniowej struktury organizacyjnej, pełne przystosowanie wewnętrznej organizacji jednostek administracji celnych do sytuacji powstałej po wejściu do Unii Europejskiej (przesunięcie kontroli celnej z granic państwowych, które stały się granicami wewnętrznymi Unii na granice zewnętrzne), spełnianie przez większość administracji celnych, obok funkcji kontrolnych i ochronnych, również funkcji poborcy podatkowego.¹¹

Brak unijnych wymogów w zakresie dostosowania struktury polskiej administracji celnej, spowodował, iż żadnych działań w tym obszarze nie podjęto. Jak już wcześniej wspomniałam, po zmianach w 1998 roku, struktura administracji nadal pozostawała dwuszczeblowa. Prezes Głównego Urzędu Celnego jako centralny organ administracji celnej, powoływany na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych, przez Prezesa Rady Ministrów, swoje kompetencje wykonywał przy pomocy podległego mu Głównego Urzędu Celnego. Zakres jego podstawowych zadań określał przepis poprzedniego¹² art. 280 Kodeksu celnego. Obejmował on: realizację polityki celnej państwa (wyrażało się to przede wszystkim w stosowaniu ustawodawstwa celnego), współdziałanie w kształtowaniu polityki celnej państwa (przejawiało się to głównie w badaniu i ocenie skuteczności funkcjonowania tego ustawodawstwa i wyprowadzaniu wniosków wypływających z tych ocen, a także w inicjowaniu lub przygotowywaniu projektów danych aktów prawnych¹³), re-

¹¹ Por. J. Jarmul-Mikołajczyk, *Polityka celna w procesach integracyjnych Polski ze strukturami Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Warszawa 1998, s. 147.

¹² Ustawą z dnia 20 marca 2002 r. o przekształceniach w administracji celnej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2002 r., Nr 41, poz. 365) zmieniona została treść art. 280 ustawy Kodeks celny.

¹³ Zob. A. Gołoś, A. Wantuch, *Nowy Kodeks Celnego. Poradnik eksportera i importera*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 1997, s. 186.

alizację budżetu państwa w zakresie ustalonym dla organów celnych, sprawowanie nadzoru nad organami celnymi, kształtowanie i realizację polityki kadrowej w organach celnych, szkolenie kadr dla potrzeb służby celnej a także współpracę z organami celnymi innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi (przede wszystkim z Światową Organizacją Celną (World Customs Organization) oraz Światową Organizacją Handlu (World Trade Organization), Organizacją Celną Krajów Nadbałtyckich (The Baltic Sea Customs Conference).

Prezes Głównego Urzędu Ceł był również organem drugiej instancji w postępowaniu w sprawach celnych. Organem pierwszej instancji był dyrektor urzędu celnego. Do zadań dyrektora urzędu celnego, zgodnie z przepisem poprzedniego art. 283 Kodeksu celnego, należało również: dokonywanie wymiaru i poboru należności celnych, pobór podatków pośrednich przy imporcie towarów, nadawanie towarom przeznaczenia celnego, sprawowanie dozoru celnego i kontroli celnej, zwalczanie i ściganie przestępstw i wykroczeń w zakresie ustalonym kodeksem karnym skarbowym.

Stosunki ustrojowo-prawne pomiędzy organami celnymi oparte były na układzie centralizacji. Można tu wskazać podstawowe elementy prawne centralizacji, czyli zależność osobową oraz zależność służbową. Dyrektor urzędu celnego był hierarchicznie podporządkowany Prezesowi Głównego Urzędu Ceł. Było to podporządkowanie jednostronne. Podległość osobowa przejawiała się w prawie powoływania i odwoływania dyrektorów urzędów celnych. Zależność służbowa przejawiała się zaś w tym przypadku, w prawie wydawania poleceń służbowych dyrektorom urzędów celnych, czego przejawem był przepis dawnego art. 291 Kodeksu celnego.

Jak już wcześniej wspomniałam, minister właściwy do spraw finansów publicznych nie wchodził w skład struktury administracji celnej (nie był zaliczany do organów celnych). Sprawował jedynie nadzór nad centralnym organem administracji celnej.¹⁴ Nadzorował

¹⁴ Por. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz. U. z 2001 r., Nr 122, poz. 1334).

tylko działania Prezesa Głównego Urzędu Cel oraz podległy mu Główny Urząd Cel,¹⁵ nie był też instancją odwoławczą w postępowaniu w sprawach celnych.

Wejście w życie ustawy o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz zmianie niektórych ustaw,¹⁶ spowodowało wprowadzenie radykalnych zmian w zakresie organizacji administracji celnej. Realizacja powyższej ustawy, zgodnie z założeniami rządu, ma za zadanie stworzenie administracji rządowej tańszej, sprawniejszej oraz nowocześniejszej. Istota tych zmian sprowadza się do:

- zniesienia lub likwidacji konsolidacji jednostek administracji,
- poddania nowym zasadom, wymuszającym efektywność działania,
- uruchomienia regulacji naprawczych oraz
- zmniejszenia kosztów administracji.

Wprowadzone zmiany są też wynikiem realizacji założeń przedwyborczych rządu, mających głównie na celu ograniczenie nakładów budżetowych na administrację centralną.

Pomimo że głównym celem przekształceń była realizacja założeń ustawy o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej, to jednak przekształceniom tym przyświecał cel główny, nad którym administracja celna pracowała już od dłuższego czasu¹⁷ – przygotowanie polskich służb celnych do włączenia w system służb celnych Unii Europejskiej.

¹⁵ Art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach w administracji rządowej (Dz. U. z 1999 r., Nr 82, poz. 928 z późn. zm.).

¹⁶ Por. ustawa z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2002 r., Nr 25, poz. 253).

¹⁷ Projekt zmian w administracji celnej został opracowany (w Gabinetie Prezesa GUC) jeszcze przed wejściem w życie ustawy zmieniającej organizację i funkcjonowanie centralnych organów administracji rządowej, jednak nie został on wprowadzony. Projekt ten znacznie odbiegał od przeprowadzonych ostatnio zmian. Pomimo że zakładał utworzenie trójszczeblowej administracji celnej i prze-

Jest to jeden z etapów dostosowania polskiego systemu celnego do systemu celnego Unii Europejskiej (nie objęty wymogiem ze strony unijnej). Kształtowanie struktury i zakresu zadań administracji celnej, jak już wspomniałam, leży w gestii poszczególnych państw członkowskich, a tym samym i w gestii państw kandydujących. Jednak nie oznacza to zupełnej swobody – wymogiem jest stworzenie administracji zdolnej do skutecznego stosowania *acquis communautaire* oraz zdolnej do sprawnej współpracy z administracjami celnymi pozostałych państw członkowskich. Na polskiej administracji celnej będzie spoczywał również obowiązek zarządzania zewnętrzną granicą Unii, oraz wykonywania zadań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

Zadania związane z reorganizacją administracji celnej zostały rozłożone na trzy etapy. Przeprowadzone dotychczas zmiany są pierwszym etapem planowanej reorganizacji administracji celnej. Kolejnym, drugim, etapem jest włączenie części kompetencji, pozostających dotychczas w zakresie działań Inspekcji Celnej, w zakres działań administracji celnej. Trzeci, ostatni, etap obejmować będzie integrację służb skarbowych i celnych na poziomie regionalnym – na poziomie województw. Skutkiem tych przekształceń będzie powstanie izb skarbowo-celnych.¹⁸

Wprowadzone rozwiązania w zakresie struktury administracji celnej są podobne do rozwiązań istniejących w administracji celnej Danii. Tam również służby celne są połączone ze służbami skarbowymi (jako jedyne państwo w Unii Europejskiej, Dania posiada taki model administracji celnej). Trzon tej struktury stanowi Centralna

sunięcie części kompetencji realizowanych dotychczas na szczeblu centralnym na szczebel terytorialny, to jednak nie zakładał likwidacji organu centralnego – Prezesa Głównego Urzędu Ceł. Uwzględnił on również reorganizację jednostek administracji celnej w związku z przyszłym członkostwem w Unii Europejskiej i zniesieniem kontroli na granicy zachodniej jako granicy wewnętrznej Unii.

¹⁸ Por. A. Jaszczuk, *Przekształcenia dla rozwoju* [w:] Monitor Prawa Celnego Nr 2/2002, Wydawnictwo BW, Szczecin 2002, s. 51–53 oraz R. Zdebski, *Koncepcje przekształceń strukturalnych w Służbie Celnej* [w:] Monitor Prawa Celnego Nr 3/2002, Wydawnictwo BW, Szczecin 2002, s. 106–107.

Administracja Ciel i Podatków (ToldSkat) odpowiedzialna za administrację w zakresie regulacji dotyczących cel oraz podatków pośrednich i bezpośrednich. Składa się z ona dwudziestu dziewięciu regionów celnych i podatkowych. Należy tu zaznaczyć, że w chwili obecnej Dania zaczyna odchodzić od tak wypracowanego modelu administracji celnej. Podkreślić też trzeba, że w większości państw członkowskich administracje celne przejęły od administracji skarbowych (podatkowych) kompetencje organów podatkowych w zakresie podatków pośrednich pobieranych od towarów importowanych. Przekazanie kompetencji nie doprowadziło jednak do połączenia tych dwóch struktur.

Biorąc pod uwagę fakt, że służby skarbowe są służbami czyisto fiskalnymi, stosującymi i nadzorującymi przestrzeganie przepisów podatkowych, które obowiązują tylko w kraju, a głównym ich celem jest zapewnienie dochodu budżetu państwa oraz to, że zakres kompetencji administracji celnej jest o wiele szerszy, należałoby zastanowić się nad słusnością takiego rozwiązania. W przeciwieństwie do administracji skarbowej, funkcja fiskalna administracji celnej wraz z liberalizacją handlu międzynarodowego maleje. W rezultacie zmniejszania się funkcji fiskalnej, rośnie funkcja społeczna, związana z ochroną interesów producentów, handlowców, jak również i ochroną zdrowia, dóbr kultury, środowiska, bezpieczeństwa i porządku publicznego kraju, które mogą być zagrożone przez ruch graniczny. Obecnie ochrona i wspieranie gospodarki narodowej stają się podstawową funkcją administracji celnej. Po uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej, podstawową funkcją będzie ochrona wspólnego rynku unijnego. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania należy stwierdzić, że połączenie dwóch administracji o różnym zakresie zadań i różnym zasięgu działania (administracja celna działa na płaszczyźnie międzynarodowej, współpracuje z administracjami celnymi innych państw, administracja skarbowa prowadzi działalność wewnątrz kraju) nie jest właściwą koncepcją. Działania obu administracji tylko w niewielkim stopniu pokrywają się (po wejściu do Unii Europejskiej, gdy cła będą odprowadzane do budżetu wspólnotowego funkcja fiskalna sprawowana w stosunku do budżetu pań-

stwa będzie jeszcze mniejsza), w związku z tym, przy tak znacznej rozbieżności zadań, nie jest możliwa ich sprawna współpraca.

Do koncepcji przyszłej integracji administracji celnej i skarbowej można odnieść w pełni konstatację Aloisa Schikory – Prezesa ds. Finansów w Naddyrekcji Finansowej w Hamburgu, iż porównując służby skarbowe i administrację celną musimy stwierdzić, że są to dwie zasadniczo różne służby. W następstwie tych różnic także szkolenie personelu musi odbywać się w dwóch różnych systemach. Z wyjątkiem ogólnych przepisów podatkowych, treści szkolenia są różne. Tym samym połączenie służb celnych i skarbowych w rozumieniu integracji nie ma sensu, gdyż spektrum zadań i orientacja tych służb różnią się zasadniczo. Natomiast sprawą do rozstrzygnięcia jest, czy należy dokonać czysto organizacyjnego połączenia urzędów skarbowych i celnych w jeden urząd, tak jak w przypadku Departamentu ds. Ceł, który w Ministerstwie Finansów istnieje pod jednym dachem z innymi departamentami.¹⁹

Z dniem 30 kwietnia 2002 roku zniesiony został centralny organ administracji rządowej w sprawach celnych – Prezes Głównego Urzędu Ceł, w drodze przejęcia jego zadań przez terenowe organy celne (dyrektora izby celnej) oraz w niewielkim stopniu przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Główny Urząd Ceł, jako aparat wykonawczy Prezesa, został postawiony w stan likwidacji (będzie funkcjonował do 31 lipca 2002 r. jako Główny Urząd Ceł w likwidacji).

W wyniku przeprowadzonych zmian powstała nowa, trójszczeblowa struktura administracji celnej. Pierwszy szczebel – podstawowy – tworzą urzędy celne wraz z naczelnikami urzędów celnych jako organami, drugi – izby celne na czele z dyrektorami, trzeci, najwyższy szczebel funkcjonuje na poziomie Ministerstwa Finansów (tworzą go Departament Ceł, Departament Organizacji Służby Cel-

¹⁹ A. Jaszczuk, *Są to dwie różne służby*. Rozmowa z dr Aloisem Schikorą, Prezesem ds. Finansów w Naddyrekcji Finansowej w Hamburgu, doradcą Prezesa Głównego Urzędu Ceł ds. redakcyjnych, [w:] Monitor Prawa Celnego Nr 3, Szczecin 2002, s. 101–103.

nej, Departament Kontroli Celnej²⁰). W wyniku tych zmian, struktura polskiej administracji celnej zbliżyła się do administracji celnych większości państw unijnych. Zaznaczyć w tym miejscu należy, iż trójszczeblową strukturę administracji celnych posiadają również państwa kandydujące, na przykład Litwa (administracja celna jest trójszczeblowa: najwyższy szczebel – Departament Ceł funkcjonujący w ramach Ministerstwa Finansów, następnie jest dziesięć regionalnych urzędów celnych, na szczeblu najniższym funkcjonują placówki celne), Łotwa.

Po przeprowadzonych zmianach nastąpiła znaczna decentralizacja kompetencji organów administracji celnej. Istniejące do 30 kwietnia 2002 roku urzędy celne przekształcono w izby celne, jako urzędy obsługujące dyrektorów izb celnych (dotychczasowych dyrektorów urzędów celnych). Przekształceniom uległy również oddziały celne; z dotychczasowych oddziałów celnych utworzono urzędy celne, jako urzędy obsługujące naczelników urzędów celnych – nowe organy w strukturze administracji celnej. Zaznaczyć należy jednak, że nie wszystkie oddziały celne zostały przekształcone w urzędy celne. Przed wprowadzeniem reorganizacji dyrektorzy ówczesnych urzędów celnych zadecydowali, które oddziały są odpowiednio przygotowane i spełniają warunki do tego, aby tworzyć urzędy celne po reorganizacji. Pod uwagę wzięto liczbę odpraw dokonywanych przez oddziały, przygotowanie kadr ze względu na umiejętności i doświadczenie funkcjonariuszy celnych oraz warunki techniczne i organizacyjne.²¹ Część z nich została nadal jednostkami organizacyjnymi urzędów celnych, czyli oddziałami celnymi. Przyjęta zasada dokonywania przekształceń oddziałów celnych w urzędy celne jest słuszna, ponieważ automatyczne przekształcenie oddziałów

²⁰ Zob. Zarządzenie nr 52 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2002 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Finansów (M. P. z 2002 r., Nr 15, poz. 248).

²¹ Por. A. Jaszczuk, *Przekształcenia dla rozwoju* [w:] Monitor Prawa Celnego Nr 2/2002, Wydawnictwo BW, Szczecin 2002, s. 51–53 oraz uzasadnienie do projektu z dnia 13 lutego 2002 r. ustawy o przekształceniach w administracji celnej oraz o zmianie niektórych ustaw.

celnych w urzędy celne, doprowadziłyby do ogromnego rozdrobnienia jednostek organizacyjnych stopnia podstawowego administracji celnej. W wyniku dokonanych zmian powstało siedemnaście izb celnych²² – analogicznie do istniejących przed zmianami urzędów celnych oraz sześćdziesiąt siedem urzędów celnych. Zachowana została też możliwość istnienia zewnętrznych struktur w ramach urzędów celnych, a więc oddziałów celnych. Zniesione zostały natomiast jednostki organizacyjne administracji celnej w postaci posterunków. Dotychczasowe posterunki zamienione zostały w oddziały celne.

Zniesienie organu Prezesa Głównego Urzędu Cei oraz jego aparatu wykonawczego spowodowało wzmocnienie pionu centralnego w Ministerstwie Finansów. Zadania wykonywane w ramach Głównego Urzędu Cei przeniesione zostały do Departamentów funkcjonujących w Ministerstwie Finansów oraz do izb celnych, w zależności od rodzaju przejętych kompetencji po byłym Prezesie Głównego Urzędu Cei przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych²³ lub przez dyrektorów izb celnych.²⁴

²² Zob. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 kwietnia 2002 r. w sprawie właściwości miejscowej organów celnych, (Dz. U. z 2002 r., Nr 43, poz. 391).

²³ Zgodnie z przepisem art. 278 Kodeksu celnego minister właściwy do spraw finansów publicznych sprawuje nadzór w sprawach celnych, współdziała w kształtowaniu polityki celnej państwa, realizuje budżet państwa w zakresie ustalonym dla organów celnych, kształtuje politykę kadrową i szkoleniową w organach celnych, współpracuje z organami celnymi innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi, prowadzi postępowania w sprawach celnych określonych w ustawie (WIT, WIP).

²⁴ Zgodnie z przepisem art. 280 § 1 Kodeksu celnego do zadań dyrektora izby celnej należy: realizacja polityki celnej państwa, sprawowanie nadzoru nad naczelnikami urzędów celnych, rozstrzyganie w II instancji w sprawach należących w I instancji do naczelników urzędów celnych, rozstrzyganie w I instancji w sprawach określonych w ustawie, realizacja polityki kadrowej i szkoleniowej w podległych jednostkach organizacyjnych Służby Celnej, sprawowanie dozoru celnego i wykonywanie kontroli celnej, zwalczanie i ściganie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych w zakresie ustalonym Kodeksem karnym skarbowym.

Zmiany te doprowadziły do ujednoczenia podmiotów zajmujących się sprawami celnymi na szczeblu centralnym – dotychczas działał Główny Urząd Cel i Departament Cel, co było rozwiązaniem charakterystycznym tylko dla Polski. Zaznaczyć tu należy, iż w okresie prac nad powyższymi zmianami pojawiły się głosy opowiadające się za zniesieniem tegoż organu. R. Zdebski działalność Prezesa Głównego Urzędu Cel skonstratował w następujący sposób:

„Dotychczas była to osoba zależna od układów politycznych, nie mająca najczęściej związku z praktyką celną. Nie była ona samodzielnym decydem, lecz raczej figurantem wykonującym polecenia „z góry”. Częste zmiany niekorzystnie odbijały się na działaniach całego urzędu i podległych mu jednostek. Na niestabilność zwróciła nawet uwagę Komisja Europejska”.²⁵

Powyższe zmiany w strukturze administracji celnej spowodowały jednak brak organu centralnego, który sprawowałby nadzór nad administracją celną, a przede wszystkim pełniłby rolę koordynatora, i zarazem wchodziłby w skład tejże struktury. W chwili obecnej organy administracji celnej ukształtowane są na szczeblu terenowym – dyrektor izby celnej, naczelnik urzędu celnego, nie ma więc żadnego organu na szczeblu centralnym. Nie jest właściwym rozwiązaniem całkowita likwidacja organu centralnego. Utworzenie administracji celnej trójszczeblowej pozwala na ustanowienie takiego organu na szczeblu najwyższym, bez przeprowadzania istotnych zmian. Rolę organu centralnego mógłby pełnić minister właściwy do spraw finansów publicznych. Byłoby to rozwiązanie tym bardziej słuszne, że minister przejął część kompetencji dotychczas posiadanych przez centralny organ celny – między innymi przekazano mu prowadzenie indywidualnych postępowań w sprawie wiążącej informacji taryfowej (WIT) oraz wiążącej informacji o pochodzeniu towarów (WIP). Wprowadzone rozwiązanie stanowi odstępstwo od zasady, iż postępowanie w sprawach celnych należy do naczelnika urzędu

²⁵ Por. R. Zdebski, *Koncepcje przekształceń strukturalnych w Służbie Celnej* [w:] *Monitor Prawa Celnego* Nr 3/2002, Wydawnictwo BW, Szczecin 2002, s. 106–107.

celnego (jako organu pierwszej instancji) oraz dyrektora izby skarbowej (jako organu drugiej instancji) jest rozwiązaniem słusznym. Zaznaczyć tu należy, że minister właściwy do spraw finansów publicznych, pomimo iż nie jest organem odwoławczym od decyzji dyrektora izby celnej, ma prawo stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej wydanej przez niego lub przez dyrektora izby celnej. Przy padki, w których minister właściwy do spraw finansów publicznych może stwierdzić nieważność decyzji zostały ściśle określone w art. 247 ustawy Ordynacja podatkowa.²⁶ Dotychczas prawo stwierdzenia nieważności decyzji w każdym przypadku posiadał Prezes Głównego Urzędu Cei.

Zaznaczyć należy również, iż zmiany dokonane w organizacji administracji celnej wzorowane były na organizacji administracji skarbowej. Jednak w przypadku administracji skarbowej, minister właściwy do spraw finansów publicznych posiada uprawnienia organu podatkowego w postępowaniu podatkowym (art. 13 § 3 ustawy Ordynacja podatkowa).

Pozytywnym elementem przeprowadzonych przekształceń administracji celnej jest wzmocnienie struktur terenowych, faktycznie wykonujących większość zadań nałożonych przepisami prawa na administrację celną. Doprowadziły one również do wzmocnienia nadzoru szczebla podstawowego, poprzez utworzenie szczebla regionalnego w postaci dyrektorów izb celnych, realizujących funkcje kontrolno-nadzorcze. Przyczyni się to do podniesienia efektywności działalności organów celnych na szczeblu podstawowym.

Omawiając zmiany dokonane w strukturze administracji celnej, należy wspomnieć o powołaniu w ramach Departamentu Cei w Ministerstwie Finansów nowego stanowiska – Szefa Służby Celnej. Szefowi Służby Celnej przyznany został najwyższy stopień służbowy w ramach Służby Celnej, stopień generalnego komisarza celnego. Jest to najwyższe stanowisko w tej służbie. Przyjęte rozwiązanie jest rozwiązaniem dość charakterystycznym. Szef Służby Celnej

²⁶ Zob. ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 1997 r., Nr 137, poz. 926, z późn. zm.).

nie jest organem administracji celnej. Zgodnie z przepisami ustawy o Służbie Celnej, Szef Służby Celnej, realizuje zadania należące do zakresu kompetencji ministra właściwego do spraw finansów publicznych, a więc wynikające z przepisu art. 278 Kodeksu celnego. Wykonuje on również inne czynności w zakresie spraw celnych, które przypisane są ministrowi.

Instytucja Szefa Służby Celnej jest podobna do rozwiązania przyjętego w służbie cywilnej – Szefa Służby Cywilnej. Szef Służby Celnej jest podsekretarzem w Ministerstwie Finansów. Biorąc pod uwagę tryb powołania i kadencyjność urzędu należy stwierdzić, iż rozwiązania są analogiczne do rozwiązań przyjętych w służbie cywilnej. Zasadniczą różnicę stanowi jednak fakt, iż Szef Służby Cywilnej ma status organu, zaś Szef Służby Celnej takiego statusu nie ma. Jest on tylko pracownikiem, obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych urzędu. Nie jest on wyposażony w żadne kompetencje, jest jedynie zobowiązany do realizacji zadań będących w zakresie działania ministra.

Nowym rozwiązaniem w systemie celnym jest również ustanowienie fakultatywnej instytucji – Rady Współpracy Celnej. Zgodnie z wprowadzonym po nowelizacji Kodeksu celnego przepisem art. 279¹ § 1 minister właściwy do spraw finansów publicznych może powołać Radę Celną, jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawach celnych. Członkostwo w niej ma charakter honorowy. W jej skład wchodziłoby przedstawiciele samorządów gospodarczych, samorządu agencji celnych oraz osoby ze świata nauki. Zadaniem Rady Celnej jest stała współpraca ze środowiskami gospodarczymi oraz bieżąca identyfikacja obszarów działań organizacyjnych i legislacyjnych.

Działania powyższe są zgodne z wcześniejszymi założeniami i stanowią swego rodzaju realizację jednego z celów strategicznych zawartych w „Strategii działania polskiej administracji celnej do roku 2002”,²⁷ który zakładał powołanie przy Prezisie Głównego Urzędu

²⁷ Por. *Strategia działania administracji celnej do roku...*, materiały Głównego Urzędu Cel, Warszawa.

Ceł, Rady Współpracy ze Środowiskiem Gospodarczym. Stworzenie tego organu wpłynie pozytywnie na kontakty administracji celnej ze środowiskiem gospodarczym. Pozwoli na bieżące rozwiązywanie problemów sygnalizowanych przez te środowiska, przyczyni się do ujednoczenia rozwiązań prawnych w obszarze prawa celnego oraz prawa gospodarczego, zapewni też ujednoczenie interpretacji tych regulacji. Poprzez udział przedstawicieli środowisk gospodarczych w Radzie, będą one miały wpływ na podejmowane rozwiązania prawne i organizacyjne w zakresie polityki celnej, co przyczyni się do usprawnienia obrotu towarowego z zagranicą.

Rozwiązanie powyższe usprawni współpracę środowisk gospodarczych z administracją celną. Zapewni również stały kontakt między nimi. Ujemnym rozwiązaniem jest wprowadzenie zapisu o fakultatywności tej instytucji. Pozwala to, w przypadku rozbieżności poglądów w zakresie prowadzonej polityki celnej przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, na rozwiązanie Rady. Wprowadzenie obligatoryjności tej instytucji pozwoliłoby na umocnienie pozycji jej członków w przypadku rozbieżności poglądów na działania podejmowane w ramach realizacji polityki celnej.

Kolejnym etapem przekształceń, mającym istotne znaczenie dla dalszego funkcjonowania administracji celnej, będzie zmiana wprowadzona od 1 lipca 2002 roku, wraz z likwidacją Inspekcji Celnej.²⁸ Obecnie Inspekcja Celną nie wchodzi w skład administracji celnej, jednak zakres jej obowiązków obejmuje zadania związane z obrotem towarowym z zagranicą. Po likwidacji Inspekcji dotychczasowe jej zadania polegające na zwalczaniu przestępczości w zakresie nielegalnego obrotu z zagranicą środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, bronią i materiałami jądrowymi i promieniotwórczymi oraz wprowadzania na polski obszar celny odpadów i szkodliwych substancji chemicznych przejdą do zakresu zadań służ-

²⁸ Inspekcja Celną, zgodnie z projektem z dnia 8 maja 2002 r. ustawy o zniesieniu Generalnego Inspektora Celnego, o zmianie ustawy o kontroli skarbowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw, zostanie w całości włączona do kontroli skarbowej.

by celnej. W celu skutecznego realizowania przekazanych zadań, służbie celnej zostaną nadane uprawnienia do dokonywania między innymi czynności operacyjno-rozpoznawczych, stosowania przesyłki niejawnie nadzorowanej oraz stosowania środków przymusu bezpośredniego.

W związku z wymienionymi zmianami należy domniemywać, że zostaną stworzone odpowiednie komórki na poziomie urzędów celnych realizujące powyższe zadania. Funkcjonariusze tych komórek przejdą specjalistyczne szkolenia w celu efektywnego wykorzystania nowych instrumentów prawnych. Zaznaczyć należy, że nowe uprawnienia nadane służbie celnej wejdą w życie dopiero od 1 stycznia 2003 roku. Jest to związane z potrzebą przeprowadzenia szkoleń o szerokim zakresie tematycznym. Rozwiązanie powyższe jest rozwiązaniem słusznym. Służby celne mając bezpośredni dostęp do danych dotyczących obrotu towarowego z zagranicą oraz podmiotów dokonujących tego obrotu, będą mogły skuteczniej zwalczać przestępczość w zakresie nielegalnego obrotu z zagranicą. Tym samym zostanie rozstrzygnięta sporna dotychczas kwestia udostępniania danych Inspekcji Celnej przez Służbę Celną. Zmiana ta zbliży polską administrację celną do administracji unijnych, gdzie w większości zadania wykonywane dotychczas w ramach Inspekcji były wykonywane przez jednostki organizacyjne administracji celnej, określane jako policja celna. Zaznaczyć należy, iż kwestia włączenia Inspekcji Celnej była podnoszona między innymi przez T. Bartoszewicza, który stwierdził, że w ramach administracji celnej należałoby stworzyć policję celną, w którą przekształciłaby się obecna Inspekcja Celna. Chodzi o to, aby w jednym ręku skoncentrować wszystkie działania, mające na celu ochronę interesów skarbowych państwa w obrocie z zagranicą. Takie rozwiązanie powinno zagwarantować skuteczność działania i uniknięcie ogromnych strat budżetowych.²⁹

²⁹ Por. T. Bartoszewicz, *Jak zreformować polski system celny* [w:] *Monitor Prawa Celnego* nr 3/2001, Wydawnictwo BW, Szczecin 2001, s. 102–103.

Reasumując powyższe rozważania należy stwierdzić, że przeprowadzona reforma administracji celnej, pomimo pozytywnych rozwiązań, takich jak decentralizacja kompetencji w zakresie postępowania w sprawach celnych, utworzenie trójszczeblowej administracji, wprowadzenie możliwości powołania Rady Celnej – podmiotu usprawniającego konsultacje ze środowiskiem gospodarczym, ma jednak wiele wad. Są one być może wynikiem krótkiego okresu czasu, w jakim opracowywano projekty zmian oraz dużego tempa przeprowadzanych zmian. Za niewłaściwe należy uznać: brak organu centralnego w administracji celnej, który koordynowałby jej działania, nieprzekazanie administracji celnej uprawnień organów podatkowych w zakresie podatków pośrednich pobieranych przy imporcie, czy też niewłączenie likwidowanej Inspekcji Celnej do administracji celnej. Zastanowić się należałoby też nad kwestią integracji administracji skarbowej i administracji celnej.

LITERATURA

1. Bartoszewicz T., *Jak zreformować polski system celny*, [w:] Monitor Prawa Celnego Nr 3/2001, Wydawnictwo BW, Szczecin 2001.
2. Czyżowicz W. (red. nauk.), *Prawo i postępowanie celne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Handlu i Prawa, Warszawa 2001.
3. Drwiłło A., *Prawo celne*, Wydawnictwo ARCHE, Gdańsk 2001.
4. Goloś A., Wantuch A., *Nowy Kodeks Celny. Poradnik eksportera i importera*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 1997.
5. Jaszczuk A., *Przekształcenia dla rozwoju* [w:] Monitor Prawa Celnego Nr 2/2002, Wydawnictwo BW, Szczecin 2002.
6. Jaszczuk A., *Są to dwie różne służby. Rozmowa z dr Aloisem Schikorą, Prezesem ds. Finansów w Naddirekcji Finansowej w Hamburgu, doradcą Prezesa Głównego Urzędu Cel ds. przedakcesyjnych* [w:] Monitor Prawa Celnego Nr 3/2002, Wydawnictwo BW, Szczecin 2002.
7. Naruszewicz S., M. Laszuk, *Prawo celne. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2001.
8. Zdebski R., *Koncepcje przekształceń strukturalnych w Służbie Celnej* [w:] Monitor Prawa Celnego Nr 3/2002, Wydawnictwo BW, Szczecin 2002.

Izabela Lewandowska-Malec

**Status urzędnika służby cywilnej
i mianowanego pracownika samorządowego
(wybrane zagadnienia)**

Zagadnienia wstępne

W administracji rządowej i samorządowej szczególną pozycję zajmują osoby zatrudnione na podstawie aktu mianowania. Chronologicznie znacznie wcześniejszą jest ustawa o pracownikach samorządowych (ups) uchwalona 22 marca 1990 roku z licznymi obecnie nowelizacjami.¹ Jej odpowiednikiem dla administracji rządowej jest uchwalona dnia 18 grudnia 1998 roku z późniejszymi zmianami ustawa o służbie cywilnej (usc).²

Przedmiotem tego artykułu jest porównanie pozycji mianowanych pracowników samorządowych oraz urzędników służby cywilnej. Interesujące są wszelkie podobieństwa oraz różnice w ich statusie, szczególnie w kwestiach nawiązywania oraz rozwiązywania stosunku pracy, ich oceny oraz trybu postępowania dyscyplinarnego i innych zagadnień związanych z realizacją stosunków pracowniczych.

**1. Pojęcie urzędnika służby cywilnej
i mianowanego pracownika samorządowego**

Zgodnie z treścią art. 2 pkt. 2 ups pracownicy samorządowi, obok zatrudnionych na podstawie wyboru, powołania oraz umowy o pracę, mogą zostać zatrudnieni na podstawie mianowania, jednak

¹ Dziennik Ustaw (dalej Dz. U.) 2001, nr 142, poz. 1593 (tekst jednolity).

² Dz. U. 1999, nr 49, poz., 483 z późniejszymi zmianami: z dnia 10 września 1999 r., Dz. U. 1999, nr 70, poz. 778, z dnia 01 stycznia 2000 r., Dz. U.

tylko na tych stanowiskach pracy, których katalog został określony w statucie gminy.³ Gdy chodzi o mianowanie pracownika zatrudnionego w związku zawiązanym przez gminne jednostki samorządu terytorialnego o stanowiskach rozstrzyga statut związku.

W ramach administracji rządowej,⁴ w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach ministrów, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, urzędach centralnych, urzędach wojewódzkich, komendach i inspektoratach i innych jednostkach zwanych wspólnie urzędami (art. 2 ust. 1 use) pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych tworzą korpus służby cywilnej. Obok pracowników służby cywilnej zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, powstała kategoria urzędników służby cywilnej, dla których podstawą zatrudnienia jest akt mianowania (art. 3 pkt. 2 usc).

1999, nr 110, poz. 1255, z dnia 21 października 2001 r., Dz. U. 2001, nr 111, poz. 1194, z dnia 01 stycznia 2002 r., Dz. U. 2001, nr 102, poz. 1116, Dz. U. 2001, nr 154, poz. 1800.

³ Por. rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody z 10 marca 1999 r.: „przepis art. 2, pkt 2 ustawy [...] nie dopuszcza zatrudniania pracowników na podstawie mianowania w starostwach powiatowych”, Orzecznictwo w sprawach samorządowych (dalej OSS) 2000 nr 1, poz. 19, także glosa do wyroku SN z dnia 11 marca 1997 r.: „nie można założyć zupełnej swobody statutu [gminy] w zakresie ustalania podstaw nawiązania stosunku pracy w strukturach samorządowych obsadzanych w drodze mianowania [...] należy uznać za wysoce dyskusyjne poglądy głoszące, iż przepisy te stwarzają możliwość posłużenia się mianowaniem jako podstawą nawiązania stosunku pracy z osobą zajmującą dowolne stanowisko, jeśli tak właśnie stanowi statut”, Orzecznictwo Sądów Polskich 1998 nr 11, poz. 202.

⁴ Por. art. 153 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483, w sprawie znaczenia pojęcia administracji rządowej istotne jest orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 28 kwietnia 1999 roku stwierdzające, że odnośne przepisy ustawy o służbie cywilnej „w części dotyczącej regionalnych izb obrachunkowych i samorządowych kolegiów odwoławczych [...] są niezgodne z art. 153 Konstytucji [...] przez to, że włączają do korpusu służby cywilnej osoby zatrudnione poza urzędami administracji rządowej”, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 1999 nr 18, s. 37, także E. Zieliński, *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2001, s. 14-16.

2. Nawiązanie stosunku pracy na podstawie mianowania

Ustawa o pracownikach samorządowych w art. 3 ust. 1 określiła wymogi, które musi spełniać osoba starająca się o pracę w samorządzie. Zasady te obowiązują również pracownika mianowanego. Musi on być osobą pełnoletnią, dysponującą obywatelstwem polskim, pełną zdolnością do czynności prawnych i korzystającą z pełni praw publicznych, mieć odpowiedni staż pracy i kwalifikacje. Musi ponadto mieć odpowiedni stan zdrowia do objęcia określonego stanowiska. Ustawa nie rozstrzyga wyraźnie czy jest możliwe zatrudnienie pracownika aktem mianowania bez wcześniejszego stwierdzenia jego przydatności jako zatrudnionego na podstawie umowy o pracę.

Zdecydowanie natomiast jako warunek mianowania w służbie cywilnej niezbędny jest co najmniej dwuletni staż pracy właśnie w służbie cywilnej (art. 28 pkt. 3 usc). Generalnie jednak urzędnicy służby cywilnej podlegają tym samym zapisom art. 4 use, które przewidują, że w służbie cywilnej może być zatrudniony obywatel polski, korzystający z pełni praw publicznych, cieszący się nieposzlakowaną opinią, dysponujący odpowiednimi kwalifikacjami. Osoba taka nie może być wcześniej karana za przestępstwo popełnione z winy umyślnej.⁵ Są to podstawowe wymagania stawiane osobom zatrudnionym w korpusie służby cywilnej. Natomiast ci pracownicy, którzy starają się o mianowanie, obok odpowiedniego stażu pracy, powinni zasadniczo odbyć służbę przygotowawczą, ukończyć studia wyższe (magisterskie lub równorzędne), znać co najmniej jeden język obcy. Dodatkowo osoba ubiegająca się o mianowanie musi wykazać, że spełniła obowiązek wojskowy lub nie podlega powszechnemu obowiązkowi obrony (art. 28 usc).

Obie ustawy w inny sposób rozstrzygają o zakresie stanowisk pracy objętych możliwością mianowania. W jednostkach samorządowych zestawienia takich stanowisk pracy są umieszczane w sta-

⁵ Por. A. Dubowik, *Podstawy zatrudnienia w służbie cywilnej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1999 nr 10, s. 14.

tutach gmin lub statutach związków tworzonych przez te jednostki (art. 2 pkt. 2 *usp*). Natomiast w służbie cywilnej corocznie ustawa budżetowa ustala limit mianowań na dany rok budżetowy. Podstawą tych ustaleń jest opracowany corocznie przez Radę Ministrów trzyletni plan limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej. Plan ten rząd przedkłada do wiadomości Sejmowi równocześnie z projektem ustawy budżetowej (art. 6 *usc*). Na rok 2000 limit ten wynosił 2800 mianowań. Zaplanowano również początkowo na 2001 rok – 2200, a na 2002 roku – 2500 mianowań. Jednak po bliższym zbadaniu możliwości w tym zakresie nastąpiła korekta, która ustaliła realny limit na 500 mianowań rocznie w latach 2001–2003. Docelowo przewiduje się 15% udział urzędników w korpusie służby cywilnej. Zainteresowanie uzyskiwaniem mianowań ze strony pracowników nie jest jednak znaczne. W 2000 roku mianowanie uzyskało 465 osób, w tym 260 absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.⁶

Ustawa o pracownikach samorządowych milczy na temat obowiązku ogłaszania informacji o przyjęciach na stanowisko pracownika samorządowego. Natomiast w służbie cywilnej obowiązek informowania o wolnych stanowiskach pracy został nałożony art. 5 ustawy, który jednocześnie formułuje zasadę otwartości i konkurencyjności w naborze do służby cywilnej. Jej realizacją ma być nałożenie na dyrektora generalnego urzędu, który organizuje nabór kandydatów, zgodnie z art. 21 *ust. 1 usc*, obowiązku upowszechniania informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej w urzędzie przez siebie kierowanym. Powinien on umieścić ogłoszenie w miejscu powszechnie dostępnym w urzędzie oraz opublikować ogłoszenie o określonej treści w Biuletynie Służby Cywilnej (art. 22 *usc*).

Zatrudnienie pracownika samorządowego na podstawie umowy o pracę nie zostało szczegółowo sprecyzowane w ustawie. Natomiast w służbie cywilnej pracownik zostaje zatrudniony na podstawie umowy o pracę albo na czas nieokreślony albo na czas określony, nie dłuższy niż trzy lata. Umowa na czas określony zostaje

⁶ G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce*, Warszawa 2001, s. 43–44.

zawarta w szczególności wówczas, gdy pracownik podejmuje po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej (art. 24 i 25 usc).

Wymóg wcześniejszej pracy na podstawie umowy o pracę jest niezbędny do starań o mianowanie na stanowisku urzędnika służby cywilnej. Ustawa szczegółowo określa postępowanie kwalifikacyjne do uzyskania aktu mianowania, czego próżno szukać w ustawie o pracownikach samorządowych.

Pracownik służby cywilnej ubiegający się o mianowanie, jak chce art. 29 usc, wypełnia formularz zgłoszenia do postępowania kwalifikacyjnego, przygotowany i opublikowany w Biuletynie Służby Cywilnej przez jej Szefa. Jedynie absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej wypełniają odrębny formularz wniosku o mianowanie.

Postępowanie kwalifikacyjne przeprowadza powołany przez Szefa Służby Cywilnej zespół sprawdzający, składający się z co najmniej z pięciu osób, który sprawdza wiedzę, kwalifikacje i predyspozycje kandydata do stanowiska mianowanego. Umiejętności pracownika zostają ustalone punktowo według zasad określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów (art. 31, 36 usc).⁷ Mianowanie następuje, w myśl art. 37 usc, w ramach limitu po przekroczeniu wymaganej liczby punktów. Uzyskanie przez pracownika miejsca uprawniającego do mianowania powoduje powstanie obowiązku mianowania tego pracownika przez Szefa Służby Cywilnej, jeśli mianowanie jest możliwe w granicach limitu.⁸

W ustawie o służbie cywilnej wyodrębniono ponadto grupę wyższych stanowisk, których obsadzanie, zgodnie z art. 49 usc, następuje w drodze konkursu, którego szczegółowe zasady określa Prezes Rady Ministrów w odrębnym rozporządzeniu.⁹

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 września 1999 r. w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej, Dz. U. 1999, nr 79, poz. 894.

⁸ Por. A. Dubowik, op. cit.

⁹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 3 listopada 1999 r. w sprawie sposobu organizowania i szczegółowych zasad przeprowadzania konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, Dz. U. 1999, nr 91, poz. 1028.

3. Akt mianowania i ślubowania

Aktu mianowania pracownika służby cywilnej, zgodnie z art. 37 ust. 2 usc, dokonuje Szef Służby Cywilnej w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast ustawa o pracownikach samorządowych nie rozstrzyga tej kwestii odrębnym przepisem. W art. 4 ups wskazuje jedynie, kto wykonuje czynności z zakresu prawa pracy, a z całą pewnością należy do nich mianowanie pracownika samorządowego. Czynności tych dokonują zatem podmioty nazwane przez ustawodawcę „pracodawcami samorządowymi”, do których w tej konkretnej sprawie będą należeć wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci, przewodniczący zarządów związków międzygminnych oraz kierownicy jednostek organizacyjnych występujących w jednostkach gminnych (art. 4 pkt. 4), 5) ups).

Akt mianowania zarówno pracownika samorządowego, jak i urzędnika służby cywilnej jest sporządzany w formie pisemnej. Ustawa o pracownikach samorządowych zawarła w art. 4a szczegółowy wykaz koniecznych elementów tego aktu, w tym nazwę pracodawcy samorządowego, dane personalne pracownika samorządowego, datę nawiązania stosunku pracy, określenie stanowiska pracy, wysokość jego wynagrodzenia i inne. Natomiast ustawa o służbie cywilnej, w art. 38 ust. 1, ogranicza się jedynie do stwierdzenia, że akt mianowania zawiera imię i nazwisko urzędnika oraz datę mianowania. Ustawa nie reguluje kwestii, na jakim stanowisku pracownik zostanie zatrudniony aktem mianowania. Rozstrzyga bowiem o tym fakt, że mianowanie dotyczy pracowników już wcześniej zatrudnionych na określonym stanowisku na podstawie umowy o pracę. Akt mianowania nie zmienia tego stanu, chyba, że nastąpi jego przeniesienie już jako urzędnika mianowanego na inne stanowisko w tym samym lub innym urzędzie.¹⁰

Odrębnym aktem, na piśmie, w terminie siedmiu dni od dnia mianowania dyrektor generalny urzędu przyznaje urzędnikowi służby cywilnej najniższy stopień służbowy przysługujący od dnia mia-

¹⁰ Por. A. Dubowik, op. cit.

nowania (art. 40 usc). Ustawa, w art. 79 ust. 1, przewiduje ustanowienie 9 stopni służbowych urzędników służby cywilnej. Zgodnie z treścią art. 81 usc, urzędnik kolejnego stopień służbowy może otrzymać po uzyskaniu pozytywnej oceny, o ile zawiera ona umotywowany wniosek bezpośredniego przełożonego w tej sprawie. Jeżeli przełożony nie sporządził takiego wniosku, nie jest możliwe przyznanie urzędnikowi kolejnego stopnia służbowego. W przypadku, gdy urzędnik uzyskuje szczególne wyniki w pracy, przełożony może złożyć umotywowany wniosek o przyznanie mu kolejnego stopnia służbowego, jednak nie wcześniej niż po upływie 12 miesięcy od uzyskania posiadanego obecnie stopnia (art. 81 ust. 2 usc).

Każdy pracownik samorządowy zatrudniony na podstawie wyboru, powołania oraz mianowania przed podjęciem pracy składa ślubowanie pisemne o treści: „Ślubuję uroczyście, że na zajmowanym stanowisku będę służyć państwu i społeczności lokalnej, przestrzegać porządku prawnego i wykonywać sumiennie powierzone mi zadania” (art. 5 ups). Nieco inaczej pod względem formy i treści skonstruowany jest odpowiedni przepis ustawy o służbie cywilnej. Nakłada on na urzędnika służby cywilnej obowiązek złożenia uroczystego ślubowania o treści: „ Ślubuję służyć Państwu Polskiemu, przestrzegać Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, sumiennie i bezstronnie wykonywać obowiązki urzędnika służby cywilnej zgodnie z najlepszą wiedzą i wolą”. Swoje ślubowanie urzędnik może zakończyć stwierdzeniem: „Tak mi dopomóż Bóg”. Z treści art. 39 usc, przewidującego szczególnie w ust. 3 potwierdzenie złożenia ślubowania przez urzędnika jego podpisem, można wnioskować, iż ślubowanie odbywa się w formie ustnej, z zapisu zaś art. 5 ups wynika, że pracownik samorządowy składa ślubowanie poprzez sporządzenie go w formie pisemnej.

Ustawa nie rozstrzyga, co prawda, o konieczności złożenia pod tak sporządzonym oświadczeniem swojego podpisu, jednak należy przyjąć, że jest on niezbędny do stwierdzenia autorstwa ślubującego.

4. Ocena urzędnika służby cywilnej i mianowanego pracownika samorządowego

Ustawa o pracownikach samorządowych przepisem art. 17 nakłada obowiązek dokonywania okresowej oceny kwalifikacyjnej pracownika mianowanego. Z zapisu art. 10 ust. 1 pkt. 1 ups wynika również, że w wypadku oceny ujemnej kolejna ocena nie może być dokonana wcześniej niż po upływie trzech miesięcy. Wobec braku jednoznacznego wskazania, który podmiot jest do sporządzania oceny zobowiązany, należy odwołać się do ust. 2 tego artykułu, nakładającego na radę gminy lub organ związku jednostek samorządu terytorialnego obowiązek określenia zasad dokonywania oceny w statucie lub regulaminie. Jednakże, zważywszy na fakt, iż czynność oceny pracownika mianowanego należy do kategorii czynności z zakresu prawa pracy należałoby przyjąć, że powinien to czynić pracodawca samorządowy.

Zagadnienie to szerzej zostało potraktowane w ustawie o służbie cywilnej. Członek korpusu służby cywilnej, a do niego należy urzędnik służby cywilnej, podlega stałej ocenie bezpośredniego przełożonego w zakresie wykonywania powierzonych zadań, jak również w celu ustalenia indywidualnego programu rozwoju zawodowego (art. 73 ust. 1 usc). Zgodnie z art. 74 usc w każdym czasie z własnej inicjatywy, ale nie rzadziej niż co dwa lata, bezpośredni przełożony dokonuje okresowej oceny urzędnika. Ocenę tę sporządza na piśmie z uwzględnieniem wniosków dotyczących jego indywidualnego programu rozwoju zawodowego. W ocenie bierze pod uwagę sposób wykonywania przez urzędnika jego obowiązków wynikających z zajmowanego stanowiska pracy (art. 74 ust. 1, 2 zdanie 1 usc). Ocenę doręcza się niezwłocznie urzędnikowi, który w ciągu siedmiu dni od dnia jej doręczenia może skorzystać z prawa sprzeciwu do dyrektora generalnego urzędu (art. 74 ust. 2 zdanie 2 i art. 75 zdanie 1 usc) w wypadku odmowy uwzględnienia sprzeciwu przez dyrektora generalnego, urzędnik może odwołać się do sądu pracy w terminie czternastu dni od dnia doręczenia (art. 75 ust. 2 usc).

W przypadku uzyskania negatywnej oceny urzędnik służby cywilnej oceniany jest ponownie, jednak nie wcześniej niż po upływie sześciu miesięcy od dnia doręczenia oceny (art. 76 usc).

5. Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna urzędnika służby cywilnej i mianowanego pracownika samorządowego

Ustawa o pracownikach samorządowych wyróżnia odpowiedzialność porządkową i dyscyplinarną, ustawa o służbie cywilnej reguluje jedynie kwestie odpowiedzialności dyscyplinarnej.

W przypadku przewinień mniejszej wagi bezpośredni przełożony mianowanego pracownika samorządowego nakłada karę porządkową upomnienia, przesyłając mu stosowne zawiadomienie na piśmie (art. 26 ust. 1 ups). Upomniany może w ciągu trzech dni od dnia doręczenia zawiadomienia o ukaraniu odwołać się do osoby upoważnionej w imieniu pracodawcy samorządowego do rozstrzygania w tych sprawach (art. 26 ust. 2 ups).

Natomiast w sprawach dyscyplinarnych orzekają wobec mianowanych pracowników samorządowych komisje dyscyplinarne I i II instancji. W skład komisji I instancji wchodzi pracownicy samorządowi zatrudnieni na podstawie powołania lub mianowania, wybrani przez radę gminy lub zgromadzenie związku międzygminnego. Organy te wybierają również członków komisji II instancji, ale jedynie spośród radnych. Członków wymienionych wyżej komisji wybiera się na okres kadencji rady lub zgromadzenia (art. 27 ups). Spośród pracowników samorządowych mianowanych, wchodzących w skład komisji dyscyplinarnej I instancji, wójt, burmistrz, prezydent wyznacza rzecznika dyscyplinarnego (art. 29 ups).

Zasady powoływania składu komisji dyscyplinarnych, tryb postępowania dyscyplinarnego, zasady wydawania i wykonywania orzeczeń komisji i inne sprawy określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia (art. 30 ups).¹¹ A zatem aktem wykonawczym do

¹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 lipca 1990 r. w sprawie powoływania komisji dyscyplinarnych orzekających za naruszenie obowiązków przez

ustawy określono szczegółowo sposób postępowania przed komisjami dyscyplinarnymi. Rzecznik dyscyplinarny, powoływany przez wójta, burmistrza czy prezydenta lub kierownika jednostki administracyjnej gminy (§10 ust. 2) prowadzi postępowanie wyjaśniające (§10 ust. 1) i składa wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego (§ 13 pkt. 2). Obwiniony ma prawo do obrony. W razie braku obrońcy przewodniczący komisji I instancji może wyznaczyć obrońcę z urzędu, jeżeli wymagają tego okoliczności sprawy (§ 26). W sprawie orzeka komplet w składzie trzyosobowym (§ 5 ust. 2), w głosowaniu większością głosów (§ 38 ust. 2), po przeprowadzeniu jawnej rozprawy, chyba że przewodniczący kompletu orzekającego wyłączy jej jawność (§ 28). Od orzeczenia komisji dyscyplinarnej I instancji przysługuje stronom odwołanie do komisji II instancji w ciągu 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia za pośrednictwem komisji I instancji (§ 44 ust. 1 i 2).

Odpowiedzialność dyscyplinarna nie tylko urzędników, ale wszystkich członków korpusu służby cywilnej zdecydowanie bardziej szczegółowo została określona w ustawie o służbie cywilnej. W sprawach mniejszej wagi, jak stanowi art. 108 usc, członek korpusu może zostać ukarany przez dyrektora generalnego urzędu upomnieniem, poprzedzonym fakultatywnym postępowaniem wyjaśniającym. Podobnie jak w wypadku mianowanego pracownika samorządowego, upomniany członek korpusu może w ciągu siedmiu dni od wymierzenia kary wnieść sprzeciw do dyrektora generalnego. W takiej sytuacji dyrektor generalny przekazuje sprawę rzecznikowi dyscyplinarnemu.

W sprawach większej wagi postępowanie dyscyplinarne może zostać wszczęte w terminie trzech miesięcy od powzięcia przez dyrektora generalnego urzędu wiadomości o naruszeniu obowiązków lub w okresie dwóch lat od popełnienia tego czynu (art. 106 ust. 2 usc). O wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wnosi rzecznik dyscyplinarny, powołany przez dyrektora generalnego spośród podległych mu urzędników służby cywilnej (art. 117 ust. 1, art. 118 usc).

mianowanych pracowników samorządowych i postępowania przed tymi komisjami, Dz. U. 1990, nr 57, poz. 336.

Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego (art. 117 ust. 2 usc) decyduje o złożeniu wniosku lub umorzeniu postępowania. Sprawy dyscyplinarne urzędników służby cywilnej rozpoznają komisje dyscyplinarne. W I instancji – komisja dyscyplinarna urzędu, w II instancji – Wyższa Komisja Dyscyplinarna Służby Cywilnej (art. 109 usc).

Komisję orzekającą w I instancji, w myśl art. 110 usc, powołuje dyrektor generalny urzędu spośród członków korpusu służby cywilnej. Komisja liczy co najmniej dziesięciu członków, w tym przewodniczącego i jego zastępców powołanych przez komisję z jej grona. Powołanie komisji następuje na okres lat trzech. Jej tryb działania określa regulamin uchwalony przez komisję i zatwierdzony przez dyrektora generalnego urzędu.

Komisję dyscyplinarną II instancji, zgodnie z art. 111 usc, powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Szefa Służby Cywilnej spośród urzędników służby cywilnej. Wyższa Komisja Dyscyplinarna, powołana na okres sześciu lat, liczy jedenastu członków. Powołuje ze swojego grona przewodniczącego i zastępców. Pracuje zgodnie z trybem określonym w regulaminie przez siebie uchwalonym.

W wypadku złożenia wniosku przez rzecznika dyscyplinarnego postępowanie wszczyna komisja I instancji (art. 118 usc), orzekająca w składzie trzy lub pięcioosobowym w zależności od rodzaju sprawy, a więc grożącej kary dyscyplinarnej (art. 116, 118 ust. 1 usc). Obwinionemu przysługuje prawo do obrony, w tym do ustanowienia obrońcy. Jeśli czyn jego byłby zagrożony karą wydalenia ze służby, na wniosek rzecznika, przewodniczący składu orzekającego wyznacza obrońcę spośród urzędników służby cywilnej (art. 118 ust. 2 usc).

Orzeczenie komisji następuje po przeprowadzeniu rozprawy, która, poza pewnymi wyjątkami, odbywa się jawnie. Od orzeczenia komisji I instancji stronom przysługuje odwołanie w terminie czterech dni od dnia doręczenia orzeczenia (art. 114, art. 118 ust. 7 usc).

Postępowanie przed Wyższą Komisją Dyscyplinarną prowadzi się według procedury określonej dla komisji I instancji, we wszystkich kwestiach procesowych nie uregulowanych w ustawie stosuje się przepisy kodeksu postępowania karnego (art. 119 ust. 1, art. 122 usc).

Od orzeczenia Wyższej Komisji Dyscyplinarnej stronom oraz Szefowi Służby Cywilnej przysługuje odwołanie do Sądu Apelacyjnego w Warszawie, którego rozpatrzenie następuje według przepisów kodeksu postępowania cywilnego odnoszących się do apelacji (art. 119 ust. 2 i 3 usc).

Ustawa o służbie cywilnej w art. 107 wylicza katalog kar dyscyplinarnych osobno wobec urzędników, osobno zaś wobec pracowników służby cywilnej. Natomiast katalog kar przewidywanych w postępowaniu dyscyplinarnym wobec mianowanych pracowników samorządowych określony został w ustawie o pracownikach urzędów państwowych,¹² do której odwołuje się art. 25 ups.

W obu omawianych ustawach przewidziano możliwość zawieszenia w pełnieniu obowiązków pracowniczych mianowanego pracownika samorządowego (art. 9 ups) oraz urzędnika służby cywilnej (art. 59 usc) w wypadku, jeżeli zostało wszczęte przeciwko niemu postępowanie dyscyplinarne.

Okres zawieszenia może trwać nie dłużej niż przez trzy miesiące, z tym że w przypadku służby cywilnej generalnie na czas trwania postępowania dyscyplinarnego. Jednakowo uregulowano kwestię uprawnień do wynagrodzenia oraz innych świadczeń przysługujących w ramach stosunku pracy. Jednak konstrukcję zawieszenia rozszerza bardziej ustawa o służbie cywilnej poprzez ustalenie, że okres zwieszenia wlicza się do okresu zatrudnienia, od którego zależą uprawnienia pracownicze w służbie cywilnej

6. Rozwiązanie lub wygaśnięcie stosunku pracy

Ustawa o służbie cywilnej oraz ustawa o pracownikach samorządowych formułują katalog przyczyn, które powodują rozwiązanie stosunku pracy za wypowiedzeniem wobec urzędnika służby

¹² Dz. U. 2001 nr 86, poz. 953, nr 98, poz. 1071, nr 123, poz. 1353, nr 128, poz. 1403.

cywilnej lub mianowanego pracownika samorządowego. Konieczność wypowiedzenia umowy występuje przede wszystkim w przypadku dwukrotnej negatywnej (ujemnej) oceny urzędnika (pracownika) dokonanej w określonym czasie (art. 61 ust. pkt. 1) usc, art. 10 ust. 1 pkt. 1) ups). W wypadku służby cywilnej oceny te następują w okresie dwóch lat (art. 74 ust. 1 usc), natomiast wobec mianowanego pracownika samorządowego nie wcześniej niż po upływie trzech miesięcy (art. 10 ust. 1 pkt. 1).

Ustawa o pracownikach samorządowych odrębnie reguluje okoliczności, w związku z którymi może dojść do rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem mianowanym bez wypowiedzenia. Do przypadków tych należą, jak stwierdza art. 14 ust. 1 ups, prawomocne skazanie na karę pozbawienia praw publicznych albo prawa wykonywania zawodu, prawomocne ukaranie karą dyscyplinarną wydalenia z pracy w urzędzie, czy utrata polskiego obywatelstwa. W wypadkach tych ustawa o służbie cywilnej przewiduje formę wygaśnięcia umowy o pracę, zgodnie z art. 60 usc, rozszerzając ten katalog na inne przypadki, takie jak nieobecność w pracy z powodu tymczasowego aresztowania czy odmowy przeniesienia do innego urzędu, niepodjęcia obowiązków służbowych mimo wezwania. O możliwości wygaśnięcia stosunku pracy z mianowanym pracownikiem samorządowym ustawa obchodzi się lakonicznie w art. 14 ust. 3 ups, odwołując się do przypadków określonych w kodeksie pracy oraz przepisach szczególnych.

W sprawach ze stosunku pracy dla mianowanych pracowników samorządowych właściwe są sądy pracy (art. 31 ust. 2 ups).¹³ W przypadku członków korpusu służby cywilnej, w tym jej urzędników, zgodnie z art. 7 ust. 2 usc, również orzekają, sądy pracy, chy-

¹³ Por. postanowienie Sądu Najwyższego z 4 października 1996 r., Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej OSNIA) 1997, nr 10, poz. 179, także postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 6 lipca 1995 r., OSS 1995 nr 4, poz. 132.

ba że przepisy rangi ustawowej stanowią inaczej. Jeżeli jednak sprawa dotyczy wydalenia z pracy w związku z otrzymaną karą dyscyplinarną (art. 107 ust. 1 pkt. 7) nie orzeka sąd pracy, gdyż nie posiada uprawnień do merytorycznego badania zasadności wymierzenia tej kary.¹⁴

Podsumowanie

Chronologicznie wcześniejsza ustawa o pracownikach samorządowych ogranicza zakres podmiotowy kategorii pracowników mianowanych jedynie do tych, którzy są zatrudnieni w jednostkach gminnych lub związków międzygminnych. Kategoria tych pracowników nie występuje w starostwach powiatowych czy urzędach marszałkowskich. Niezbędna przy tym w najbliższym czasie okaże się kolejna nowelizacja ustawy o pracownikach samorządowych ze względu na to, że ustawodawca posługuje się określeniem przewodniczących zarządów jednostek samorządowych, mając na uwadze wójtów, burmistrzów i prezydentów. Wobec nowej regulacji, będącej w trakcie procesu legislacyjnego, a dotyczącej wprowadzenia bezpośrednich wyborów na stanowiska szefów gmin, nastąpi likwidacja kolejalnych organów wykonawczych w postaci zarządów.

Funkcjonowanie ustawy o służbie cywilnej w odniesieniu do jej urzędników, posiadających akt mianowania, dotyczy szerokiego zakresu urzędów administracji rządowej, zarówno centralnych, jak i terenowych.

Ustawa o służbie cywilnej znacznie szerzej rozstrzyga o szczegółowych materiałach związanych ze statusem urzędników służby cywilnej.

Wymagania stawiane pracownikom korpusu, którzy starają się o uzyskanie aktu mianowania, są o wiele bardziej rozległe. Do istotnych należą: odpowiednie wykształcenie, znajomość co najmniej jednego języka obcego.

¹⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 1997 r., OSNIA 1998 nr 5 poz. 152.

Kandydat na urzędnika mianowanego musi być wcześniej zatrudniony w urzędzie na podstawie umowy o pracę. Zostaje on poddany kilkietapowemu postępowaniu kwalifikacyjnemu. Odrębnie uregulowano zasady przyjęć na wyższe stanowiska w służbie cywilnej na drodze postępowania konkursowego. Na dyrektora generalnego urzędu został nałożony obowiązek informowania o wolnych stanowiskach pracy. Tych szczegółowych zasad próżno szukać w ustawie o pracownikach samorządowych.

Część zagadnień związanych ze statusem mianowanych pracowników samorządowych ustawodawca rozstrzygnął odwołując się do zapisów ustawy o urzędach państwowych, w tym np. kwestie dotyczące postępowania dyscyplinarnego czy katalogu kar dyscyplinarnych. Ustawa o służbie cywilnej w sposób bardziej jednolity rozstrzyga o tych kwestiach.

Problematyka mianowań w służbie cywilnej ma istotne znaczenie dla pragmatyki służbowej. Z całą pewnością ważniejsze niż w administracji gminnej. Sprawa stabilizacji zawodowej urzędników, ważna dla prawidłowego funkcjonowania administracji rządowej, pozostaje nadal realizowanym i nie zamkniętym zadaniem.

Wojciech Majchrowski

III Rzesza – u źródeł ideologii

1. Utworzenie NSDAP

Narodowosocjalistyczna Niemiecka Partia Robotników – Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei (NSDAP) – była partią o charakterze faszystowskim, została założona w 1919 roku; nazwy NSDAP używała od 1920 r. W 1921 jej przywódcą i ideologiem został Adolf Hitler. Zmieniono wówczas statut partii. W miejsce wewnątrzpartyjnej demokracji – 29 lipca 1921 – wprowadzono zasadę wodzostwa, zakładającą bezwzględne podporządkowanie członków partii decyzjom wodza.¹

8–9 listopada 1923 r. Hitler i gen. Ludendorff przy pomocy bojówek partyjnych SA, dokonali nieudanej próby przejęcia władzy w państwie. Skutkiem puczu monachijskiego było rozwiązanie NSDAP i skazanie Hitlera na 5 lat więzienia w twierdzy Landsberg. Mimo iż wyrok był wyjątkowo łagodny, nawet jak na obowiązujące w Republice Weimarskiej prawo, Hitler i tak wyszedł z więzienia już po upływie roku – w grudniu 1924 roku. W 1925 r. zorganizował partię na nowo.

NSDAP dążyła do zdobycia nieograniczonej władzy, wykorzystując niezadowolenie spowodowane skutkami wojny i powojennym kryzysem gospodarczym. Odwoływała się demagogicznie do haseł nacjonalistycznych (podbudowanych teoriami rasistowskimi, szczególnie antysemityzmem), socjalnych i odwetowych, i stopnio-

¹ M. Maciejewski, *Mit Hitlera w ruchu narodowych socjalistów w okresie Republiki Weimarskiej*, „Studia nad faszyzmem i zbrodniami hitlerowskimi”, t. IV, Wrocław 1979, s. 32.

wo zdobywała poparcie znacznej części społeczeństwa.² 1 stycznia 1920 r. liczba członków NSDAP wynosiła 64 osoby, dziesięć lat później, w 1930 r., 125 tysięcy, w 1933 – 2,5 miliona a w 1944 – 8,5 mln. Struktura i organizacja NSDAP oparta była na zasadzie wodzostwa, oznaczającej, że wola wodza jest dla partii i jej członków prawem najwyższym, a on sam nie podlega żadnej kontroli. Naczelnym organem partii było Kierownictwo (Reichsleitung der NSDAP) z wodzem, Kancelarią, zastępcą wodza (od 1941 sekretarz wodza), oraz szefami centralnych urzędów partyjnych, m.in. propagandy, polityki zagranicznej. W terenie NSDAP dzieliła się na organizacje regionalne, powiatowe i lokalne. Kierownicy tych organizacji tworzyli tzw. korpus kierowników politycznych. Formacjami NSDAP były m.in.: paramilitarne SA, SS; masowe organizacje młodzieżowe Hitlerjugend, HJ; organizacja kobiet niemieckich i Narodowosocjalistyczny Związek Studentów. Ponadto NSDAP sprawowała pieczę nad każdą organizacją zawodową, kulturalną, społeczną. W 1934 roku nastąpiła krwawa likwidacja opozycji wewnątrz NSDAP, zgrupowanej głównie w SA.

System terroru politycznego polegał na ustanowieniu totalnej inwigilacji, szerokiej rozbudowie aparatu policyjnego i obozów, zlikwidowaniu wszelkiej opozycji, poddaniu wszystkich dziedzin życia ścisłej kontroli i reglamentacji ze strony partii i państwa.

2. Geneza programu NSDAP

Program NSDAP został stworzony 24 lutego 1920 roku w Monachium, w formie 25 punktów, których realizację stawiała przed sobą partia. Na wstępie zaznaczono, iż: „dopóki nie zostaną osiągnięte cele ogłoszone w statucie naszej Partii, przywódcy nie ustanowią nowych. Mogłyby one wywołać sztuczne niezadowolenie mas i dać pretekst do podtrzymania sensu dalszego istnienia Partii”.³

² J. Banaszekiewicz, *Powstanie partii hitlerowskiej. Studium socjologiczne genezy faszyzmu niemieckiego 1919–1923*, Poznań 1968, s. 402.

³ A. Hitler, *Mein Kampf*, wyd. pol., Kraków 1992, s. 280.

W programie żądano m.in.: zjednoczenia wszystkich Niemców i powstania wielkich Niemiec; unieważnienia pokojowych traktatów z Wersalu i St. Germain; przyznania Niemcom kolonii w celu wyżywienia i osiedlenia wzrastającej liczby ludności. Znamiennym był punkt 4 programu: „tylko członkowie narodu mogą być obywatelami państwa. A tylko ci, w których żyłach płynie niemiecka krew, bez względu na wyznanie, mogą być członkami narodu.⁴ Dlatego żaden Żyd nie może być członkiem narodu”. W konsekwencji tego zapisu wszystkie urzędowe nominacje – każdego szczebla – otrzymywali tylko członkowie narodu i obywatele państwa – dotyczyło to także praw wyborczych.

Za podstawowy obowiązek państwa uznawano ożywienie przemysłu i poprawę warunków życia. Zażądano, aby nie-Aryjczycy, którzy przybyli do Niemiec po 2 sierpnia 1914 r. natychmiast opuścili Rzeszę. Domagano się nacjonalizacji wszelkich przedsięwzięć, które dotychczas się ukształtowały w formie kompanii, wszechstronnego zabezpieczenia socjalnego dla ludzi w wieku emerytalnym. Wzbogacenie się wskutek wojny uznawano za przestępstwo przeciw narodowi.

Wysunięto postulaty zniesienia płatnej armii i sformowania armii narodowej; w celu podniesienia poziomu zdrowia narodu domagano się objęcia opieką matki i dziecka, zakazania pracy dzieci, obowiązku uprawiania sportu, wprowadzenia nowego programu nauki z nauczaniem – od najmłodszych lat – ideologii państwa. Partia bowiem nie wiąże się w kwestii wiary z żadną religią, jedynie zwalcza żydowskiego materialistycznego ducha, a naród może czerpać siłę tylko z zasady: interes ogółu ponad własnym.

Dbałość NSDAP o przejrzystość i jasność programu przejawiała się także w osobnej interpretacji poszczególnych punktów programu. Tak było z punktem 17 dotyczącym reformy własności ziemskiej, uchwalenia prawa do konfiskaty ziemi bez odszkodowania,

⁴ E. Waszkiewicz, *Problem mniejszości narodowych w doktrynie partii narodowych socjalistów (NSDAP) oraz w nauce niemieckiej*, „Studia nad faszyzmem i zbrodniami hitlerowskimi”, t. XI, Wrocław 1987, s. 112.

zapobiegania spekulacjom ziemią. Komunikat wydany 13 kwietnia 1928 r. uściśla termin „konfiskata bez odszkodowania” do możliwości konfiskaty ziemi uzyskanej nielegalnie lub nie uprawianej, tak jak wymaga tego dobro narodu. Było to wymierzone przeciwko żydowskiemu spółkom spekulującym ziemią.⁵

Drugą osobą w partii po Hitlerze – przed przejęciem władzy – był szef jej aparatu organizacyjnego Gregor Strasser, z zawodu aptekarz. Reprezentował lewe skrzydło ruchu i oskarżał Hitlera o paktowanie z kapitalistami. Odszedł z partii w grudniu 1932 r.; został zamordowany 30 czerwca 1934 r.

„Filozofem” ruchu hitlerowskiego był Alfred Rosenberg z zawodu architekt, autor książki *Mit XX wieku* o poglądach antyklerykalnych, co spowodowało konflikt z Kościołem katolickim. Po objęciu władzy jego znaczenie znacznie spadło, w czasie wojny został ministrem dla podbitych ziem radzieckich. Walter Darre był obok Hitlera głównym fanatykiem niemieckiego osadnictwa agrarnego w Europie Wschodniej. W latach 1931–1938 był szefem Urzędu Rasy i Osadnictwa SS, a także ministrem rolnictwa. Ich wpływy z czasem zdystansował dr Józef Goebbels demagog, propagandysta, absolwent germanistyki i filozofii, z której uzyskał tytuł doktora. Był świetnym, przekonywującym mówcą, wyznawał zasadę, że kłamstwo powtarzane wiele razy staje się prawdą. Sekretarzem Hitlera, a od 1933 roku jego zastępcą, był Rudolf Hess, z zawodu geograf. Zastąpił on na tym stanowisku Strassera, zawiadywał aparatem organizacyjnym partii aż do ucieczki w 1941 r. do Anglii.⁶ Wszyscy oni stanowili pion cywilny partii, mający we władaniu organizację paramilitarną SA z aktualnymi lub byłymi wojskowymi, m.in. Goeringiem, Roehmem,

NSDAP wypowiedziała bezwzględną wojnę z „dyktatem wersalskim” i „systemem weimarskim”, które uważała za wytwór „światowego żydostwa”, dążącego do ujarznienia Niemiec. niesprawiedliwość społeczną zamierzano usunąć przez obalenie „żydowskiej

⁵ A. Hitler, *Mein...*, s. 282.

⁶ J. Krasuski, *Historia Rzeszy Niemieckiej 1871–1945*, Poznań 1978, s. 336.

plutokracji” i zniesienie „jarzma lichwy”. Miano zamknąć zniewidzone przez drobnych kupców wielkie domy towarowe, będące zwykle własnością Żydów. Wzywano do położenia kresu publikacjom pornograficznym, wydawanym rzekomo przez Żydów w celu podważenia zdrowia narodu niemieckiego. Cała kultura europejska jest dziełem rasy nordyckiej, zaś najwyższy procent krwi nordyckiej posiadają Niemcy, to sprawia, że są narodem panów (*Herrenvolk*).⁷ Aby się przeciwstawić ekspansji Żydów należy zdobyć przestrzeń życiową, tzw. *lebensraum* – obszar kolonizacji rolniczej na ziemiach Słowiańskich.

Za nieunikniony NSDAP uważała także konflikt z Francją z „zaciekłym śmiertelnym wrogiem Niemiec” oraz sojusz z Włochami i porozumienie z Wielką Brytanią. W szczególności koncepcje te nie wytrzymały krytyki, ale znajdowały oddźwięk wśród społeczeństwa, ponieważ dawały uproszczone pseudowyjaśnienie bardzo złożonej natury trudności wewnętrznych i międzynarodowych.

Sukces partii Hitlera był możliwy m.in. dzięki temu, iż większość społeczeństwa niemieckiego odnosiła się do Republiki Weimarskiej przez cały czas z wrogością, pogardą lub – w najlepszym razie – rezygnacją. Nie znaczy to, by wszyscy ci ludzie życzyli sobie zastąpienia demokracji parlamentarnej przez dyktaturę hitlerowską. Starsze i średnie pokolenie – z wyjątkiem lewicy – widziało by najchętniej przywrócenie monarchii. Człowiek nastawiony zdecydowanie opozycyjnie i pragnący dać temu wyraz w formie kartki wyborczej miał do wyboru – jeśli nie był komunistą – *deutschnationale* lub hitlerowców. Głosując na *deutschnationale* popierał szlachtę i ciężki przemysł. Natomiast ruch hitlerowski był ruchem plebejskim, jego przywódcy nie mieli fabryk ani majątków ziemskich, przemawiali wśród prostych ludzi, nazywali się „socjalistyczną partią robotników”. Hitler chętnie się, że jest człowiekiem pracy (choć nikt nie wiedział jakiej) wydawał się sympatyczniejszy niż przywódca *deutschnationale* – magnat przemysłowy Hugenberg.

⁷ Tamże, s. 325.

3. Ideologia Alfreda Rosenberga

Jednym z głównych ideologów niemieckiego nazizmu był Alfred Rosenberg. Wśród badaczy wielu ma wątpliwości, co do jego roli i ważności w hierarchii partyjnej, a więc co do tego, jaki naprawdę miał wpływ na politykę Trzeciej Rzeszy. Z faktu, iż Rosenberg nie wywalczył sobie tak dobrej pozycji u boku Hitlera, jak Himmler bądź Goering nie wynika, że jego rola była marginalna. Przeciwnie, wyrok Trybunału Norymberskiego skazujący go na karę śmierci świadczy o randze jego roli w zbrodniach hitlerowskich i o tym, że jego teoria została przekuta w czyn. Nie zmienia to faktu, iż działał on przede wszystkim poprzez swoją twórczość pisarską, która przyniosła mu miano pierwszego partyjnego filozofa.

Swoją działalność w NSDAP rozpoczął w 1919 r., brał udział w puczu monachijskim a po aresztowaniu Hitlera zarządzał partią. Po zdobyciu władzy kierował Urzędem Zagranicznym NSDAP (*Aussenpolitische Amt*), a od 1934 r. był pełnomocnikiem do spraw nadzoru nad całokształtem duchowego i światopoglądowego nauczania i wychowania NSDAP. W 1940 r. został ministrem ziem wschodnich i zorganizował tzw. sztab specjalny (1942), zajmujący się grabieżą dóbr kultury w Europie. Oprócz tego zaangażował się w walkę ideologiczną. Wcześniej, w 1927 r. założył Związek Walki o Kulturę Niemiecką, redagował „Voelkischer Beobachter”, założył pismo „Weltkampf”. Na niwie partyjnej organizował liczne szkolenia, pisał przemówienia a przede wszystkim dużo publikował.⁸

Sztandarową pozycją w twórczości Rosenberga był wydany w 1930 r. *Mit XX wieku*. Było to teoretyczne uzasadnienie i przedstawienie celów nazizmu. Narodowy socjalizm miał bowiem nie tylko zdobyć władzę w państwie, ale także nad człowiekiem. Miał dawać odpowiedzi na wszelkie pytania z zakresu polityki, problematyki społecznej, filozoficznej, religijnej i estetycznej. W *Micie XX wieku* Ro-

⁸ M. Zmierczak, *Filozofia i historiozofia nazizmu w pismach Alfreda Rosenberga. Ze studiów nad ideologią*, „Studia Historica Slavo-Germanica” t. IX, Poznań 1980, s. 179.

senberg zawarł podstawy filozofii przyszłości. Dążył do stworzenia jednej, nadrzędnej zasady, dzięki której możliwe będzie wyjaśnienie wszelkich problemów z życia jednostki i społeczeństwa, wytłumaczenie przeszłości i kształtowanie przyszłości. Uważał, iż światopogląd jest to określony sposób ujmowania świata, wiąże on i nadaje sens wszystkim dziedzinom twórczości ludzkiej. Wiąże sztukę, religię, poznanie naukowe i filozofię. Celem Rosenberga było właśnie stworzenie takiego całościowego światopoglądu. W *Micie XX wieku* autor usiłuje swoje tezy wywodzić naukowo za pomocą odpowiednio interpretowanych faktów i zdarzeń. Nasuwa się tutaj porównanie z dziełem Hitlera *Mein Kampf*, które było bardziej irracjonalne, gdzie więcej było instynktu, elementów osobistych, chaosu a mniej teorii, czy choćby próby przeprowadzenia wywodów naukowych.

Mit XX wieku składa się z trzech części: pierwsza „Walka wartości”, jest filozofią dziejów, druga „Istota sztuki germańskiej” jest poszukiwaniem germańskich wartości charakteru i ducha, część trzecia: „Nadchodząca Rzesza” wskazuje zasady organizacji przyszłej Rzeszy, która ma odpowiadać określonym ideałom. Rosenberg krytykuje systemy filozoficzne Sokratesa, Arystotelesa i Hegla, gdyż utożsamiają one – jego zdaniem błędnie – poznanie, z poznaniem racjonalnym, rozumowym i uznają jedną absolutną prawdę. Uważał, iż prawda musi obejmować wszystkie dziedziny życia ludzkiego, pozwalać na formułowanie sądów z doświadczenia zewnętrznego, ale także sądów etycznych, estetycznych i poznania poprzez wolę, rozum i ogłąd. Była to tak zwana prawda organiczna łącząca w sobie – według Rosenberga – prawdę logiczną opartą na rozumie i rozsądku, prawdę woli opartą na etyce i formach religijnych oraz prawdę oglądową objawiającą się w sztuce i religii. O jedności tej prawdy decyduje rasa, gdyż ma ona duszę i przy tym jest ona względna, ponieważ zależy od woli i rozumu również uzależnionego od rasy.⁹ W rozważaniach nad rozumem autor próbuje wy-

⁹ Tamże, s.184.

kazać, iż zarówno rozum, jak i rozsądek jest bezpośrednio zależny od rasy, i nie jest uniwersalny. Co prawda zdolności do gromadzenia wiadomości mają wszystkie rasy, lecz zdolności twórcze już nie. Prawda organiczna jest wyrazem najgłębszych wartości rasowych. Kryterium prawdziwości wszystkich twierdzeń miało być to, czy służą one rasie i są dla niej użyteczne.

Kwintesencją rozważań Rosenberga na temat prawdy było stwierdzenie zawierające się w następujących słowach: to, co jest dla wspólnoty rasowo-duchowej pożyteczne, to jest i prawdziwe, nawet jeśli jest fałszem w sensie logicznym, „co jest rasowo obce, jest fałszem”.¹⁰ Konsekwencją takiej definicji prawdy była totalna kontrola nad jednostką, pozbawiająca ją nawet odrobiny indywidualizmu. Prawdy nie można było zweryfikować z rzeczywistością, zrównano tutaj bowiem rasę i duszę, gdyż poznanie było determinowane rasowo.

Cała powyższa koncepcja miała na celu uwiarygodnić poglądy hitlerowców jako ludzi uosabiających „dusze rasy”. Osobną sprawą pozostaje, czy cel został osiągnięty, bowiem trudny język książki i zawiłość konstrukcji teoretycznych przysporzyły mu grono osób niechętnych. Dla mas najważniejszy jednak powinien być, na pozór, skryształizowany światopogląd NSDAP, czego dowodem miały być odwołania do Kanta, Arystotelesa czy Hegla.

Nazizm, jak niemal każdy ruch społeczno-polityczny miał własną wizję historii, z tą jednak różnicą, iż nie liczył się z faktami i w bardzo prymitywny sposób je interpretował. Rosenberg również odwoływał się do faktów historycznych – wybiórczo – pod warunkiem, że były mu one potrzebne do uzasadnienia teorii „duszy rasy”. Na tej podstawie „udowadniał”, że porzucenie tego ideału powoduje upadek kultury i cywilizacji, które stanowią twór rasy. Był zdania, iż historię trzeba napisać na nowo, ponieważ nie może być człowieka jako wolnej jednostki, kształtującej historię, dzieje ludzkości, bowiem istnieje tylko historia ras i ludów, do której człowiek jest przynależny.

¹⁰ Tamże, s.185.

Rosenberg był zdania, iż wszelaka cywilizacja i kultura na europejskim obszarze geograficznym (obejmującym również północną Afrykę i część Azji) powstała w wyniku działań rasy nordyckiej, „przybyszów z północy”. Nie było istotne, jaką drogę przebyła ta rasa, ani czy była pierwsza. Ważne, że wszystko co powstało wartościowego był skutkiem działania rasy aryjskiej.¹¹

Dzieje świata podzielił na cztery epoki ściśle związane z rasą nordycką. Pierwsza to wędrówka nordyków do Afryki Północnej, gdzie stworzyli Babilon, Syrię, Egipt a być może dotarli do Chin. Druga epoka to przybycie do Persji i Indii a wraz z nimi Macedończyków, Dorów i Latynów, i stworzenie państw starożytnych. Trzeci etap to napływ Germanów, którzy stworzyli państwa Europy Zachodniej oraz stworzyli podwaliny pod państwowość na wschodzie Europy – np. Wikingowie w Nowogrodzie. Ostatni etap – według Rosenberga to podboje i kolonizacja świata przez Europę opanowaną przez Germanów. O wspaniałości i potrzebie czystości rasy świadczył fakt, iż dopóki nowe państwa były w ich rękach, dopóty rozwijały się one znakomicie. Upadek następował wraz z mieszaniem się i zwiększaniem wpływów wrogich i obcych ras. Przykładem są Indie z systemem kastowym. Grecja upadła przez rozwój demokracji i praw obywatelskich dla ludów Bliskiego Wschodu, podobnie stało się z cesarskim Rzymem.

Zagrożenie Rosenberg upatrywał we wzrastających wpływach innych ras. Miał na myśli przede wszystkim Murzynów, Żydów oraz ludy bliskowschodnie. W stosunku do Żydów posługiwał się określeniem „Antyrasa”,¹² uważając, iż nie tworzą oni żadnej rasy, gdyż nie mają żadnych wartości duchowych. Sprzeciwiał się głoszonym przez nie hasłom humanizmu, wolności i równości ludzi, liberalizmu, marksizmu, socjalizmu oraz internacjonalizmu. Tworem wrogich ras, szczególnie Żydów, był XIX-wieczny industrializm, miał on na celu – poprzez stworzenie aglomeracji miejskich – doprowadzić do upad-

¹¹ Tamże, s. 189.

¹² Antyrasa (*Gegenrasse*), określenie zapożyczone od A. Schickedanza, „*Sozialparasitismus im Voelkerleben*”.

ku rasy germańskiej. Efektem tego było przyjęcie przez nazistów tezy, iż najpewniejszym źródłem czystej rasy jest chłopstwo. Dokonując tej identyfikacji przeciwników Rosenberg świadomie pomijał różnice występujące między nimi, gdyż ułatwiało to uzasadnienie walki przeciwko wszystkim światopoglądom i pokazywało, jak bardzo zagrożony jest ideał germański.

Przeciwstawić się temu miały wartości duchowe Germanów. Męstwo, odwaga, obowiązkowość a przede wszystkim honor i cześć. Honor utożsamiał z wewnętrzną niezależnością i odrzuceniem dogmatów. „Lud, który jest ludem kultury (*Kulturvolk*) nigdy i nikomu nie przyzna prawa do sądenia jego działań za pomocą cenzorskich określeń dobrze i źle, właściwie lub fałszywie”¹³ – twierdził Rosenberg. Honor uważał za miłość do współziomków, przy założeniu, iż jednostka jest w ramach wspólnoty rasowej i gotowa jest się poświęcić dla narodu. Było to przeciwstawiane pojęciu „nieograniczonej miłości do bliźniego”.

Europę dwudziestowieczną mogła uratować jedynie rasa germańska, przeważająca już tylko w Niemczech. Upowszechnienie mitu, że najważniejszym dobrem jest rasa i wartości duszy rasy, miało pozwolić na zmianę świata – twierdził. Wizja Rosenberga była zupełnie oderwana od rzeczywistości, nie uwzględniała postępu naukowo-technicznego – z wyjątkiem industrializacji – zmian społeczno-gospodarczych a także mentalności ludzi po I wojnie światowej. Idee rasowe traktował samodzielnie w oderwaniu od uwarunkowań otoczenia, jedynym celem było przeprowadzenie tezy, że historia jest historią ras.

Alfred Rosenberg w swojej interpretacji historii Niemiec skoncentrował się nie na faktach, czy też ich kwestionowaniu, lecz na interpretacji i poszukiwaniu elementów tradycji mogących służyć odnowie Niemiec.

Gloryfikował wędrówkę ludów germańskich, ich walkę z legionistami rzymskimi jako symbol germańskiej odwagi, męstwa i wyższości ideałów. Zgadzał się z plemionami germańskimi, które opierały się Karolowi Wielkiemu i jego próbie zjednoczenia. Uważał,

¹³ M. Zmierczak, *Filozofia...*, s.191.

iż bliżsi Niemcom są książęta germańscy, broniący swej rasy. Przy Karolu jako założycielu Rzeszy Niemieckiej, drugą osobą zajmującą wysokie miejsce w historii był przywódca Sasów, Widukind – obrońca germańskiej wolności. Potwierdzeniem tego była – w 1934 roku – podróż Rosenberga na jego grób i miejsce bitwy Sasów z Frankami w Verden, gdzie wygłosił przemówienie. Wskazał w nim trzy postacie ważne dla Niemców. Arminiusa, zwycięzcę w walce z rzymskimi legionistami, Widukinda pokonanego bojownika o „Krew i Ziemię” oraz Adolfa Hitlera jako kontynuatora dzieła poprzedników i spadkobiercę siły politycznej Karola Wielkiego.¹⁴ Uważał, iż I Rzesza nie mogła być wzorem dla III Rzeszy, gdyż nie do przyjęcia jest idea uniwersalnej monarchii. „Dzisiaj byłaby zbrodnią i zdradą, taką sama jak głoszenie hasła bolszewickiej republiki”¹⁵ – twierdził. Co prawda uznawał za wielkich władców takie postacie jak Otton I, Otton III czy Henryk III – chodziło przede wszystkim o uniezależnienie się od papieżstwa i zdobywanie nowych terenów, lecz równie cenił Henryka Łwa, księcia saskiego, podbijającego ziemie słowiańskie.¹⁶ Wraz z odrzuceniem I Rzeszy, odrzucał tradycję katolicyzmu jako sprzeczną z poczuciem niemieckiego honoru. Podobnie rzecz się miała z luteranizmem, który nie odrzucał żydowskich treści *Biblii*.

Rządy Habsburgów, również nie kwalifikowały się do dziedzictwa odnowionych Niemiec. Powodem była ich polityka reprezentująca interesy dynastyczne i religijne, nie zaś narodowe. Rosenberg wysoko oceniał rolę Prus w dziejach Niemiec. Fryderyk Wilhelm I, Fryderyk II Wielki, Moltke i Bismarck to postacie, które we właściwy sposób traktowały honor narodu. Stanowili oni podporę i ostoję niemieckości. Nieco gorzej było z II Rzeszą, postrzeganą jako twór zjednoczony politycznie, a nie duchowo. Zarzucał jej nawiązania do liberalizmu i tradycji cesarstwa. Błędem było tolerowanie Żydów, prowadzenie polityki światowej i kolonialnej, zamiast skoncentrowanie się na jednoczeniu wszystkich Niemców.

¹⁴ Tamże, s. 194.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Żyli w latach: Otton I (912–973), Otton III (980–1002), Henryk III (1017–1056), Henryk Lew (1129–1195).

Najbardziej zniechęconym przez Rosenberga tworem była Republika Weimarska. Jako przeciwnik demokracji i liberalizmu przedstawiał ten okres historii jako rządy złoto-czerwono-czarnej międzynarodówki. Mimo iż był to wynik przegranej I wojny światowej był zdania, iż właśnie wtedy nastąpiło przebudzenie Niemców i poczucie misji. „Uznajemy tylko jedno: jak długo nie będzie wolnych, opartych na wspólnocie ludu, Wielkich Niemiec, tak długo nie będzie też żadnej Europy Zachodniej”.¹⁷

Z tezami, że bez Wielkich Niemiec nie będzie Europy Zachodniej, iż dzieje są walką ras zgadzali się wszyscy ideolodzy NSDAP. W kwestiach dotyczących religii, poglądy były podzielone, ekstremalne stanowisko przejawiał Himmler będący za restauracją zwyczajów pogańskich. Faktem jest, że Rosenberg poddał miazdzącej krytyce Kościoła katolickiego, czego efektem było umieszczenie *Mitu XX wieku* na indeksie lektur zakazanych przez Święte Oficjum watykańskie.¹⁸ Podobnie, jeśli chodzi o ocenę Bismarcka, oraz humanizm XVI wieku. Powszechne natomiast było przekonanie, iż istotą nauczania historii nie są fakty, lecz rozumienie istoty procesów historycznych.

Pisarstwo Rosenberga budziło kontrowersje nawet wewnątrz NSDAP. Oznaczało się niejasnym, chaotycznym stylem, jego wywody były zwykle banalne i nie odpowiadały wymogom stawianym dla twierdzeń naukowych. Hitler miał go określić mianem „literata, mającego powodzenie u czytelnika”.¹⁹ Goebbels nazywał go „niemal Rosenberg” w nawiązaniu do faktu, że został niemal uczonym, niemal dziennikarzem i niemal politykiem. Mimo tego Rosenberg piastował stanowisko szefa „placówki Rzeszy dla popierania pisarstwa niemieckiego”²⁰ – nie należy zapominać, że z wykształcenia był architektem.

¹⁷ M. Zmierczak, *Filozofia...*, s. 196, cytat z „Voelkischer Beobachter” z 11VIII 1921 r.

¹⁸ Dekretem z 9 lutego 1934 r., za: J. Krasuski, *Historia...*, s. 371.

¹⁹ F. Ryszka, *Państwo stanu wyjątkowego*, 1974, s. 72.

²⁰ J. Krasuski, *Historia...*, s. 356.

Jerzy Malec

Z dziejów kształtowania się korpusu służby cywilnej

1. Zasada biurokratyzmu pojawiła się w okresie monarchii absolutnej, w związku z potrzebą specjalizacji i fachowości aparatu państwowego, na którym opierał się zarząd państwem. Stanowiła ona hierarchiczną organizację, opartą na zależności służbowej między zwierzchnikiem a podwładnym. Cechą charakterystyczną stanowiło pobieranie przez personel stałego wynagrodzenia pieniężnego. Przy obsadzie stanowisk kierowano się przede wszystkim kryterium kwalifikacji, co powodowało powierzanie urzędów także osobom nie należącym do warstw uprzywilejowanych, co pozwalało władcom jednocześnie umacniać swą pozycję wobec arystokracji. Z drugiej strony podkreślić należy, że sprawowanie urzędu wiązało się często z nabyciem szlachectwa, co prowadziło do wykształcenia się warstwy tzw. szlachty urzędniczej (we Francji określanej mianem *noblesse de robe* – szlachta w todze), wtapiającej się szybko w strukturę feudalnych instytucji i obyczajów.¹

Samo pojęcie biurokratyzmu sformułowane zostało we Francji w 1747 r. przez fizjokratę Vincenta de Gournay. Wiązało się ono początkowo z systemem biuralizmu, czyli oparcia administracji na biurach złożonych z urzędników. Biurokracja w znaczeniu funkcjo-

¹ Przykładowo w XVIII-wiecznej Francji nobilitowano kilkanaście tysięcy osób, z czego większość stanowili urzędnicy, w monarchii Habsburgów w XVIII i XIX w. miało miejsce ponad 12 tysięcy nobilitacji, w tym jedna trzecia związana była z pełnionym urzędem, w Rosji liczby te były jeszcze wyższe, w związku z obowiązującą tam zasadą, według której osoby osiągające odpowiedni szczebel w karierze urzędniczej uzyskiwały automatycznie szlachectwo osobiste, bądź dziedziczne. Por. J. Malec, *Nobilitacje w Europie epoki nowożytnej* [w:] *Dawne prawo i myśl prawnicza*, pod red. J. Malca i W. Uruszczaka, Kraków 1995, s. 245–252.

nalnym oznaczała zatem „rządy urzędników”, których częstą wadą było dążenie aparatu urzędniczego do wychodzenia poza przepisane mu, służebne wobec społeczeństwa, role. W znaczeniu podmiotowym wiązała się ściśle z pojawieniem się warstwy zawodowych funkcjonariuszy – tzw. **korpusu urzędniczego**.

System biurokratyczny ukształtowany niemal w pełni w XVIII w., zwłaszcza w monarchiach tzw. światłego absolutyzmu, stał się jedną z najistotniejszych instytucji państwa absolutnego, którą przejęło w następnym stuleciu państwo burżuazyjne. Prowadził on do racjonalizacji władzy państwowej usprawniając działania rodzącej się wówczas nowoczesnej organizacji zarządu państwem.

Przyjęcie tego systemu pociągało za sobą konieczność zatrudnienia przez aparat administracyjny coraz większej liczby zawodowych urzędników, którzy musieli posiadać wykształcenie i odpowiednie kompetencje, a także być posłuszni woli władcy. Praca dla państwa zapewniała im z kolei byt i możliwość awansu społecznego. Tak doszło do wyodrębnienia się nowej warstwy zawodowej, określanej początkowo jako **stan urzędniczy** (niem. *Beamtenstand*). Byli to najczęściej ludzie wywodzący się z drobnej szlachty oraz mieszczaństwa, pobierający pensje ze skarbu państwa, z czasem także uposażenia emerytalne. Początkowo płacone urzędnikom wynagrodzenie było stosunkowo kiepskie, niekiedy wręcz symboliczne. O ile w monarchii pruskiej było ono przynajmniej regularnie wypłacane, o tyle w wielu państwach następowało to ze znacznym opóźnieniem, często w niepełnym wymiarze kwoty. Prowadziło to do uzupełniania dochodów pieniędzmi otrzymywanymi od interesantów, co rodziło rosnącą na coraz większą skalę korupcję urzędniczą.

Inną cechą charakterystyczną powstającego stanu urzędniczego była sprzedawalność urzędów. Były one kupowane wprost od monarchy, bądź – w zasadzie za jego zgodą – od dotychczasowych posiadaczy (warunkiem był w tym wypadku tylko wiek i odpowiednie wykształcenie). System ten najpełniej rozwinął się we Francji (gdzie objął także stopnie wojskowe) i przetrwał aż do rewolucji. Z uwagi na praktyczną niezależność tych urzędów od władzy królewskiej, koniecznym stawało się równoległe tworzenie nowych,

w pełni już biurokratycznych struktur, to jednak wiązało się często z dublowaniem wielu z nich.

Korpus urzędniczy posiadał odrębny status prawny, którego zasadniczą cechą była trwałość stosunku służbowego. W Niemczech, gdzie stosunek państwowej służby cywilnej zaliczany był do sfery prawa prywatnego, państwo pozbawiając urzędu nie mogło, bez odpowiedniej procedury (sądowej lub dyscyplinarnej), odebrać prawa do uposażenia. Z kolei we Francji służba państwowa traktowana była jako udział w wykonywaniu suwerenności państwowej, co osłabiało w pewnym stopniu stabilizację urzędników, bowiem zmiany w obsadzie personalnej dokonywane być mogły w następstwie przemian politycznych. Nie korzystano zresztą z tego nadmiernie. W Rosji, gdzie w XVIII w. wprowadzono obowiązek odbywania przez całą szlachtę służby publicznej (cywilnej lub wojskowej), trwała ona w zasadzie dożywno. Ze względu na opór szlachty system ten nie przetrwał długo.

Zawodowy charakter korpusu urzędniczego wynikał także z zasady fachowości. Dostęp do urzędów już w okresie monarchii absolutnej (zwłaszcza w XVIII w.) uzależniano od posiadania przez kandydata odpowiednich kwalifikacji. Prowadziło to do powstawania formacji profesjonalnej kadry administracyjnej, legitymującej się odpowiednim wykształceniem (często akademickim) uzupełnionym przez praktykę w administracji. Awans na wyższe stanowisko uzależniano od zdania egzaminu przed specjalną komisją. W krajach niemieckich kształcenie przyszłych kadr urzędniczych już w XVIII w. prowadziły katedry kameralistyki i nauki policji działające na większości uniwersytetów,² zaś we Francji powstające wówczas wyższe

² Najwcześniej, bo już w 1727 r., król pruski Fryderyk Wilhelm I powołał dwie katedry kameralistyki – na uniwersytecie w Halle i we Frankfurcie nad Odrą. W trzy lata później, idąc za przykładem władcy Prus, landgraf heski założył katedrę kameralistyki na uniwersytecie w Rinteln. Od 1742 r. w Lipsku, stanowiącym przez długi czas centrum literatury kameralistyczno-policyjnej, zaczął być prowadzony wykład z kameralistyki, a następnie powstała odrębna katedra tego przedmiotu. Uniwersytet w Getyndze otrzymał odpowiednią katedrę w 1755 r. W tym samym czasie kameralistyka dotarła do uniwersytetów austriackich.

szkoły techniczne. Od XIX w. podstawą przygotowania merytorycznego były głównie studia prawnicze (Niemcy, Księstwo Warszawskie, Królestwo Polskie), politechniczne lub administracyjne (Francja).

Stabilizacja zatrudnienia w administracji, zawodowy charakter korpusu urzędniczego, stałość uposażenia, z czasem także prawo do rent i emerytur, powodowały stopniowe alienowanie się tej grupy ze społeczeństwa, a w rezultacie jej kastowość. W monarchii absolutnej towarzyszyła temu zjawisku skłonność do formalizmu i tendencyjnego załatwiania spraw, z wyraźnym eksponowaniem interesu władzy. Było to tym łatwiejsze, że zażalenia ze strony ludności na decyzje urzędników rozpatrywane były przez te same organy, które je wydały. Stan ten zmienił dopiero wiek XIX, przede wszystkim poddanie działań administracji prawu oraz powstanie instytucji sądowej kontroli administracji.

2. We Francji Bourbonów hierarchicznie zorganizowany aparat administracji zależny był wyłącznie od panującego. Urzędnicy podlegali władcy, nie zaś państwu. Cały aparat władzy związany był bezwzględnie wskazaniami ze strony panującego, które to wskazania stanowiły rodzaj wewnętrznych instrukcji służbowych, a nie rodzaj żadnych praw dla obywateli, nie były – w ścisłym tego słowa znaczeniu – przepisami prawa. Decyzje administracyjne miały charakter aktów wiążących tylko jednostronnie (czyli poddanych), a ich zmiana następowała wyłącznie drogą łaski panującego (*via gratiae*). Prowadziło to do utrwalenia się zasady, że wola panującego jest je-

Katedry kameralistyki i nauki policji były zakładane w Wiedniu (1752), Pradze (1763) oraz we Fryburgu, w Innsbrucku i Klagenfurcie (wszystkie w 1768 r.). Jako ostatnia w Niemczech, utworzona została katedra tego przedmiotu w 1780 r. w Ingolstadt w Bawarii. Tübingen i Heidelberg posiadały już wcześniej odrębne akademie kameralistyki, włączone następnie do uniwersytetów. Nadmienić wypada, że również na uniwersytecie lwowskim – powstałym po pierwszym rozbiore Polski – od 1784 r. działała katedra umiejętności politycznych, czyli kameralistyki. Także na uniwersytecie krakowskim wykład z nauki policji i kameralistyki wprowadzono po trzecim rozbiore.

dynym źródłem prawa, a co za tym idzie, że władca i podległy mu aparat administracyjny rządzą bezpośrednio według swobodnego uznania.

W rządzonej przez Habsburgów Austrii, wydany w 1783 r. przez Józefa II okólnik skierowany do wszystkich urzędników, opracowany na wzór „listu pasterskiego” (*Hirtenbrief*), dokonał reorganizacji stanu urzędniczego w duchu oświeconego absolutyzmu. Stanowił on swoisty kodeks moralny urzędnika, nakazując punktualność w sprawowaniu czynności urzędowych, znajomość obowiązującego prawa, zamiłowanie w służbie i gotowość do poświęceń. Przestrzegał przed formalizmem i przekupstwem oraz bezdusznością w załatwianiu spraw, zalecał bezstronność w sprawach wyznaniowych i narodowych, staranność w czynnościach zawodowych, a nadto miłość do ojczyzny i współobywateli.

Przeprowadzone reformy zarządu miały służyć przede wszystkim interesom państwa absolutnego. Przyczynić się do tego miało przekazanie administracji urzędnikom mianowanym i odwoływanym wyłącznie przez panującego lub podległe mu władze centralne i ponoszącym tylko przed nimi odpowiedzialność. Wiązało się to zarazem z wprowadzeniem pod koniec rządów cesarzowej Marii Teresy, stałego wynagrodzenia dla urzędników płatnego z budżetu państwa. Zakazano tym samym (w 1752 r.), tolerowanego dawniej, przyjmowania dodatkowego wynagrodzenia od interesantów, określanego jako tzw. łapówka (*das Schmiergeld*). System opłacania urzędników ze skarbu publicznego utrzymał się odtąd na stałe, co podniosło również godność samego urzędu, bowiem funkcjonariusz przestawał być sługą strony, stając się sługą państwa.

Położenie materialne stanu urzędniczego pozostawiało jednak wiele do życzenia. Poziom płac był stosunkowo niski i nie zmieniał się wraz ze wzrostem kosztów utrzymania. Wprowadzono wprawdzie uposażenia emerytalne oraz rentowe (także dla rodzin po zmarłych funkcjonariuszach), jednak ich wymiar ustalano w oparciu o podstawy niższe od pobieranego uposażenia. Ograniczona była także stabilizacja zawodowa, zwłaszcza z uwagi na istniejące od cza-

sów Józefa II tzw. listy zachowania. Były to tajne sprawozdania oceniające gorliwość urzędnika, jego przydatność zawodową, subordynację, moralność oraz przekonania polityczne. Sporządzane w sposób dyskrecyjonalny przez przełożonego, uzależniały nie tylko sprawy awansów, ale i dalsze zatrudnienie. W 1796 r. cesarz Franciszek II wprowadził pełną dowolność usuwania z urzędu bez podania przyczyny. W rezultacie podwładni, pozostając w ciągłej obawie o swą przyszłość, tracili wszelką inicjatywę, starając się przede wszystkim zapewnić sobie przychylność i poparcie zwierzchników. W pracy administracyjnej dominowała rutyna i procedowanie według gotowych wzorów (tzw. *Sehimmel*), miarą pilności stawała się ilość a nie jakość załatwionych spraw. Niechęć do podejmowania samodzielnych decyzji lub spraw bardziej skomplikowanych powodowały ich zaleganie nawet po kilkanaście lat.

Nie pozostało to wszystko bez wpływu na kondycję austriackiej biurokracji także w następnym stuleciu. Opierała się ona nadal na posłusznych każdemu skinieniu władcy urzędnikach. Opłacani byli, tak jak wcześniej, niezbyt wysoko przez skarb państwa, utrzymano też zakaz pobierania dodatkowego wynagrodzenia od interesantów. Uczciwość austriackiego korpusu urzędniczego oceniana bywała w sposób niejednoznaczny. Najlepiej ilustruje to anegdota traktująca o żydowskim handlarzu zamieszkującym na styku trzech granic – pruskiej, rosyjskiej i austriackiej, stąd mającym dobrą skalę porównawczą do oceny zwyczajów panujących w urzędach sąsiadujących ze sobą państw. Otóż tak żalił się on swemu rozmówcy na nieobliczalność austriackich urzędników: „carscy – wiadomo – biorą; pruscy – wiadomo – nie biorą; austriaccy zaś – nigdy nie wiadomo: biorą czy nie?!”.

Anegdota ta potwierdza dość powszechną, nie tylko w Galicji, nie najlepszą opinię o kondycji biurokracji austriackiej, lepszej bez wątpienia od rosyjskiej, znacznie jednak odbiegającej od pruskich wzorców urzędniczych. Zrutynizowanie austriackich urzędów rodziło ponadto przeciągające się nadmiernie procedowanie w prostych nawet sprawach, niechęć do podejmowania samodzielnych decyzji i brak inicjatywy.

Jak zatem widać cechy aparatu biurokratycznego kształtujące się w okresie jego powstawania najczęściej przenoszone były w czasie i determinowały jakością administracji w następnych epokach.

W Prusach, Fryderyk Wilhelm I z uwagi na cechujący go dynamizm działania, pracowitość, zmysł praktyczny, a także upór i konsekwencję w realizacji zamierzonych celów, odegrał znaczącą rolę w procesie rozwoju nowoczesnej administracji pruskiej. Zyskał nawet epitet ojca pruskiego stanu urzędniczego, czy wręcz pruskiej biurokracji. Zwalczał konsekwentnie nadużycia, marnotrawstwo i bałagan w strukturach zarządu państwa. Dewizą jego rządów stało się powiedzenie: *obedieren nicht raisonnieren* (słuchać, a nie rezonować). Jak głosi anegdota, określwszy rodzaj sukna, z jakiego szyte mogło być odzienie dla jego poddanych, osobiście sprawdzał respektowanie swych poleceń. Ponieważ zwykł był używać w kontaktach z poddanymi nieodłącznej grubej laski, spotykając podczas przechadzki osoby nie przestrzegającą tych zaleceń, przyuczał je do posłuszeństwa za pomocą mocnych ciosów tego swoistego atrybutu swej władzy.

Jego syn Fryderyk II, znany ze swej benedyktyńskiej wręcz pracowitości, starał się zawsze wnikać w najdrobniejsze szczegóły działalności maszyny administracyjnej państwa, stając się w rezultacie najwyższym biurokratą swego kraju. Pozbawiając inicjatywy podległych mu urzędników osobiście o wszystkim decydował, sprowadzając cały podległy mu aparat zarządu do roli ślepych wykonawców poleceń monarchy.

Biurokracja pruska, rekrutująca się, zwłaszcza na wyższych hierarchicznie szczeblach spośród szlachty (tzw. junkrów), zasilona w poważnym stopniu elementem mieszczańskim, stanowiła istotny czynnik rządów obu Fryderyków. Z czasem urzędnicy w Prusach zyskali charakter znaczącej, samodzielnej grupy politycznej w państwie. W XVIII wieku narodziła się świadomość grupowa biurokracji i jej korporacyjny charakter. Cechowała ją fachowość i wysoki poziom działania. Z drugiej strony władcy traktowali swych urzędników ostro i ze sporą dozą nieufności. Wynikało to z obawy o chęć

przejmowania decyzji z rąk panującego, a w rezultacie krępowało samodzielność wszystkich ogniów administracji.

Pruski stan urzędniczy, mimo swej znaczącej pozycji społecznej, nie był sownie nagradzany przez państwo. Znane było, powstałe w tym czasie, powiedzenie: „pracować dla króla Prus” (*travailler pour le roi de Prusse*), równoznaczne ze stwierdzeniem „pracować za darmo”. Urzędników, przy braku innych korzyści, zadowalać miało poczucie dobrze spełnionego obowiązku na rzecz monarchy i państwa. Pełnienie funkcji publicznych oznaczało zatem dużo pracy za małe pieniądze. Jednocześnie kształtować się poczęły wówczas typowe dla biurokracji pruskiej cnoty urzędnicze, takie jak: wierność i poczucie odpowiedzialności, posłuszeństwo, poczucie honoru i lojalności, oszczędność w wydatkach publicznych, prostota stylu życia, a przede wszystkim pracowitość i bezinteresowność. Urzędnik pruski także w następnych stuleciach pozostał odporny na przekupstwo i kierujący się w swych działaniach racją stanu. „W żadnym niewątpliwie kraju w Europie feudalnej nie wymagano od urzędnika tak wiele, nie dawano tak mało, nie odrzucano wszelkich pozorów, tytułatur, nawyków feudalnych na rzecz wytrwałej pracy, która miała łączyć harmonijnie (o ile to jest możliwe) uporządkowany styl szarej pracy biurowej z inicjatywą, rzutkością, energią i szybkością w działaniu, orientacją w terenie, z poświęceniem dla króla i państwa, z humanitaryzmem wobec poddanych”.³

W Rosji za panowania Piotra I, wprowadzony przez tego władcę rozbudowany system wewnętrznej kontroli dał początek wielostopniowemu i rozgałęzionemu systemowi biurokracji. Machina urzędnicza, powołana w celu usprawnienia zarządu państwem, rozrastać się poczęła w szybkim tempie do takich rozmiarów, że poczęła egzystować dla siebie samej.⁴

³ S. Salmonowicz, *Fryderyk II*, Wrocław 1985, s. 139.

⁴ Szczególną rolę odgrywał w tym procesie urząd fiskała, sprawujący nadzór nad urzędnikami wszystkich szczebli i donoszący o ich nadużyciach. Ukaz cesarski o ustanowieniu Senatu określał pozycję fiskałów następująco: „Winno

Przeprowadzając reformy, Piotr I usiłował usprawnić tok urzędowania, a zarazem stworzyć system zmniejszający do minimum możliwości okazji sprzyjających nadużyciom. Wydany w tym celu *Regulamin generalny* z 1720 r. wprowadzał w centralnych instytucjach resortowych, tzw. kolegiach, zasadę stałego urzędowania (przez cztery dni w tygodniu, podczas gdy piąty rezerwowano na posiedzenia Senatu, w których uczestniczyli prezydenci kolegiów). Wszystkie sprawy rozstrzygane były na wspólnych posiedzeniach, w kolejności ich wpływania do urzędu, z zastrzeżeniem pierwszeństwa dla spraw wagi państwowej. Opinie na temat rozpatrywanej kwestii wypowiadali kolejno członkowie kolegium, od zajmującego najniższe stanowisko po przewodniczącego na końcu. Przesłuchiwane strony odpowiadały na pytania stojąc, z wyjątkiem osób szczególnie godnych. Torturowanie przesłuchiowanych nie należało do rzadkości, a odbywało się na oczach członków kolegium, by „każdy, patrząc na to, ustrzegł się od grzechów lub przestępstw”.

Stosowane zabiegi nie wyplenily jednak szerzącego się łapówkarstwa oraz kumoterstwa. Rozbudowa aparatu biurokratycznego prowadziła w Rosji wręcz do wzrostu liczby tych patologii urzędniczych, zaś polityka zastraszania z jednej a nagradzania z drugiej stro-

się wybrać oberfiskała, człowieka mądrego i uczciwego (nie bacząc na stan, z którego pochodzi), a do jego kompetencji będzie należeć: sekretny nadzór nad wszystkimi sprawami i wywiadywanie się o niesprawiedliwych wyrokach, również nadzór skarbu itp. Kto zaś będzie postępował nieuczciwie, tego fiskał winien pozwać przed Senat (nie bacząc na zajmowaną przez oskarżonego pozycję) i tam go skarżyć. Jeśli oskarżenie potwierdzi się, to połowa nałożonej grzywny zostanie wpłacona do skarbu państwa, a druga przekazana fiskałowi; gdyby wina oskarżonego nie została dowiedziona, wówczas fiskała karać nie należy, lecz zagrozić mu surową karą i konfiskatą całego jego majątku. Powinien mieć pod sobą fiskałów prowincjonalnych, do każdej sprawy po jednym, a ci pod sobą jeszcze pewną ilość podwładnych, którzy będą mieli taką samą władzę, jak oberfiskał, nie mogąc tylko – jak on – pozwać przed sąd najwyższego sędziego lub dowódcę wojska”. Wyznaczenie nagrody za donosicielstwo miało zwiększyć skuteczność działania fiskałów, a fundament wewnętrznego spokoju budowano odąd na wzajemnej podejrzliwości.

ny – do szerzenia się plagi donosicielstwa. Za Katarzyny II procesy o łapówkarstwo i inne przestępstwa urzędnicze przybrały przerażające rozmiary. Zarówno urzędnicy centralni, jak i lokalni, uważali zajmowane stanowiska za źródło dodatkowych dochodów, często kilkakrotnie przewyższających pobierane od państwa pensje. Mimo stosowania surowych kar (konfiskaty majątku, więzienia, zesłania, a nawet przepędzenia przez różgi), liczba tych przestępstw stale rosła. Przykłady idące z góry ośmielały i zachęcały do brania łapówek urzędników na wszystkich szczeblach maszyny biurokratycznej. Nie bez wpływu na to pozostawał także istniejący dawniej system tzw. „kormlenij”, w którym nie skarb państwa, lecz ludność bezpośrednio utrzymywała urzędnika. Wykształcone wówczas standardy zachowania przeniosły się z całą wyrazistością na następne stulecie.

Wspomnieć należy, że już Piotr I wprowadził w stosunku do szlachty przymus służby państwowej. Służba ta podejmowana była od najniższego stopnia już w 15. roku życia i w zasadzie pełniono ją dożywotnio. Wydana w 1722 r. tzw. Tabela o rangach określała hierarchię stopni w służbie cywilnej i wojskowej (były to tzw. czyny, których ustanowiono 14). Każdy, bez względu na pochodzenie, zobowiązany był do przechodzenia przez wszystkie szczeble kariery urzędniczej, bowiem: „żaden z nich takiej rangi nie otrzyma, dopóki nam i ojczyźnie nie wyświadczy stosownej usługi i za nią dopiero nie dostanie odpowiedniej rangi”. Stwarzała jednocześnie możliwość nabycia szlachectwa – osobistego lub dziedzicznego – związaną z osiągnięciem określonej rangi w służbie państwowej. W efekcie liczba nobilitacji sukcesywnie wzrastała, by w drugiej połowie XIX w. osiągnąć liczbę nadań obejmującą (wraz z rodzinami) około 50 tysięcy osób (!). Tabela o rangach w niezmienionej niemal postaci przetrwała do 1917 roku.

W XIX stuleciu, w związku z rozbudową biurokratycznego systemu organizacji zarządu państwa, znacznie zwiększono liczbę funkcjonariuszy administracji państwowej. O ile w I połowie XVIII w. było ich w Rosji ok. 16500, to w połowie XIX w. liczba ta wzrosła do 200 tys., a pod koniec stulecia wynosiła już 385 tys. (w tym 100

tys. policjantów i żandarmów). W rezultacie na 10 tys. mieszkańców Imperium przypadało kilkunastu urzędników. Była to jednak i tak liczba trzykrotnie mniejsza niż w państwach Europy Zachodniej. Rosyjski korpus urzędniczy, którego stanowisko prawne zostało ujęte w osobnej ustawie o służbie cywilnej, charakteryzowała wielostopniowa struktura w każdym pionie administracji, hierarchiczna zależność organów niższego stopnia od wyższych i taka sama podległość służbowa, zasada mianowania na stanowiska oraz działanie według generalnych reguł postępowania w administracji. Treścią służby cywilnej była realizacja zadań państwa i jego funkcji publicznych, wykonywana przez urzędników w imieniu państwa i na jego rachunek, w granicach powierzonych im kompetencji. Urzędnicy ponosili także odpowiedzialność za swe działania: karno-sadową za przestępstwa urzędnicze, porządkową i dyscyplinarną za naruszenie obowiązków służbowych i cywilną za szkody wyrządzone przez nich podczas urzędowania. Związane to było z wprowadzeniem w 1832 r. zasady legalizmu działania całego aparatu państwowego, w myśl której organy administracji miały prowadzić działalność w ramach prawa. Ponieważ jednak prawo pochodziło (do 1906 r.) wyłącznie od monarchy, legalizm ów z natury rzeczy był bardziej konstrukcją teoretyczną, niż treścią praktyki życia publicznego w Rosji.

Nadmierne scentralizowanie aparatu biurokratycznego umożliwiała naczelnym organom resortowym ingerowanie w kompetencje władz terenowych i przejmowanie uprawnień decyzyjnych nawet w błahych sprawach, co prowadziło do znacznych opóźnień w funkcjonowaniu administracji.

Do osobistych uprawnień każdego urzędnika należało prawo do uposażenia obejmujące, obok wynagrodzenia za świadczoną pracę, także prawo do dodatków służbowych, świadczeń emerytalnych oraz zabezpieczenia materialnego rodziny na wypadek śmierci urzędnika. Poza grupą wyższej kadry aparatu biurokratycznego, większość urzędników pobierała wynagrodzenia krzywdząco niskie, niekiedy wręcz głodowe. W rezultacie przyczyniało się to do szukania okazji do pomnożenia swoich dochodów kosztem kieszeni petentów, a zatem do korupcji. W istocie łapownictwo stało się jedną z najbardziej

charakterystycznych cech rosyjskiego czynownictwa. Ofiarowanie tzw. „kubana” urzędnikowi traktowano jako rzecz naturalną, stawki zaś ustalano według funkcjonujących powszechnie nieoficjalnych „cenników łapówkarskich”.

3. W Polsce przedrozbiorowej nie było tradycji biurokratycznych, a administracja, do drugiej połowy XVIII wieku, pozostawała w kształcie nadanym jej kilka stuleci wcześniej. Wprawdzie jeszcze w dobie Odrodzenia Jan Ostroróg, a zwłaszcza Andrzej Frycz Modrzewski domagali się oparcia urzędów na zasadach płatności i fachowości, odejścia od dożywotności sprawowania funkcji publicznych oraz stworzenia profesjonalnej kadry urzędniczej, jednak postulaty te długo jeszcze nie uzyskały praktycznej realizacji.

Za panowania Stanisława Augusta Poniatowskiego, w związku z podjętą wówczas przebudową ustrojową państwa, w tym również administracji publicznej, poczęły się pojawiać pierwsze próby budowania zawodowej warstwy urzędniczej. W tworzonych w tym czasie centralnych instytucjach wykonawczych zatrudniano osoby legitymujące się praktyką w służbie administracyjnej. Poczęto też dbać o etykę urzędników, formułując postanowienia mające zapobiegać korupcji i łapownictwu. Wyraźnie zakazano pobierania od interesantów dodatkowych opłat za załatwienie sprawy, wprowadzając równocześnie stałe pensje.⁵ Mimo to, brak tradycji biurokratycznych prowadził często do obniżenia jakości podejmowanych decyzji, a nawet do absentowania się od uczestnictwa w obradach. Nawet karanie nieobecnych potrąceniem wynagrodzenia nie skutkowało, bowiem woleli oni poświęcać czas zajęciom gospodarskim w swych majątkach. W rezultacie kolegia centralne ze względu na brak kompletu nie obradowały nawet po kilka miesięcy.

⁵ Miało to m.in. przyczynić się do wyeliminowania nacisków na osoby pełniące funkcje publiczne ze strony koterii magnackich, czy obcych dworów. Słusznie argumentowano, że „lepiej niech własna Ojczyzna płaci, bo gdyby był płacony od obcej, życzliwiej by tej sprzyjał, która płaci”.

Po upadku I Rzeczypospolitej, gdy z woli cesarza Napoleona I utworzono w 1807 r. – wzorowane na francuskich rozwiązaniach ustrojowych – Księstwo Warszawskie, z uwagi na braki w wykwalifikowanej kadrze administracyjnej, istotnym problemem stało się dążenie do stworzenia zawodowego polskiego korpusu urzędniczego. Rozbudowany aparat administracyjny nie tylko wymagał dużej liczby urzędników, ale przede wszystkim dobrze przygotowanych do służby publicznej, dających rękojmię profesjonalnego wykonywania powierzonych zadań. Zwłaszcza, że początkowo praktyka obsadzania stanowisk w aparacie biurokratycznym Księstwa była zgoła odmienna; wykształcenie stanowiło w niej element mało istotny, bo jak dowodzono: „młodzież byle pisać umiała znajduje łatwe umieszczenie w licznych biurach i porzuca naukę”.

Podwaliny pod przysposobienie własnych kadr urzędniczych położył dekret z 29 kwietnia 1808 r. o komisjach egzaminacyjnych dla kandydatów na stanowiska urzędowe. Najwyższa Komisja Egzaminacyjna działająca przy Radzie Stanu przeprowadzała egzaminy na wyższe stanowiska w administracji. Egzaminy na niższe urzędy składano przed komisjami departamentowymi. Od 1 września 1810 r. egzaminy miały już obowiązywać przy wszystkich nominacjach. Służba w administracji stała się odpłatna, zaś organy administracyjne miały urzędować stale.

W 1811 r. powołano do życia Szkołę Nauk Administracyjnych, mającą kształcić przyszłe kadry kierownicze administracji publicznej. Ponieważ już w 1808 roku zorganizowano Szkołę Prawa w Warszawie, po przyłączeniu do niej Szkoły Nauk Administracyjnych poczęto zwać ją Szkołą Prawa i Administracji (z niej bierze swój początek Uniwersytet Warszawski).

Oprócz przedmiotów prawnych wykładano również ekonomię, naukę administracji i statystykę, bowiem one były podstawą ówczesnego kształcenia administracyjnego, nastawionego zresztą głównie na zagadnienia praktyki administracyjnej.

Wykształcenie w zakresie kameralistyki i nauki policji można było zdobyć na Uniwersytecie Krakowskim, który po 1809 r. znalazł się w obrębie Księstwa Warszawskiego. Od 1812 r. nauczanie admini-

stracji, w ramach wykładu ekonomii politycznej, prowadził tam profesor Feliks Słotwiński. Doszło nawet, w 1814 r., do przemianowania Wydziału Prawa w Wydział Prawa i Administracji, czego konsekwencją miała być rozbudowa przedmiotów administracyjnych i dostosowanie programu do wymogów obowiązujących w warszawskiej Szkole Prawa i Administracji. Klęska Napoleona i likwidacja Księstwa Warszawskiego stanęły temu na przeszkodzie, a jedyny ślad tych zamierzeń przetrwał w nazwie wydziału istniejącej do dnia dzisiejszego.

W Królestwie Polskim utrzymany został wymóg złożenia egzaminu przed specjalną komisją w związku z ubieganiem się o urząd publiczny. Zwolnione były z tego obowiązku jedynie osoby pozostające już w służbie publicznej (z wyjątkiem nominacji na wyższe stanowiska) oraz cudzoziemcy będący specjalistami w określonych naukach (np. górnictwa, leśnictwa, itp.). Egzaminy przeprowadzały wojewódzkie komisje egzaminacyjne (w odniesieniu do urzędników I i II klasy) oraz Najwyższa Komisja Egzaminacyjna przy Radzie Stanu (dla klasy III). Podstawę dopuszczenia do egzaminów stanowiły świadectwa ukończenia określonych szkół. Oprócz przedmiotów specjalistycznych, wymagane były także wiadomości z zakresu administracji krajowej i policji.

Na urzędnikach spoczywał, ściśle egzekwowany obowiązek przestrzegania i wykonywania poleceń władz zwierzchnich, wynikający z zasady hierarchicznego podporządkowania, przy stosunkowo ograniczonych możliwościach samodzielnego działania.

Kuźnią przyszłych kadr administracyjnych był Wydział Prawa i Administracji – jeden z pięciu wydziałów erygowanego w 1816 r. Królewskiego Uniwersytetu Warszawskiego. Powstał on z przekształcenia Szkoły Prawa i Administracji Księstwa Warszawskiego. Nauczanie w zakresie administracji miało charakter zawodowy i praktyczny, mniejszy nacisk kładziono na czystą teorię. Wykładano „ustawodawstwo policyjne” i zasady Konstytucji.⁶ Wyodrębnio-

⁶ Dominik Krysiński, wykładający jeszcze w czasach Księstwa, postulował także wykład z ustawodawstwa administracyjnego różnych krajów, w szczególności angielskiego i pruskiego.

no w programie kształcenia nauki administracyjnej, ekonomii politycznej i naukę policji.

Kłęski powstań narodowych, zwłaszcza styczniowego, spowodowały nasilenie się procesów rusyfikacyjnych w Królestwie Polskim. W zamierzeniach władz carskich przekształceniom ustrojowym w administracji Królestwa miała towarzyszyć równoczesna wymiana całej miejscowej kadry urzędniczej. Polaków zajmujących wcześniej większość stanowisk w zarządzie cywilnym planowano zastąpić lojalnymi wobec rządu Rosjanami, sprowadzanymi do służby w Królestwie z wewnętrznych guberni Cesarstwa. W rezultacie władze carskie doprowadziły do całkowitej likwidacji odrębnego dotąd korpusu urzędników cywilnych Królestwa Polskiego. Nowa biurokracja działała już w myśl przepisów ustawy o służbie cywilnej w Cesarstwie Rosyjskim. Ze względów politycznych najwcześniej odsunięto Polaków od sprawowania naczelnych stanowisk w administracji, zastrzegając je wyłącznie dla Rosjan. Na niższych stanowiskach kierowniczych Polacy byli zatrudniani jeszcze do końca XIX w., choć z biegiem lat w coraz mniejszej liczbie.⁷ W najmniejszym stopniu działaniami rusyfikacyjnymi objęto jedynie pozostałe stanowiska urzędnicze: referentów, buchalterów itp., gdzie Polacy stanowili ponad połowę obsady. Byli oni jednak poddawani stałej dyskryminacji, gorzej od Rosjan opłacani, rzadziej nagradzani i awansowani. Ich obecność w urzędach nie miała w rezultacie wpływu na sposób funkcjonowania administracji w pełni zrusyfikowanej w okresie popowstaniowym.

W związku z odzyskaniem niepodległości w 1918 r. powrócił problem konieczności stworzenia własnych kadr administracyjnych, które zastąpiłyby dotychczasowe struktury personalne państw

⁷ Byli wśród nich niestety i tacy, którzy – jak oceniał to wnikliwy obserwator życia politycznego w Królestwie, Antoni Zaleski – „w gorliwości urzędniczej samych Rosjan przejdą, i to już nie z tchórzostwa lub obawy, nie z obowiązku i w nadziei zapewnienia sobie spokojnego kawałka chleba i miejsca, lecz przez miłość dla sztuki, przez jakąś dziwną organizację mózgową, która z nich wytworzy najwstrętniejszy typ, jaki na warszawskim bruku spotkać ci się zdarzy: urzędnika zruszczonego, *plus russe que le tsar*”.

zaborczych, opierające swój aparat administracyjny na ziemiach polskich na własnych urzędnikach. Było to tym trudniejsze, że – jak wspomniano wyżej – w zaborze rosyjskim rusyfikacja administracji publicznej przeprowadzana była niezwykle konsekwentnie i skutecznie. Niemniej skutecznie proces niedopuszczania Polaków do funkcji publicznych przebiegał w zaborze pruskim. Inna sytuacja występowała na terenie zaboru austriackiego, gdzie w warunkach autonomii Galicji możliwe było obsadzanie stanowisk w administracji przez Polaków. Jedynie tutaj możliwe było także wykształcenie odpowiedniej liczby prawników (uniwersytety w Krakowie i Lwowie). Nic też dziwnego, że Galicja stała się w pierwszych latach niepodległości głównym źródłem pozyskiwania kadr urzędniczych na potrzeby odrodzonego państwa. Najwięcej kadry administracyjnej wszystkich szczebli w pierwszych latach niepodległości pochodziło właśnie z b. zaboru austriackiego. Wiele stanowisk powierzono jednak osobom niewykwalifikowanym – bez odpowiedniego wykształcenia i doświadczenia. Toteż podjęto niezwłocznie rozległe działania w kierunku kształcenia nowych kadr służby cywilnej oraz przygotowania regulacji prawnych z tego zakresu.

Sytuację prawną funkcjonariuszy służby publicznej uregulowano jednolicie w przepisach **ustawy o państwowej służbie cywilnej z 1922 r.** (pragmatyka służbowa). Jej przepisom podlegali wszyscy funkcjonariusze państwowi z wyjątkiem sędziów i prokuratorów, nauczycieli, profesorów szkół akademickich, pracowników przedsiębiorstw i monopoli państwowych.

Funkcjonariusze państwowi dzielili się na urzędników i niższych funkcjonariuszy. Ustawa regulowała sposób powoływania na stanowisko (i zwalniania), tryb awansu, uprawnienia urlopowe, sprawy uposażenia, obowiązki, zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej. Stosunek służbowy powstawał na podstawie mianowania (jednostronnego aktu administracyjnego), a tylko wyjątkowo na podstawie umowy o pracę (pracownicy kontraktowi). Nominacja mogła być stała lub na czas określony. Mianowanie na stałe dawało stabilizację stosunku służbowego. Rozwiązanie stosunku służbowego następowało w drodze zwolnienia ze służby państwowej.

Urzędnika mianowanego na stałe można było zwolnić tylko na mocy orzeczenia komisji dyscyplinarnej lub po przeniesieniu go w tzw. stan nieczynny (trwający co najmniej sześć miesięcy).

Wszelkie działania podejmowane w ramach służby służyć miały interesom publicznym i dobru służby. W stosunkach służbowych obowiązywała zależność administracyjna i dyscyplina. Urzędnik mógł być przeniesiony na równoważne stanowisko w innym mieście.

Funkcjonariusze administracji korzystali z szeregu przywilejów większych niż zwykli pracownicy, m.in. w dziedzinie uprawnień emerytalnych, bezpłatnej opieki lekarskiej, dofinansowania na kształcenie dzieci, korzystali ze zniżek na przejazdy koleją. Uposażenia pracowników państwowych były jednak z reguły niższe niż na analogicznych stanowiskach w innych instytucjach (np. przedsiębiorstwach państwowych i prywatnych).

Problem bardzo istotny dla sprawnego funkcjonowania administracji stanowią odpowiednie kwalifikacje zawodowe i doświadczenie kadry urzędniczej. W pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości odczuwano dotkliwie ich brak. W 1923 r. w administracji państwowej zatrudniano ok. 120 000 osób, spośród których zaledwie 15 000 tysięcy miało wyższe wykształcenie. Tylko ok. 15% urzędników pracowało poprzednio w administracji państw zaborczych. W następnych latach korpus urzędniczy zasilany był przez absolwentów polskich uczelni, co zaczęło wpływać na sposób działania administracji, zwłaszcza niższego szczebla. Proces budowania w pełni profesjonalnej, polskiej kadry urzędniczej przerwał wybuch II wojny światowej.

LITERATURA

1. Ajnenkiel A., *Science administrative et droit administratif dans les grandes écoles polonaises 1795–1830/31* [w:] *Wissenschaft und Recht der Verwaltung seit dem Ancien Régime*, wyd. E. V. Heyen, Ius Commune – Sonderhefte, Bd 21, Frankfurt a.M. 1984.

2. *Deutsche Verwaltungsgeschichte* (wyd. K. Jeserich, H. Pohl, G. C. v. Unruh), Bd 1: *Vom Spätmittelalter bis zum Ende des Reiches*, Stuttgart 1983.

3. *Die Habsburgermonarchie 1848–1918*, t. II: *Verwaltung und Rechtswesen*, ed. A. Wandruszka und P. Urbanitsch, Wien 1975.
4. Dutkowa R., *Uniwersytet Jagielloński w czasach Księstwa Warszawskiego. Szkoła Główna Krakowska w latach 1809–1814*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1965.
5. Godechot J., *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris 1968.
6. Grodziski S., *Franciszek Józef I*, Ossolineum, Wrocław 1978.
7. Grodziski S., *Historia ustroju społeczno-politycznego Galicji 1772–1848*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1971.
8. Izdebski H., *Historia administracji – nowe trzecie wydanie*, Warszawa 1996.
9. Izdebski H., *Historia administracji a historia biurokracji*, „Państwo i Prawo”, 1975, z. 5.
10. Izdebski H., *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym państwa nowożytnego*, Warszawa 1975.
11. *Les influences du „modele” napoleonien d'administration sur l'organisation administrative des autres pays*, ed. B. Wunder, Brussels 1995.
12. Leśnodorski B., *Administracja w państwie burżuazyjnym. Czynniki rozwoju*, „Państwo i Prawo”, 1971, z. 3–4.
13. Leśnodorski B. i in., *Studia z dziejów Wydziału Prawa Uniwersytetu Warszawskiego*, Warszawa 1963.
14. Małec J., Małec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2000.
15. Rostocki W., *Korpus w gęsie pióro uzbrojony. Urzędnicy warszawscy, ich życie i praca w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim do 1831 r.*, Warszawa 1972.
16. Salmonowicz S., *Prusy. Dzieje państwa i społeczeństwa*, Poznań 1987.
17. Salmonowicz S., *Fryderyk II*, Ossolineum, Wrocław 1985.
18. Serczyk W. A., *Piotr I Wielki*, Ossolineum, Wrocław 1973.
19. Serczyk W. A., *Katarzyna II*, Ossolineum, Wrocław 1989.
20. Sobociński W., *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964.
21. Smyk G., *Korpus urzędników cywilnych w gubernialnych organach administracji ogólnej Królestwa Polskiego w latach 1867–1915*, Lublin 1998 (maszynopis pracy doktorskiej).
22. Stolleis M., *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, t. I: *Reichspublizistik und Policywissenschaft*; t. II: *Staatslehre und Verwaltungswissenschaft*, München 1988–1992.
23. *Verwaltungsgeschichte Ostdeutschlands 1815–1945. Organisation – Aufgaben – Leistungen der Verwaltung*, Herausgegeben von G. Heinrich, F.-W. Henning, K. G. A. Jeserich, Stuttgart 1993.

Sára Márton

**School and Quality
The Task of the National Educational
Evaluation and Examination Centre in Hungary**

This paper is about in all probability a dominant element of the Hungarian Education of the next few years, namely about the formation and the tasks of the National Educational Evaluation and Examination Centre.

The quality of education is rather getting into the forefront of professional and public thinking. “The keyword of educational policy is the principle of quality” claimed the Minister of Education taking part together with the leading officials and the representatives of the local governments at a meeting organised 8th February 2000 guaranteeing its standard.

This purpose is served by three means:

- expanding content regulation with core curriculum,
- strengthening the role of the state in financial area,
- developing the national evaluation and quality assurance system.

The 95/A article of the Amendment of the Educational Act enacts on the establishment of the National Educational Evaluation and Examination Centre (OKÉV), which is a kind of institution that helps the implementation of the third element.

The tasks of the National Educational Evaluation and Examination Centre:

- on the initiative of the various persons taking part in the area of education, the National Educational Evaluation and Examination Centre makes professional controlling and measuring at national, local, county, capital, settlement and institutional levels, and works out

the approaches and the up-to-date tasks, and evaluates and analyses the outcomes of the research,

- after proper professional preparation, competition processes and experiment, the National Educational Evaluation and Examination Centre introduces the national system of quality assurance,

- the National Educational Evaluation and Examination Centre also provides for the development of the exams for financial and fundamental knowledge and for the perfect function of the exams, and for organising other out of the school examinations,

- the National Educational Evaluation and Examination Centre co-ordinates and controls professionally the activity of the educational experts and presiding the examiners,

- the National Educational Evaluation and Examination Centre provides for the collecting and analysing educational statistics data,

- the National Educational Evaluation and Examination Centre supports the formulation of the educational development and measuring plans,

- the National Educational Evaluation and Examination Centre gives accounts of its work in bulletins and annual reports to the ministers controlling its work directly and to the public,

- the National Educational Evaluation and Examination Centre creates annual work schedules concerning the survey, evaluation and control activities of the local centres, and also co-ordinates and controls this work,

- the National Educational Evaluation and Examination Centre draws up national survey and evaluation standards,

- the National Educational Evaluation and Examination Centre carries out international comparative researches,

- the National Educational Evaluation and Examination Centre works out methodological auxiliary materials for carrying out control,

- the National Educational Evaluation and Examination Centre co-ordinates the professional supports and organisation of quality assurance at local level,

- the National Educational Evaluation and Examination Centre monitors and evaluates the quality assurance activity in the institutions and in case of the maintainers,
- the National Educational Evaluation and Examination Centre copes with tasks in connection with professional examinations.

The Examination Centre that operates as the central office does not form big apparatus because the tasks are provided by the co-operation of a central office, including seven local offices, with restricted number of workers. They will be able to fulfil the above mentioned tasks by drawing into it experts. Those previously operating institutions, which tasks has got to the National Educational Evaluation and Examination Centre according to the governmental regulation (for example, the National Education Service Office that organises secondary school financial exams at national level) will continue their work within the scope of these new institutions in the future.

The above mentioned office, coming into office on 1st September 2000, had to solve many internal organisational work in the first some months. First of all, the selection of the best colleagues and the indication of the proper place of the new local offices took the turn. The colleagues of the National Educational Evaluation and Examination Centre were allowed to begin their work just after a proper professional training. The content of the training courses included all those knowledge areas, which were essential for fulfilling the tasks, namely the knowledge of the quality assurance, evaluation and survey methods, measures taken by the authorities, basic laws concerning this area etc. There had to be built those professional connections, which made possible the effective and solid operation of the evaluation and controlling system. Some professional partners' inquiry (audit) was essential when starting the program, especially concerning the professional services co-operating in the launching of the quality assurance and evaluation systems.

First of all, during this process, they dealt with drawing up of the professional inquiry (audit) principals with the co-operation of

the advisory council of the Minister of Education, then it was followed, by means of competition, by the selection of the proper partners. At the same time they selected the institutions that took part in the first phase of the programme then began the training of the participants. The task of the National Educational Evaluation and Examination Centre also provides for making real and substantial professional conversation in the area of quality development, and for supporting it. In the interest of it, the previous experiments and literature had to be made available for the public, and had to make authority for the continuous expositions and evaluation of the experiments of the programme.

LITERATURE

1. ACT LXXIX of 1993: on Education.
2. The Amendment of 1999 of the ACT LXXIX of 1993.
3. *Quality Development in Education*, Ministry of Education 1999.

Jarosław Reszczyński

**Usytuowanie służby konsularnej
w ramach polskiej służby cywilnej (1918–2002)**

1. Służba państwowa w stosunkach międzynarodowych

Państwo wykonuje swoje funkcje w przeważającej mierze na własnym terytorium. W zakresie stosunków międzynarodowych organy państwa działają jednak częściowo także poza jego granicami. Ma to miejsce w szczególności przy bezpośrednich kontaktach placówek dyplomatycznych i urzędów konsularnych z organami innych podmiotów prawa międzynarodowego (najczęściej z władzami państw obcych i organizacji międzynarodowych) oraz z własnymi obywatelami przebywającymi zagranicą. W tej sferze kompetencje organów państwa obejmują zadania należące wyjściowo do właściwości różnych organów krajowych (przede wszystkim administracji rządowej). Funkcjonalna wyjątkowość organów państwa działających zagranicą rodzi potrzebę szczególnej regulacji prawnej ich organizacji i zasad działania. Od pracowników państwowych występujących zagranicą w charakterze organów państwa¹ wymaga się specjalnych kwalifikacji i predyspozycji. Są one większe niż wobec pracowników zatrudnionych w kraju i odpowiadają randze ich zadań oraz specyficznym warunkom pracy.

Przesłanki te stanowią z reguły wystarczającą podstawę do prawnego wyodrębnienia kategorii pracowników państwowych wykonujących swoje obowiązki zagranicą i do odrębnego uformowania struktury, w której skład wchodzi.² W tym kontekście najczęściej mówi się o „służbie”.

¹ Zob. J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, wyd. VI zm., Warszawa 2000, s. 57–58.

² Zob. treść art. I ustawy o służbie zagranicznej (dalej cyt. jako ust. o SZ) z 27.07.2001 r. (Dz. U. 01.128.1403).

Warto zwrócić uwagę, że termin „służba” w odniesieniu do pracowników państwowych nie znajduje na gruncie prawa polskiego definicji ustawowej. W aktach normatywnych używany jest on w sposób wskazujący, że odnosi się w pierwszym rzędzie do grupy osób zorganizowanych wedle jednolitej pragmatyki służbowej dla realizacji określonych celów o charakterze publicznym. Ich wyodrębnienie w świetle prawa wyraża się także we wspólnym statusie oraz podobieństwie zadań, funkcji i obowiązków służbowych oraz uprawnień wynikających ze stosunku pracy. W szczególności członkowie służby muszą spełniać określone kryteria i wymogi podmiotowe.³ Takie rozumienie „służby” występuje także w przypadku pojęcia „służby zagranicznej”, które od prawie roku funkcjonuje w polskim ustawodawstwie.

W służbie państwowej pełnionej zagranicą tradycyjnie pojawia się podział na służbę dyplomatyczną i służbę konsularną. Ma on głębokie uzasadnienie historyczne. Przedstawiciele dyplomatyczni reprezentowali ogólne interesy państwa. Konsulowie byli jego przedstawicielami jedynie w określonych dziedzinach.⁴ Dziedziny te wiązały się przede wszystkim z opieką (*ius protectionis*) nad znajdującymi się na obczyźnie własnymi poddanymi (w późniejszym czasie – obywatelami) oraz ze stosowaniem do nich poza granicami państwa norm krajowego porządku prawnego (*ius avocandi*).⁵

³ Elementem konstytutywnym „służby” jest ponadto jej wewnętrzna organizacja oraz jednolite zasady funkcjonowania. Zob. J. Reszczyński, *Zatrudnienie w służbie zagranicznej* [w:] *Rozważania o nauce i dogmatyce prawa*, pod red. prof. dr hab. Jerzego Malca, Kraków 2002 (Acta Academiae Modrevianae; Materiały konferencji naukowej zorganizowanej przez Wydział Administracji Krakowskiej Szkoły Wyższej im. A. Frycza-Modrzewskiego), s. 79-80.

⁴ Por. J. Sutor, op. cit., s. 372. Pierwszy polski konsul zawodowy pojawił się w 1786 r., zob. E. J. Pałyga, *Służba konsularna Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1970, s. 5. Posłowie I Rzeczypospolitej działali już w poprzednich wiekach.

⁵ Por. E. J. Pałyga, *Prawno-polityczne podstawy opieki konsularnej II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Polonijny”, z. 1, 1976, s. 127 (i przyp. 9 tamże, z nawiązaniem w tym zakresie do koncepcji J. Makowskiego).

Podział ten zachował swoje znaczenie również współcześnie. Zróznicowanie kompetencyjne (funkcjonalne) wewnątrz służby zagranicznej jest elementem trwałym, niejako organicznie z nią związanym, i z pewnością będzie istniało w dalszej przyszłości. Z drugiej strony nie musi ono jednak narzucać zakresu strukturalnej odrębności obu służb ani nawet samego ich formalnego dualizmu. Ustawodawca każdego państwa może regulować kształt służby zagranicznej w dowolny sposób, a normy prawa międzynarodowego i zwyczaj międzynarodowy dopuszczają przesuwanie kompetencji w ramach tradycyjnego podziału na stosunki dyplomatyczne i konsularne. Dawniejszy nakaz rozdziału funkcji w osobnych organach (ambasada, konsul) ma dziś w prawie międzynarodowym charakter relatywny, a w prawach wewnętrznych może być nawet pominięty w zakresie organizacji wewnętrznej służby. Od okresu następującego bezpośrednio po I wojnie światowej występują bowiem zarówno w prawie międzynarodowym,⁶ jak i w prawach poszczególnych państw, tendencje do wzajemnego przenikania się obu służb. Prowadzi to z biegiem czasu najczęściej do zbliżania się ich statusu, a nawet do unifikacji.

Można w istocie zgodzić się z opinią formułowaną w doktrynie, że obiektywne różnice zadań obu służb nie dają podstaw do ich odrębnego traktowania w sensie pragmatyki służbowej.⁷ Nie są w każdym razie ich konieczną przesłanką. Z tego względu powołanie w ustawie o służbie zagranicznej z 27.07.2001 r. (Dz. U. 01.128.1403) jednolitej służby wykonującej zadania dyplomatyczne i konsularne nie może budzić zastrzeżeń.

⁶ Jeszcze pierwsza wielostronna (południowoamerykańska) konwencja o funkcjach konsularnych z 18.07.1911 r. podpisana w Caracas wykluczała łączenie zadań obu służb (zob. J. Osiecki, *Służba dyplomatyczna a konsularna w świetle kodyfikacji prawa konsularnego*, „Państwo i Prawo”, 5–6, 1964, s. 793 przyp. 2). Praktyka powierzania funkcji konsularnych placówkom dyplomatycznym zapoczątkowana po I wojnie światowej przez Wlk. Brytanię i niezwykle szeroko rozwinięta przez ZSRR, zaowocowała zbliżeniem statusu obu działów służby zagranicznej (szczególnie w zakresie przywilejów i immunitetów), widocznym w Konwencjach Wiedeńskich: dyplomatycznej z 1961 r. i konsularnej z 1963 r.

⁷ Zob. J. Sutor, op. cit., s. 373.

I. Miejsce służby konsularnej w ramach polskiej służby państwowej wykonywanej zagranicą.

Struktura polskich placówek i urzędów zagranicznych zaczęła kształtować się bezpośrednio po uzyskaniu niepodległości w 1918 roku. Jej organizacja i funkcjonowanie regulowane były początkowo aktami prawnymi niższego rzędu niż ustawa.

Podstawą zatrudnienia etatowych urzędników państwowych także w sferze spraw zagranicznych stała się rychło ustawa o państwowej służbie cywilnej z 17.02.1922 r. (Dz. U. 22.21.164).⁸ W art. 17 posługuje się ona nawet terminem „służba dyplomatyczna i konsularna”, odsyłając do specjalnych przepisów w zakresie nadawania tytułów urzędowych. Dostrzec w tym można uznanie przez ustawodawcę autonomii tej szczególnej kategorii urzędników państwowej służby cywilnej.

Formalne ustawowe wyodrębnienie służby konsularnej (będące jednocześnie formalną przesłanką odrębności służby dyplomatycznej) nastąpiło dopiero w ustawie z 11.11.1924 r. o organizacji konsulatów i czynnościach konsulów (Dz. U. 24. 103. 944).⁹

Zgodnie z jej sformułowaniami istniały obok siebie służba konsularna i służba dyplomatyczna (art. 5). Ta pierwsza dzieliła się na służbę konsularną etatową, składającą się z urzędników państwowych, oraz honorową, nie mającą charakteru urzędniczego (art. 4 i art. 5). W skład służby etatowej wchodził jedynie konsulowie generalni, konsulowie i wicekonsulowie (wszystkie grupy dzieliły się na pierwszą i drugą klasę), zatrudnieni odpowiednio jako kierownicy konsulatów generalnych, konsulatów i wicekonsulatów, a także wydziałów konsularnych tworzonych w siedzibach przedstawicielstw dyplomatycznych w składzie ambasad lub poselstw (zob. też art. 26).¹⁰ „Konsul” oznaczał zatem w ustawie jedynie kierownika urzędu.

⁸ Wśród licznych późniejszych zmian tej ustawy zwraca uwagę nazwanie po 1949 roku urzędników państwowych – pracownikami państwowymi.

⁹ Zob. art. 5 tej ustawy. Ustawa przejmuje wzory francuskie (jeszcze z 1833 r.). Zob. E. J. Pałyga, *Służba konsularna*, s. 6 przyp. 2.

¹⁰ Powoływanie wydziałów konsularnych miało charakter pragmatyczny i powodowane było przede wszystkim potrzebą oszczędności. Kierownicy wy-

Ustawa przewidywała z drugiej strony możliwość przydzielenia członków etatowej służby konsularnej do pełnienia służby dyplomatycznej w przedstawicielstwach dyplomatycznych (art. 5). Podział na służby, których istnienie ustawa przewidywała tylko zagranicą, nie miał zatem charakteru doktrynalnego, lecz przede wszystkim funkcjonalny i nie był w założeniu sztywny. W odniesieniu do konsulów, jak i pozostałych etatowych urzędników konsulatów,¹¹ podobnie jak i do ambasadorów, posłów, ministrów pełnomocnych i urzędników pracujących w przedstawicielstwach dyplomatycznych, obowiązywały przepisy wspomnianej wyżej ustawy o państwowej służbie cywilnej.¹² Jednolite kryteria zatrudnienia w służbie były potencjalnie dalszą przesłanką łączącą obie jej kategorie.

Występujący jednak w praktyce przedwojennego MSZ wyraźny podział na dyplomatów i urzędników konsularnych, którzy w powszechnie uważani byli za niższą hierarchicznie grupę zawodową, stanowił poważny problem dla kierownictwa tego resortu. Podejmowało ono, szczególnie w latach 30. XX wieku, wysiłki

działów konsularnych w przedstawicielstwach dyplomatycznych posiadali jednak rangę konsularną i wchodził w skład służby konsularnej. Rozwiązanie to było dość częste. W 1919 roku na 41 polskich etatowych placówek konsularnych istniało 16 wydziałów konsularnych, zaś w 1939 roku na 87 takich placówek (w tym 8 agencji konsularnych, w których kierujący nimi agenci konsularni nie wchodził w świetle ustawy z 1924 roku w skład służby konsularnej) 17 działało jako wydziały konsularne placówek dyplomatycznych. Zob. W. Michowicz [w:] *Historia dyplomacji polskiej*, pod red. P. Łossowskiego, tom IV 1918-1939, s. 33 i s. 56. W skład służby konsularnej honorowej wchodził honorowi konsulowie i wicekonsulowie.

¹¹ Ustawa z 11.11.1924 r. wymienia jeszcze liczne kategorie urzędnicze i służb pomocniczych „wchodzące w skład konsulatu” (art. 6), a także etatowych (lub honorowych) agentów konsularnych wykonujących funkcje konsularne w zakresie czynności powierzonych przez konsula, „pod jego odpowiedzialnością” i przy służbowej od niego zależności (art. 7). Obok konsulów występowała w ustawie ogólna kategoria „innych funkcjonariuszy konsularnych” (art. 19, art. 26).

¹² Zob. pierwotne brzmienie art.11 ustawy o państwowej służbie cywilnej. Konsulowie i attachés konsularni należeli do I kategorii urzędników. Art. 17 od zmiany tej ustawy w 1932 roku wskazywał wprost na najwyższe stanowiska służby dyplomatycznej.

w celu „niwelowania ciągle istniejącej bariery”,¹³ jednak z miernym skutkiem.

Ustawa o organizacji konsulatów i czynnościach konsulów z 1924 roku stanowiła podstawę prawną funkcjonalnego i organizacyjnego wyodrębnienia służby konsularnej również w pierwszych 30 latach istnienia PRL. Utraciła ona moc dopiero z chwilą wejścia w życie nowej ustawy o funkcjach konsulów PRL (z 13.02.1984; Dz. U. 84. 9. 34), co nastąpiło 1.07.1984 r.¹⁴ Ustawa ta nie odnosiła się bezpośrednio do problemu usytuowania służby konsularnej i jej związków ze służbą dyplomatyczną.

Art. 1 ustawy o funkcjach konsulów definiował pojęcie „konsula”. Był nim jedynie „kierownik konsulatu generalnego, konsulatu, wicekonsulatu i agencji konsularnej, jak również wydziału konsularnego przedstawicielstwa dyplomatycznego”. Tak samo jak w ustawie z 11 listopada 1924 roku (art. 5) przyjęto zatem, że termin ten odnosi się do osób kierujących wyodrębnionymi jednostkami organizacyjnymi służby państwowej zagranicą, wykonującymi funkcje konsularne. Funkcje te (nazywane funkcjami konsula) mogli konsulowie wykonywać osobiście, albo upoważnić do ich wykonywania innych pracowników posiadających konsularne lub dyplomatyczne stopnie służbowe (art. 4). W placówkach dyplomatycznych nieposiadających wydziału konsularnego funkcje te mógł wykonywać członek personelu dyplomatycznego wyznaczony przez Ministra

¹³ Zob. W. Michowicz, op. cit., s. 38 i s. 55, z powołaniem się na wspomnienia W. Jędrzejewicza i W. T. Drymmera. Niezależność konsulatów od ambasadorów i posłów, o której pisze W. Michowicz (op. cit., s. 55), nie mogła jednak „zostać zniesiona” w połowie lat trzydziestych ub. wieku, gdyż już art. 2 i art. 4 ustawy z 11.11.1924 o organizacji konsulatów stanowił, że konsulaty, poza podległością merytoryczną MSZ, podlegały bezpośrednio przedstawicielom dyplomatycznym w krajach ich urzędowania.

¹⁴ W ówczesnej praktyce ustrojowej podstawy te miały ograniczone znaczenie praktyczne. Na potrzebę zmiany ustawy zwróciła uwagę Komisja Spraw Zagranicznych sejmowi dopiero u progu lat 60. i nie ulega wątpliwości, że jej stanowisko uzasadnione było względami politycznymi. Zob. E. J. Pałyga, *Służba konsularna*, s.7.

Spraw Zagranicznych (art. 3). Ustawa rozdzieliła więc w sposób oczywisty samo pojęcie „konsula” od wykonywania funkcji konsula. Funkcje te wykonywać mogły różne kategorie urzędników państwowych, niekoniecznie pracujących w wydzielonych jednostkach organizacyjnych przeznaczonych do wykonywania zadań konsularnych. Zachowano przy tym praktykę, że w ramach traktowanej w przepisach łącznie „służby dyplomatyczno-konsularnej” służbowe stopnie konsularne mogły być przyznawane nie tylko „konsułom” w rozumieniu ustawy, ale i innym pracownikom (wykonującym funkcje konsularne). Znalazło to wyraz w § 15 Rozporządzenia RM z dnia 24 marca 1983 r. w sprawie niektórych praw i obowiązków pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej (Dz. U. 83. 20. 90), w którym ustanowiono jednolite dyplomatyczne i konsularne stopnie służbowe pracowników, obowiązujące „w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, w przedstawicielstwach dyplomatycznych i urzędach konsularnych”. W siedmiu przypadkach (poniżej stopni ambasadorów i ministrów pełnomocnych) istniała pełna odpowiedniość między służbowymi stopniami dyplomatycznymi i konsularnymi, a ich nadanie zależało właśnie od charakteru pełnionych funkcji.¹⁵

W uchwalonej w 2001 roku i aktualnie obowiązującej ustawie o służbie zagranicznej¹⁶ termin „konsul” przybiera odmienne znaczenie. W rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o SZ konsulami są bowiem „osoby wyznaczone do wykonywania funkcji konsularnych” określonych we wspomnianej wyżej ustawie o funkcjach konsulów. Oznacza to, że ustawodawca przyjął funkcjonalne rozumienie terminu „konsul” określając nim zarówno „konsulów – kierowników placówek”, jak i inne osoby posiadające uprawnienie do wykonywania tych funkcji. Na gruncie ustawy o służbie zagranicznej nadano więc

¹⁵ Zob. § 15 ust. 2 pkt. 4–10 cytowanego rozporządzenia. Przewiduje ono następujące równorzędne stopnie: radca – minister pełnomocny, konsul generalny – minister pełnomocny; radca, konsul generalny; I sekretarz, konsul; II sekretarz, wicekonsul; III sekretarz, agent konsularny; attaché, attaché konsularny; sekretarz-archiwista, sekretarz konsularny.

¹⁶ Zob. przyp. 2 powyżej.

po raz pierwszy w polskim ustawodawstwie terminowi „konsul” znaczenie „urzędnika konsularnego”.¹⁷

Należy uznać, że „wyznaczenie do wykonywania funkcji konsularnych”, o którym mowa w ustawie o SZ, odnosi się nie tylko do *wyznaczenia* przez dyrektora generalnego służby zagranicznej,¹⁸ ale także do sytuacji określonych w inny sposób w obowiązującej dalej ustawie o funkcjach konsulów. W szczególności za konsulów w rozumieniu ustawy o SZ uznać trzeba pracowników *upoważnionych* do wykonywania funkcji konsula przez konsula w rozumieniu art. 4 ustawy o funkcjach konsulów (czyli kierownika urzędu konsularnego).

Konieczne w tym kontekście przyjęcie szerokiego rozumienia terminu „wyznaczenia do wykonywania funkcji konsulów” prowadzi jednak do pewnych paradoksalnych konsekwencji wynikających z jednoczesnego obowiązywania ustawy o funkcjach konsulów posługującej się innym znaczeniem podstawowego terminu. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o funkcjach konsulów, minister właściwy do spraw zagranicznych może *powołać* do wykonywania niektórych funkcji konsulów: honorowego konsula generalnego, konsula honorowego, wicekonsula honorowego lub honorowego agenta konsularnego. Konsulowie honorowi pozostają jednak w myśl art. 2 ust. 2 pkt 3 ustawy o SZ poza służbą zagraniczną. Nawet uznanie w zakresie przyznanych mu właściwości konsula honorowego za „konsula”, nie powoduje stosowania do niego przepisów ustawy o SZ (choć stosuje się wobec niego ustawę o funkcjach konsulów).

¹⁷ Wyrażenie to, przyjęte w wiedeńskiej konwencji o stosunkach konsularnych (art.1 pkt d), oznacza każdą osobę, łącznie z kierownikiem urzędu konsularnego, powołaną w tym charakterze do wykonywania funkcji konsularnych.

¹⁸ Art. 21 ust. 1 ustawy o służbie zagranicznej mówi o wyznaczeniu przez niego do wykonywania funkcji konsularnych członków personelu dyplomatyczno-konsularnego, którzy zdali egzamin konsularny. Warto zauważyć, że zgodnie z ustawą o służbie zagranicznej za „konsula” uważa się również członka personelu dyplomatycznego wyznaczonego do wykonywania funkcji konsula przez ministra SZ (art. 3 ustawy o funkcjach konsulów). Nowa ustawa nie była konsekwentna i nie usunęła w tym zakresie kompetencji ministra.

W gruncie rzeczy za „konsulów” w rozumieniu art. 4 pkt. 3 ustawy o SZ można uważać także kierowników przedstawicielstw dyplomatycznych lub konsulów państw trzecich, którym minister właściwy dla spraw zagranicznych może *powierzyć* wykonywanie funkcji konsula na rzecz Rzeczypospolitej Polskiej w trybie przewidzianym w art. 6 ust. 1 ustawy o funkcjach konsulów.

Jak konsularnych powyższego wynika, część funkcji konsularnych w rozumieniu ustawy o SZ wykonywać mogą potencjalnie podmioty, które nie są członkami służby zagranicznej i nie stosuje się do nich pragmatyki służbowej. Wydaje się, że wprowadzając nowe znaczenie terminu „konsul” obok jego dawnego znaczenia, należało baczniej prześledzić skutki związane z zachowaniem dotychczasowego ustawodawstwa. Inna rzecz, że wprowadzanie nowych znaczeń już obowiązujących terminów jest sprzeczne z zasadami prawidłowej legislacji.¹⁹

Traktując zagadnienie systemowo przyjęć zatem trzeba, że konsulami, do których odnoszą się przepisy ustawy o SZ nie mogą być ani konsulowie honorowi, ani cudzoziemscy dyplomaci czy konsulowie wykonujący funkcje konsularne na rzecz RP. Ostatecznie trzeba uznać, że „konsul” jako osoba „wyznaczona do wykonywania funkcji konsularnych”, jest to, obok kierownika urzędu konsularnego (niebędącego konsulem honorowym) i dyplomaty wyznaczonego do tego przez ministra,²⁰ pomiot „upoważniony przez konsula do ich wykonywania”, o ile posiada stopień służbowy konsularny lub dyplomatyczny (w świetle ustawy o służbie zagranicznej – wyłącznie „stopień dyplomatyczny w służbie zagranicznej”). „Upoważnienie” zawiera wtedy w sobie również „wyznaczenie do wykonywania funkcji konsularnych”. „Powołanie do wykonywania niektórych

¹⁹ Zob. § 7 uchwały RM Nr 147 z 5.11.1991 r. w sprawie techniki prawodawczej (M. P. nr 44 z 1991 r. poz. 310): „Do oznaczenia jednakowych pojęć należy używać jednakowych określeń, a różnych pojęć nie powinno oznaczać się tymi samymi określeniami”.

²⁰ W omawianym zakresie ustawa o funkcjach konsulów jest *lex specialis* w stosunku do ustawy o służbie zagranicznej.

funkcji konsulów” oraz „powierzenie wykonywania funkcji konsula” niesie natomiast z sobą inną treść niż wspomniane „wyznaczenie”.²¹ W praktyce problemy te nie będą miały zapewne istotnego znaczenia, gdyż spodziewać się można koncentracji uprawnień w rękach dyrektora generalnego służby zagranicznej. To on, zgodnie z treścią art. 21 ust.1 ustawy o SZ, będzie samodzielnie wyznaczał „konsulów” (członków personelu dyplomatyczno-konsularnego do wykonywania funkcji konsulów).

Tak zdefiniowani w ustawie o SZ konsulowie (jako kategoria funkcjonalna) nie będą jednak po wyznaczeniu ich do pełnienia funkcji nosić tradycyjnych stopni konsularnych. Ustawa bowiem usunęła służbowe stopnie konsularne przyjmując dla wszystkich członków personelu dyplomatyczno-konsularnego jednolite stopnie dyplomatyczne nie uwzględniające w najmniejszym stopniu odrębności urzędów konsularnych.²² W ten sposób z polskiej służby zagranicznej znikają ostatecznie konsulowie generalni, konsulowie, wicekonsulowie i agenci konsularni. Ślad po dawnej terminologii pozostanie tylko w stopniach konsulów honorowych. Nowa sytuacja może być jednak źródłem trudności w kontaktach z urzędami kraju przyjmującego i z członkami korpusu konsularnego z innych państw.

Inne wątpliwości budzi sposób rozumienia przez twórców ustawy o służbie zagranicznej kluczowych dla niej pojęć. Dotyczy to „stanowisk pracy”, „stopni służbowych (dyplomatycznych)” i „wykonywanych funkcji”. Ta ostatnia kategoria jest szczególnie istotna dla wyróżnienia (obecnie wyłącznie na płaszczyźnie funkcjonalnej) służby konsularnej. Treść art. 9 ust.1 ustawy o służbie zagranicznej wska-

²¹ Zwraca jednak uwagę, że sama ustawa o SZ używa określenia „powierzenie obowiązków członka personelu dyplomatyczno-konsularnego” (art. 7 ust. 2). Powierzenie obowiązków skutkuje pełnym uczestnictwem w realizacji zadań służby zagranicznej z identycznymi prawami i obowiązkami jak reszta członków służby.

²² Art.7 ust.1 pkt.1; art. 8. W konsekwencji szefowie tych urzędów będą posiadać stopnie nieodpowiadające klasom kierowników urzędów konsularnych przewidzianych w wiedeńskiej konwencji o stosunkach konsularnych (art. 9 ust.1): konsul generalny, konsul, wicekonsul, agent konsularny.

zuje, że ustawodawca utożsamia je ze sobą i dekretuje, sprzecznie z semantyką i logiką, że stopnie są stanowiskami pracy, a także funkcjami (na których w placówkach zagranicznych wykonuje się czynności służbowe).²³ Zgodnie z tym przepisem osoba posiadająca stopień radcy będzie mieć stanowisko pracy radcy, a w konsulacie generalnym funkcję radcy, „na której” będzie wykonywać obowiązki służbowe polegające na wykonywaniu funkcji konsula tak w aspekcie formalnym (kierownika konsulatu generalnego), jak i materialnym (zgodnie z treścią ustawy o funkcjach konsulów). Jaka treść ma właściwie w tym przypadku „funkcja radcy”?²⁴

2. Zasady organizacji służby konsularnej i podległości urzędów konsularnych

Ustawa o organizacji konsulatów i czynnościach konsulów z 11.11.1924 r., sankcjonująca odrębność służby konsularnej, przyjęła że jej kierownictwo sprawuje Ministerstwo Spraw Zagranicznych (art. 2).²⁵ Konsekwencją tego zapisu była bezpośrednia podległość służbowa wszystkich konsulów ministerstwu. Kierownictwo

²³ Art. 9 ust.1: stopnie dyplomatyczne są jednocześnie stanowiskami pracy, a w placówkach zagranicznych funkcjami, na których członek personelu dyplomatyczno-konsularnego wykonuje czynności służbowe.

²⁴ Sejm Ustawodawczy II Rzeczypospolitej rozwiązał podobną kwestię znacznie bardziej czytelnie. Art. 17 ustawy o państwowej służbie cywilnej z 17.02.1922 r. (Dz.U. 22.21.164) mówi: „do każdego stanowiska służbowego przywiązany jest stopień służbowy oraz tytuł urzędowy, możliwie dokładnie określający właściwe czynności urzędowe”. Terminologia w tym zakresie stała sprawiała prawodawcom trudności. Rozporządzenia RM w sprawie wynagrodzenia i świadczeń przysługujących pracownikom polskich placówek dyplomatycznych i urzędów konsularnych z lat 90. (aż po rok 2000, zob. Dz. U. 00. 71. 834) przynoszą w załącznikach tabele stanowisk i zaszeregowania pracowników, w których stanowiska traktowane są na równi z tytułami (ambasador, radca, konsul, handlowiec, radiooperator, ogrodnik)

²⁵ Art. 2 ustawy. Ówczesne ujęcie doktrynalne nie przewidywało jednoosobowego kierownictwa ministra.

ministerstwa wyrażało się w „czuwaniu nad działalnością konsulatów, udzielaniu im ogólnych instrukcji kierowniczych oraz poleceń szczegółowych”. W zakresie nieobjęającym funkcji konsularnych konsulaty podlegały przedstawicielstwom dyplomatycznym w krajach ich urzędowania (w ich braku podległość ustalało Ministerstwo Spraw Zagranicznych). Ustawa mówi w tym zakresie o „zależności służbowej” (art. 2). Obejmuje ona sprawy „polityczne i reprezentacyjne”.²⁶ Konsulaty etatowe były zależne od przedstawicielstw dyplomatycznych bezpośrednio, konsulaty honorowe – za pośrednictwem konsulatu etatowego (art. 4). Ponadto konsulaty pozostawały pod „urzędową opieką właściwych przedstawicielstw dyplomatycznych” (art. 3), która miała na celu głównie zapewnienie respektowania ich praw i przywilejów w państwie przyjmującym.

Mimo stopniowego wprowadzania w PRL koncepcji jednolitości służby dyplomatyczno-konsularnej (przy zachowaniu jednak służbowej odrębności kategorii urzędników konsularnych) nie doszło do większych zmian przepisów dotyczących strukturalnego usytuowania urzędów konsularnych. Ustawa o funkcjach konsulów z 1984 roku przewidywała, że konsul podlega służbowo Ministrowi Spraw Zagranicznych (art. 8 ust. 1) oraz że bezpośredni nadzór nad jego działalnością sprawuje kierownik przedstawicielstwa dyplomatycznego (art. 8 ust. 2). Norma ta dotyczyła wszystkich kierowników urzędów konsularnych, niezależnie od tego, czy były one samodzielne, czy zintegrowane w strukturze przedstawicielstw dyplomatycznych (wydziały konsularne). Z kolei w zakresie organizacji urzędów konsularnych ustawa odsyłała do przepisów o urzędzie Ministra Spraw Zagranicznych i dalszych przepisów szczególnych niższego rzędu (art. 8. ust. 3). Miejsce konsulatów honorowych w strukturze służby nie było początkowo określone. Dopiero ostatnio przyjęto ustawowo praktykowane już wcześniej rozwiązanie, że konsulowie honorowi podlegają mają w zakresie wykonywania funkcji kierownikowi przedstawicielstwa dyplomatycznego, zaś bezpośredni

²⁶ Zob. W. Michowicz, *op. cit.*, s. 56.

nadzór nad ich działalnością sprawować ma właściwy terytorialnie konsul.²⁷

Ustawa o SZ odeszła od koncepcji służby dyplomatyczno-konsularnej i zastąpiła ją formalnie jednolitą służbą zagraniczną. W konsekwencji zlikwidowano istniejącą dotąd ograniczoną autonomię kategorii urzędników konsularnych wewnątrz służby. Zewnętrznym wyrazem tego faktu było usunięcie służbowych stopni konsularnych. Jednocześnie funkcjonalna odrębność działalności w sferze konsularnej kazała ustawodawcy pozostawić w mocy ustawę o funkcjach konsułów RP. Razem z nią obowiązują nadal wspomniane wyżej ogólne zasady podległości urzędów konsularnych, które nadają urzędom konsularnym specyficzną odrębność.

Pewną zmianę uwidocznili tu art. 22 ust. 1 ustawy o służbie zagranicznej stanowiący, że urzędem konsularnym kieruje konsul albo konsul honorowy. W pierwszym przypadku występuje zatem zgodnie z obowiązującymi przepisami podległość służbowa Ministrowi Spraw Zagranicznych (i bezpośredni nadzór kierownika przedstawicielstwa dyplomatycznego), w drugim zaś podległość (w zakresie wykonywania niektórych funkcji konsułów) kierownikowi przedstawicielstwa dyplomatycznego i bezpośredni nadzór właściwego terytorialnie konsula. Konstrukcja ta wydaje się nadmiernie skomplikowana.

Rozwiązanie to jest jednak na pewno i tak lepsze niż proponowane w ostatniej wersji projektu ustawy (projekt ustawy z 30 marca 2001 r.), który przewidywał – w myśl art. 21 – służbą podległość konsula dodatkowo także dyrektorowi generalnemu służby zagranicznej.

²⁷ Zob. art. 5 ust. 5 i 6 po zmianach, które weszły w życie 30.03.2001 r. (Dz.U. 00.120.1268).

3. Kryteria zatrudnienia i wymagania wobec członków służby konsularnej

W ustawie z 11.11.1924 roku o organizacji konsulatów i czynnościach konsulów przewidziano w zakresie mianowania stosowanie do członków służby konsularnej oraz innych etatowych urzędników konsularnych przepisów o państwowej służbie cywilnej (art. 9).²⁸ Urzędnikiem państwowym zgodnie z tą ustawą mógł być mianowany „jedynie obywatel polski, o nieskazitelnej przeszłości, posiadający zdolność do działań prawnych oraz uzdolniony fizycznie i umysłowo do pełnienia odnośnych obowiązków służbowych, tudzież władający biegle językiem polskim w mowie i piśmie”(art. 6 ustawy o państwowej służbie cywilnej z 17.02.1922 r., Dz. U. 22.21.164). Wykluczone były osoby skazane za przestępstwo popełnione z chęci zysku (art. 8). Pewne ograniczenia przy przyjmowaniu do służby państwowej dotyczyły zatrudniania nieletnich i kobiet zamężnych, a także na określonych stanowiskach i przy określonej zależności służbowej krewnych, powinowatych i małżonków urzędników. Inne ograniczenia wynikały z wieku kandydata i jego ewentualnej karalności lub faktu wcześniejszego wydalenia ze służby (art. 6–10 ustawy). Liczne nowelizacje ustawy nie wprowadzały w tym zakresie istotnych zmian. Należy zwrócić uwagę, że od 1.01.1949 r. (Dz. U. 48.50.381) kategoria urzędników państwowych przekształciła się w pracowników państwowych. Ustawa o państwowej służbie cywilnej obowiązywała do 31.12.1974 r. (uchylona została w związku z wejściem w życie kodeksu pracy z 26.06.1974 r.).

Wobec kandydatów na stanowiska w etatowej służbie konsularnej oraz attachés konsularnych przyjęto także dodatkowe wymagania. Musieli oni mieć ukończoną szkołę wyższą (krajową lub zagraniczną) oraz zdany zgodnie z regulaminem MSZ egzamin dy-

²⁸ Urzędników kontraktowych należących do składu konsulatu zatrudniał kierownik konsulatu (art.9). Prócz tego w konsulatach mogli pracować rzeczoznawcy lub urzędnicy delegowani do czynności specjalnych przez Ministerstwo SZ (art.6).

plomatyczno-konsularny (art. 10 ustawy o organizacji konsulatów i o czynnościach konsulów z 11.11.1924 r.). Tak więc obok normalnych wymogów dotyczących urzędników państwowych, konsulów obowiązywały dodatkowe kryteria.

Formalne pozostawanie w mocy ustaw międzywojennych przez większość okresu PRL-u było w pewnym sensie formalną przykrywką dla praktyki opartej na elementach pozaprawnych. W szczególności dotyczyło to politycznych kryteriów powoływania do służby. W latach 80. XX wieku wśród założeń doktrynalnych osób sprawujących faktyczną władzę w kraju znalazło się też „porządkowanie prawa”. Realizacja tego postulatu wprowadziła nowe ustawy odnoszące się do pracowników państwowych (1982 r.), a następnie także do konsulów (1984 r.).²⁹

Punktem wyjścia były znów wymogi dotyczące wszystkich pracowników państwowych określone w ustawie o pracownikach urzędów państwowych z 16.09.1982 r. (Dz. U. 82. 31. 14).³⁰ Zgodnie z jej art. 3 konieczne było posiadania obywatelstwa polskiego, pełnoletność, pełna zdolność do czynności prawnych i pełnia praw publicznych, odpowiednie wykształcenie i odbycie aplikacji administracyjnej oraz stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie na określonym stanowisku. Przyjęte w 1982 r. kryterium prezentowania sobą „postawy obywatelskiej dającą rękojmię należytego wykonywania zadań pracownika urzędu państwowego socjalistycznego państwa” zostało zastąpione w 1995 r. wymogiem „nieskazitelnego charakteru” (Dz. U. 94. 136. 704; art. 1).

Od konsulów wymagano dodatkowo (art. 2 ustawy o funkcjach konsulów) wysokich walorów politycznych i moralnych, wy-

²⁹ Podobnie jak w okresie międzywojennym nie uchwalono ustawy odnoszącej się do służby dyplomatycznej.

³⁰ W okresie pomiędzy wprowadzeniem kodeksu pracy (1.01.1975) a wejściem w życie ustawy o pracownikach urzędów państwowych z 1982 r. prawa i obowiązki pracowników tych urzędów regulowały przepisy niższego rzędu (rozporządzenia RM) wydane na podstawie art. 298 § 1 kodeksu pracy.

zszego wykształcenia oraz innych kwalifikacji zawodowych określonych dla pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej.³¹

Ustawa o funkcjach konsulów powtarzała w istocie treść rozporządzenia RM z dnia 24 marca 1983 r. w sprawie niektórych praw i obowiązków pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej (Dz. U. 83. 20. 90; wydane na podstawie art. 47 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych).³² Wspomniane rozporządzenie dotyczyło szerszego kręgu podmiotowego niż ustawa o funkcjach konsulów.

W § 2 ust. 1 tego rozporządzenia założono, że pracownikiem służby dyplomatyczno-konsularnej może być jedynie osoba, która spełniając wymagania przewidziane dla urzędników państwowych, posiadała ponadto „wysokie walory polityczne i moralne, gwarantujące właściwą postawę w służbie dyplomatyczno-konsularnej”, „odpowiednie wykształcenie, kwalifikacje zawodowe oraz znajomość języków obcych potwierdzoną egzaminem”. Dalsza część przepisu (ust. 2) przewidywała konieczność szczegółowego określenia przez Ministra Spraw Zagranicznych wymagań zdrowotnych niezbędnych do pracy w służbie dyplomatyczno-konsularnej, a także dodatkowych wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i znajomości języków obcych oczekiwanych od pracowników zajmujących określone stanowiska służbowe. Taka delegacja umożliwiała

³¹ Wspomniany art. 2 ponawia też wymóg pełnej zdolności do czynności prawnych i posiadania pełni praw publicznych. W odniesieniu do konsulów honorowych przyjęto w art. 5 ust. 2, że na honorowego konsula generalnego, konsula, wicekonsula lub agenta konsularnego może być powołany obywatel polski zamieszkały w państwie przyjmującym, obywatel państwa przyjmującego lub państwa trzeciego, posiadający wysoki autorytet, cieszący się zaufaniem oraz dający rękojmię należytego wykonywania swoich obowiązków. Wprowadzona 22.12.2000 r. (Dz. U. 00.120.1268) nowelizacja ustawy zastąpiła „rękojmię należytego wykonywania obowiązków” „rękojmią wykonywania funkcji zgodnie z interesami Rzeczypospolitej Polskiej i jej obywateli”.

³² Zakładał on, że ustawa ta stosowała się do urzędników służby dyplomatyczno-konsularnej ze zmianami i uzupełnieniami wprowadzanymi przez rozporządzenie RM ze względu na szczególnie charakter pracy tych pracowników.

dość swobodne (i potencjalnie dowolne) formułowanie wymagań wobec kandydatów do służby.

Obecnie obowiązująca ustawa o służbie zagranicznej zakłada, że w jej skład wchodzi osoby będące członkami korpusu służby cywilnej oraz podmioty niewchodzące w skład tego korpusu (art. 2 ust.1. ustawy). W odniesieniu do pierwszej grupy mają bezpośrednie zastosowanie przepisy ustawy o służbie cywilnej (z 18.12.1998 r.; Dz. U. 99. 49. 483; art. 4). Zatrudnionym w służbie cywilnej może być zatem jedynie obywatel polski, korzystający z pełni praw publicznych, niekarany za przestępstwo popełnione umyślnie, posiadający kwalifikacje wymagane w służbie cywilnej i cieszący się nieposzlakowaną opinią. Na mocy art. 3 ustawy o SZ przepisy o służbie cywilnej mają jednak zastosowanie również w stosunku do drugiej członków służby zagranicznej niebędących członkami SZ.

Należy przypomnieć, że określone zadania i funkcje wykonywane w zasadzie przez służbę zagraniczną mogą pełnić osoby nie będące jej członkami (art. 2 ust. 2 ustawy o SZ). W odniesieniu do nich nie obowiązują zatem wskazane przepisy ustawy o służbie cywilnej. W przypadku konsulów honorowych ich uprawnienie w tym zakresie, oparte jest na art. 5 ustawy o funkcjach konsulów, mającej charakter *lex specialis*, co potwierdza sama ustawa o SZ (art. 22 ust. 2).

Zgodnie z art. 21 ust.1 ustawy o SZ funkcje konsula może wykonywać tylko członek personelu dyplomatyczno-konsularnego, wyznaczony do tego przez dyrektora generalnego SZ. Dodatkowym wymogiem jest uprzednie zdanie przez niego egzaminu konsularnego.³³

W skład personelu dyplomatyczno-konsularnego wchodzi członkowie służby zagranicznej posiadający stopień dyplomatyczny (art. 7 ust. 1 ustawy o SZ).³⁴ Stopień ten można nadać w zasadzie jedynie osobom spełniającym szczególne wymagania.

³³ Jak wynika z art. 21 ust. 2 ustawy o SZ zakres i tryb składania egzaminu ma być uregulowany rozporządzeniem ministra właściwego do spraw zagranicznych.

³⁴ Stopień dyplomatyczny nadawany jest przez dyrektora generalnego SZ (art.11 ust. 1 ustawy o SZ).

Zgodnie zatem z art. 12 ust. 1 ustawy o służbie zagranicznej, członek personelu dyplomatyczno-konsularnego (także wykonujący funkcje konsularne) musi posiadać tytuł magistra (lub równorzędny), musi znać co najmniej dwa języki obce i wykazać się odpowiednim stanem zdrowia psychicznego i fizycznego. W tym ostatnim zakresie Prezes RM posiada delegację do ustalenia w rozporządzeniu rodzajów badań lekarskich potwierdzających stan zdrowia członka służby zagranicznej aspirującego do stopnia dyplomatycznego (art. 12 ust. 3).³⁵ Konieczne jest także odbycie przez niego aplikacji dyplomatyczno-konsularnej³⁶ albo posiadanie statusu urzędnika służby cywilnej (mianowanego) lub absolwenta Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Ostatnim wymogiem jest konieczność złożenia egzaminu dyplomatyczno-konsularnego.

Dyrektor generalny służby zagranicznej dysponuje jednak szeregiem dyskrejonalnych uprawnień umożliwiających powoływanie w skład personelu dyplomatyczno-konsularnego osób niespełniających poszczególnych kryteriów ustawowych (art. 12 ust. 2). Dotyczy to w szczególności członków służby zagranicznej, którym może on nadać stopień na czas niezbędny do wykonywania zadań w placówce zagranicznej (zawsze respektowany musi być jedynie wymóg zdrowia psychicznego i fizycznego). Ponadto osobom oddelegowanym lub wyznaczonym na mocy odrębnych przepisów do służby zagranicznej dyrektor generalny może powierzyć obowiązki członka personelu dyplomatyczno-konsularnego na czas określony bez konieczności odbycia aplikacji, bądź uzyskania, traktowanego jako równoważny, dyplomu KSAP, czy też stanowiska urzędnika służby cywilnej (art. 7 ust. 2).

³⁵ Stan zdrowia ma być oceniany w kontekście zadań przypadających członkowi personelu dyplomatyczno-konsularnego.

³⁶ Aplikacja ta zgodnie z treścią art. 38 ustawy o SZ organizowana jest w MSZ i trwa półtora roku, jeśli obejmuje również służbę przygotowawczą w rozumieniu ustawy o SC, albo rok jeśli aplikant odbył już tę służbę wcześniej. Aplikacja kończy się egzaminem. Dyrektor generalny służby zagranicznej może zwalniać z obowiązku odbycia aplikacji lub ją skracać osobom o znacznym doświadczeniu zawodowym w sferze stosunków zagranicznych (art. 40 ust. 2).

Ustawa o służbie zagranicznej przyjmuje, jak powiedziano, na swoim gruncie funkcjonalne rozumienie terminu „konsul” i odnosi go do szerokiej kategorii „urzędników konsularnych”. Jednocześnie wprowadza jednak w art. 46 nowelizację ustawy o funkcjach konsulów, przeredagowując jej art. 2, określający kto może zostać mianowany konsulem (czyli „kierownikiem urzędu konsularnego”).³⁷

Zmiana sprowadza się do usunięcia wymogu „wysokich wartości politycznych i moralnych” i zastąpienia go wymogiem „niekazitelnego charakteru” uzupełnionego o „rękojmię należytego wykonywania obowiązków służbowych, zgodnie z prawem i interesami Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 2 ust. 1 pkt. 3). Podstawą wspomnianej rękojmi powinny być posiadane kwalifikacje (w poprzedniej redakcji „kwalifikacje zawodowe” traktowane były jako osobny wymóg) oraz praktyka zawodowa (poprzednio nieobecna w tekście ustawy). Ponadto zastosowano także do konsula wymóg niekaralności (za przestępstwa umyślne)³⁸ oraz posiadania tytułu magistra lub tytułu równorzędnego (poprzednie sformułowanie odnosiło się ogólnie do posiadania wyższego wykształcenia). Ten ostatni wymóg może nie być brany pod uwagę, jeśli potrzeby służby nakazują powierzenie wykonywania funkcji konsula osobie nieposiadającej tego tytułu naukowego.³⁹

³⁷ W rozumieniu art. 1 pkt c wiedeńskiej konwencji o stosunkach konsularnych. W regulacji jest pewna wewnętrzna sprzeczność. Zmodyfikowany przepis ustawy o funkcjach konsulów odnosi się tylko do kierowników urzędów. Zmieniający go przepis ustawy o SZ odnosi się natomiast do wszystkich „urzędników konsularnych”. Takie są skutki lekceważenia zasad prawidłowej legislacji.

³⁸ Jak się wydaje większość zmian inspirowana jest treścią ustawy o służbie cywilnej (art. 4).

³⁹ Obecny art. 2 ust. 2 ustawy o funkcjach konsulów. Powierzenie wykonywania funkcji nie zawiera jednak w sobie pojęciowo aktu mianowania na stanowisko kierownika urzędu konsularnego. Zwrot o wykonywaniu funkcji (a nie np. pełnieniu obowiązków) może także wskazywać na to, że ustawodawca nie zorientował się w odmiennym rozumieniu terminu „konsul” w ustawie o funkcjach konsulów i że art. 2 odnosi się ogólnie do „urzędników konsularnych”, tak jak w ustawie o SZ.

Nowa redakcja art. 2 (ust. 1 pkt. 6) o funkcjach konsulów zawiera także kryterium dopełnienia przez konsula „innych wymogów określonych w przepisach o pracownikach służby dyplomatyczno-konsularnej”. Poprzedni art. 2 zakładał wymóg „innych odpowiednich kwalifikacji zawodowych określonych dla pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej”. Zastanawiający jest tu przede wszystkim fakt, że nowe ujęcie, w istocie bardzo zbliżone treściowo do starego, podobnie jak tamto czyni odwołanie do przepisów dotyczących służby dyplomatyczno-konsularnej. Tymczasem służba dyplomatyczno-konsularna przestała istnieć po wejściu w życie ustawy o służbie zagranicznej.⁴⁰ Przepisy odnoszące się do niej zachowały, co prawda, tymczasowo moc obowiązującą (chodzi o rozporządzenie RM z 24 marca 1983 r. w sprawie niektórych praw i obowiązków pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej: Dz. U. 83.20.90), jednak najpóźniej za 2 lata odnoszący się do nich fragment ustawy o funkcjach konsulów stanie się zbiorem pustym.⁴¹ W praktyce nowe ujęcie art. 2 ust. 1 ustawy o funkcjach konsulów zawiera w sobie (poza wymogiem praktyki zawodowej) wszystkie wymogi, które już wcześniej muszą być spełnione przez członka służby zagranicznej. Ponieważ kierownik urzędu konsularnego nie może nie wchodzić w jej skład, oznacza to, że norma ta nie niesie z sobą istotnej treści. Wywołuje to wątpliwości co do sensu dokonanej nowelizacji.⁴²

⁴⁰ Zwraca uwagę fakt, że art. 140 ustawy o służbie cywilnej przyjął w okresie przejściowym (do uchwalenia ustawy o SZ) w odniesieniu do członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w służbie dyplomatyczno-konsularnej stosowanie własnych przepisów ze zmianami i uzupełnieniami wynikającymi z aktów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

⁴¹ Przepisy te, zgodnie z art. 58 ustawy o SZ, zachowują moc do czasu wejścia w życie przepisów wykonawczych dla ustawy o SZ, nie dłużej jednak niż przez okres 2 lat od dnia jej wejścia w życie. Warunkiem obowiązywania jest ich niesprzeczność z ustawą o SZ.

⁴² Wymienione wśród wymagań we wspomnianym rozporządzeniu RM i nie znajdujące w nowych regulacjach prawnych odpowiednika „wysokie walo-

Podsumowanie

Status służby konsularnej i usytuowanie konsula w ramach służby państwowej podlegały w niepodległej Polsce po 1918 roku powolnej, choć niezbyt radykalnej ewolucji. Punktem wyjścia była odrębność służby konsularnej i dyplomatycznej, które istniały w ramach państwowej służby cywilnej. Nie wszyscy wchodzący w skład konsulatów, pracujący w nich lub wykonujący funkcje konsularne powierzone przez konsula wchodzili w skład tej służby. Wynikało to z faktu, że służbę konsularną tworzyli tylko kierownicy urzędów konsularnych. Od początku jednak zarysowały się tendencje zbliżania obu służb do siebie, wyrażające się m.in. w wyjątkowym wzajemnym przejmowaniu funkcji. Mimo jednolitych kryteriów podmiotowych dotyczących członków państwowej służby cywilnej konsulowie musieli spełniać dodatkowe wymagania. Służba konsularna miała jako całość odrębnie określone zasady organizacji i funkcjonowania.

Te same elementy istniały w dalszym ciągu w ustawodawstwie (i praktyce) po II wojnie światowej. Stopniowo (szczególnie od drugiej połowy lat siedemdziesiątych XX wieku) przyjmowano koncepcję jednolitości służby dyplomatyczno-konsularnej. W jej ramach część konsularna wyodrębniła się jednak nadal funkcjonalnie, w formalnej nomenklaturze służbowej, a także dzięki zasadom podległości oraz szczególnym wymaganiom wobec członków służby. W skład tej służby wchodzili także urzędnicy konsularni posiadający stopnie służbowe, nie tylko sami „konsulowie”, których nazwa oznaczała kierowników urzędów.

Zmiany prawodawcze – podjęte w drugiej połowie lat 90. – doprowadziły do stworzenia w RP służby cywilnej. Nie było początkowo jasne, w jakiej relacji ma pozostawać do niej służba dyploma-

ry polityczne i moralne, gwarantujące właściwą postawę w służbie dyplomatyczno-konsularnej”, nie są co prawda sprzeczne z ustawą o SZ, jednak zmiana treści poprzedniego art. 2 ustawy o funkcjach konsulów, który zawierał podobne sformułowania, wskazuje, że intencją ustawodawcy było ich usunięcie.

tyczno-konsularna. Wstępnie przyjęto jej odrębność, z uwagi na działanie poza terytorium kraju. Obowiązująca obecnie ustawa o służbie cywilnej odesłała zagadnienia tej służby do osobnej ustawy, tworząc na jej określenie termin „służba zagraniczna”. Uchwalona ostatnio ustawa o służbie zagranicznej przyjęła, że działa ona zarówno w kraju (MSZ), jak i zagranicą (placówki dyplomatyczne i urzędy konsularne). Założono jej przynależność jako wyodrębnionej i autonomicznej części do służby cywilnej oraz wewnętrzną jednolitość.

Przynależność do korpusu służby cywilnej nie jest jednak warunkiem koniecznym dla bycia członkiem służby zagranicznej. Obowiązujące prawo tworzy pewną konstrukcję hybrydalną: służba zagraniczna stanowi część służby cywilnej, lecz nie wszyscy członkowie służby zagranicznej muszą być jednocześnie członkami korpusu służby cywilnej (stosuje się jednak do nich przepisy ustawy o służbie cywilnej). Dotyczy to również osób wyznaczonych do pełnienia funkcji konsulów (rozumianych w myśl ustawy o SZ nie jako kierowników placówek, ale urzędników konsularnych).

W ramach służby zagranicznej pozostają, tak jak poprzednio, odrębności funkcjonalne poszczególnych jej części. Mimo formalnie jednolitego stanowiska wszystkich pracowników służby zagranicznej i wspólnych nazw stanowisk służbowych, jej członkowie wykonujący funkcje konsulów spełnić muszą dodatkowe wymagania (zdany egzamin konsularny w myśl art. 21 ust. 1 ustawy o SZ), a kierujący urzędami konsularnymi (konsulowie w rozumieniu ustawy o funkcjach konsulów) muszą spełniać warunki określone w ustawie o funkcjach konsulów, w pewnym zakresie szersze niż wymogi stawiane innym członkom SZ. Elementy te w dalszym ciągu wyróżniają wewnątrz służby zagranicznej grupę jej członków wykonujących obowiązki służbowe w sferze konsularnej.

Zmiany, przeprowadzone po wprowadzeniu w życie ustawy o służbie cywilnej i ustawy o służbie zagranicznej, likwidujące nominalnie autonomię tej jej części, która wykonuje obowiązki służbowe w sferze konsularnej, nie zmieniły w istocie jej charakteru. Podstawy wyodrębnienia leżą bowiem w odrębnościach funkcji, które regulowane są odrębnymi przepisami, i za którymi iść musi specy-

ficzna organizacja i podległość urzędów oraz osobno określone kompetencje pracowników. Z tego punktu widzenia zmiany ujednociające miały dla sfery zadań konsularnych charakter mało znaczący i poza likwidacją tradycyjnych nazw stopni służbowych nie wprowadziły istotnych nowości. Nie wydaje się też, by mogły mieć poważniejszy wpływ na udoskonalenie funkcjonowania służby zagranicznej.

Grzegorz Smyk

**Zasady odpowiedzialności urzędników
cywilnych w Królestwie Polskim
po powstaniu styczniowym**

Wstęp

Niepowodzenie reform Aleksandra Wielopolskiego zmierzających do odbudowy autonomii Królestwa Polskiego oraz klęska powstania styczniowego przesądziły o ostatecznym zwycięstwie w polityce rosyjskiej tendencji centralistycznych i unifikacyjnych. Zmierzały one do zniesienia odrębności prawno-ustrojowych Królestwa i jego organicznego zespolenia z Cesarstwem Rosyjskim. Podstawowym celem władz carskich w tym okresie stało się umocnienie państwowości rosyjskiej w Królestwie Polskim, a środkami unifikacja i rusyfikacja prawodawstwa, administracji i szkolnictwa oraz ustroju społecznego i gospodarczego, choć wszystkie te dziedziny zdecydowanie różniły się od sytuacji w Rosji.¹

Początek epoki popowstaniowej przyniósł w Królestwie Polskim zasadniczą zmianę organizacji i funkcjonowania aparatu zarządu cywilnego. Likwidacji uległy wówczas wszystkie odrębne dotąd od rosyjskich centralne władze administracyjne Królestwa a poszczególne dziedziny zarządu cywilnego podporządkowano zwierzchnictwu właściwych resortów ministrów i kierowników urzędów centralnych w Petersburgu. Reorganizacją na wzór przyjęty w Cesarstwie objęto też administrację terenową Królestwa, której organy

¹ Politykę władz carskich wobec kwestii polskiej w okresie powstania styczniowego szczegółowo przedstawiają monografie: S. Kieniewicz, *Powstanie Styczniowe*, Warszawa 1983; I. Koberdowej, *Wielki Książę Konstanty w Warszawie*, Warszawa 1962; F. Ramotowskiej, *Rząd carski wobec manifestacji patriotycznych w Królestwie Polskim w latach 1860–1862*, Warszawa 1971; Z. Stankiewicza, *Dzieje wielkości i upadku Aleksandra Wielopolskiego*, Warszawa 1967; M. Berga, *Zapiski o powstaniu polskim 1863 i 1864 roku*, Kraków 1898, t. I.

stały się integralną częścią rosyjskiego aparatu zarządu terytorialnego podporządkowanego ministrowi spraw wewnętrznych Cesarstwa. Urzędom narzucono rosyjską procedurę administracyjną i styl funkcjonowania biurokracji w Cesarstwie. Językiem urzędowym całej administracji cywilnej stał się język rosyjski, a zatrudniani w jej organach urzędnicy, bez względu na swoją przynależność narodową, stali się częścią rosyjskiego korpusu urzędników cywilnych. Ich status prawno-zawodowy określały odtąd przepisy rosyjskiej ustawy o służbie cywilnej. W rezultacie tych przekształceń ustrojowych ziemie Królestwa Polskiego utraciły samodzielność administracyjną i faktycznie stały się jedną z prowincji Imperium Rosyjskiego.²

Wraz z unifikacją pragmatyk służbowych urzędników cywilnych w Królestwie Polskim z przepisami obowiązującymi w Cesarstwie, ujednoczeniu uległy także podstawy prawne określające zasady ich odpowiedzialności za wykroczenia i przestępstwa służbowe. W Królestwie Polskim kwestię odpowiedzialności urzędników administracji państwowej regulowały początkowo liczne i zarazem niespójne przepisy szczegółowe.³ Stanowiły one rozwinięcie mode-

² A. Korobowicz, W. Witkowski, *Ustrój i prawo na ziemiach polskich. Od rozbiorów do odzyskania niepodległości*, Lublin 1994, s. 79; S. Kutrzeba, *Historia ustroju Polski w zarysie*, Lwów 1920, t. III, s. 139–142; B. Winiarski, *Ustrój polityczny ziem polskich w XIX w.*, Poznań 1923, s. 135–139. Dążenie władz carskich do likwidacji odrębności administracyjnej Królestwa Polskiego pozostawało w ścisłym związku z procesami unifikacyjnymi wewnątrz imperium rosyjskiego. Objęły one także i te prowincje, które jak Wielkie Księstwo Finlandzkie nie przejawiały tendencji niepodległościowych czy choćby separatystycznych – B. Szordykowska, *Rola języka rosyjskiego w planach unifikacji Finlandii z Rosją na przełomie XIX i XX w.*, „Przegląd Humanistyczny” 1990, nr 1, s. 99–123; J. Kucharzewski, *Od białego do czerwonego caratu*, Warszawa 1990, s. 386–390.

³ Już konstytucja Królestwa Polskiego z 27. XI. 1815 r. przewidywała odpowiedzialność karną i dyscyplinarną urzędników państwowych za popełnione przez nich przestępstwa i wykroczenia służbowe. Decyzje o postawieniu przed sądem w takich sprawach urzędników mianowanych przez króla, z wyjątkiem ministrów i sędziów, podejmowała Rada Stanu. O pociągnięciu do odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej ministrów decydował Senat, a sędziów – Sąd Najwyższy, *Dziennik Praw* (dalej DPKP), t. 1, s. 32, 61 i 75, art. 73, 116 i 143.

lu przyjętego jeszcze w czasach Księstwa Warszawskiego i w znacznym stopniu odbiegały od stanu obowiązującego w tym względzie urzędników w Cesarstwie. Ten w dużej mierze chaotyczny stan regulacji odpowiedzialności urzędników cywilnych został częściowo uporządkowany i równocześnie zunifikowany z sytuacją istniejącą w Cesarstwie w Kodeksie Kar Głównych i Poprawczych z 12/24 III. 1847 r. (KKG i P), a zwłaszcza w ustawie przechodniej do tego kodeksu z 11./23. XI. tego samego roku.⁴ Pod względem proceduralnym zostały one uzupełnione przepisami rosyjskich kodeksów postępowania karnego i cywilnego z 1864 r., które wprowadzono w Królestwie wraz z reformą organizacji sądownictwa w 1876 r.⁵ Na podstawie powyższych aktów prawnych można wyróżnić trzy rodzaje odpowiedzialności urzędników za wykroczenia i przestępstwa służbowe: porządkową, dyscyplinarną i karno-sądową, a nad-

Szczegółowe przepisy dotyczące obu rodzajów odpowiedzialności zawarte były w następujących aktach prawnych: w statucie organicznym pierwszej Rady Stanu z 1. XII. 1815 r., DPKP, t. 1, s. 256, organizacji drugiej Rady Stanu z 12./24. XII. 1832 r., DPKP, t. 15, s. 144, a po jej zniesieniu w 1841 r. w ukazie z 19./31. VII. 1844 r., DPKP, t. 35, s. 155. Uzupełniały je: postanowienia namiestnika z 20. V. 1817 r., DPKP, t. 3, s. 217, z 18. IV. 1820 r., DPKP, t. 7, s. 3 oraz postanowienia Rady Administracyjnej: z 27. VII./8. VIII. 1837 r., DPKP, t. 21, s. 229 i z 15./27. II. 1855 r., DPKP, t. 48, s. 237. Odpowiedzialność porządkową i związane z nią kary administracyjne, które groziły urzędnikom za uchybienia mniejszej wagi regulowały: postanowienie namiestnika z 21. VI. 1820 r., DPKP, t. 7, s. 32 oraz postanowienie Rady Administracyjnej z 17. II./1. III. 1833 r. DPKP, t. 15, s. 204 i z 17./29. IX. 1843 r., DPKP, t. 32, s. 335.

⁴ Kodeks Kar Głównych i Poprawczych (dalej KKG i P z 1847 r.), Warszawa 1847, s. 43–45, 257–259 oraz 325, art. 68–72, 348 oraz 421–423; Ustawa przechodnia do Kodeksu Kar Głównych i Poprawczych (dalej Ustawa przechodnia do KKG i P z 1847 r.), DPKP t. 40, s. 6–111, art. 58–85. Przepisy te pozostały niezmienione w nowej redakcji KKG i P z 1866 r. wprowadzonej w Królestwie Polskim w 1876 r., N. Tagancew, *Ułożenije o Nakazanijach Ugolownych i Isprawitielnych*, Sankt Petersburg 1895, s. 73–75 oraz 305–380, art. 65–69 oraz 329–505.

⁵ A. Korobowicz, *Sądownictwo w Królestwie Polskim 1876–1915*, Lublin 1995, s. 79–83; A. Korobowicz, W. Witkowski, op. cit., s. 84–85; S. Kutrzeba, op. cit., s. 151–152.

to odpowiedzialność cywilną za szkody wyrządzone przez urzędnika osobom fizycznym lub państwu wskutek niestarannego lub sprzecznego z prawem wykonywania obowiązków służbowych. W trzech pierwszych wypadkach podstawą odpowiedzialności urzędnika była wina (umyślna lub nieumyślna), niezależnie od następstw przekroczenia służbowego. Różnice występujące między tymi rodzajami odpowiedzialności dotyczyły typów wykroczeń i przestępstw, które im podlegały, rodzajów i skutków wymierzanych kar oraz właściwości organów uprawnionych do orzekania i trybu postępowania. Odpowiedzialność cywilna miała natomiast charakter odszkodowawczy. Opierała się na zasadzie obowiązku naprawienia szkody, będącej skutkiem niestarannego lub sprzecznego z prawem postępowania urzędnika.⁶

1. Odpowiedzialność porządkowa

Ten rodzaj odpowiedzialności był stosowany wobec urzędników i oficjalistów dopuszczających się drobnych uchybień w służbie, które według uznania ich przełożonych nie kwalifikowały się do postępowania dyscyplinarnego czy karno-sądowego. Do wykroczeń tych zaliczano: spóźnienia, samowolne opuszczanie urzędu przed upływem godzin liczbowych, jednodniowe absencje w pracy, niedbalstwo lub opieszałość w wykonywaniu powierzonych obowiązków, tzw. niesforność w służbie, czyli nieposłuszeństwo wobec przełożonych oraz inne zachowania niegodne urzędnika służby cywilnej.⁷ Za te wykroczenia groziły urzędnikowi kary porządkowe: upomnienia, nagany bez wpisania do listy stanu służby, potrącenia z pensji, przeniesienia na niższe stanowisko służbowe (degradacja), oddalenia

⁶ Obszerną charakterystykę poszczególnych rodzajów odpowiedzialności urzędniczej z uwzględnieniem ich historycznego rozwoju i analizą ich podstaw teoretycznych zawiera praca A. Heylmana, *Rys procesu dyscyplinarnego sądownego*, Warszawa 1844, passim.

⁷ A. Heylman, op. cit., s. 77–80; Ustawa przechodnia do K. K. G. i P. z 1847 r., s. 81, art. 58.

z urzędu, to jest zwolnienia z zajmowanego stanowiska z zachowaniem urzędnika w czynnej służbie cywilnej i aresztu do siedmiu dni.⁸ Zgodnie z uwagą do art. 72 K.K.G. i P. kary porządkowe były wymierzone według swobodnego uznania przełożonych urzędnika, bez uprzedniego przeprowadzenia formalnego postępowania. Kary upomnienia i nagany mogli stosować bezpośredni przełożeni, zaś pozostałe jedynie te władze, od których zależała nominacja urzędnika na zajmowane przez niego stanowisko służbowe. Od decyzji o ukaraniu urzędnik miał prawo złożyć skargę drogą służbową do władz przełożonych nad tymi, przez które został ukarany, ale skarga nie wstrzymywała wykonania kary.⁹

2. Odpowiedzialność dyscyplinarna i karno-sądowa

Każdy urzędnik i oficjalista zatrudniony w administracji rządowej, który w związku z wykonywaniem powierzonych obowiązków dopuścił się przestępstwa lub wykroczenia służbowego podlegał odpowiedzialności karnej lub dyscyplinarnej. Te dwa rodzaje odpowiedzialności były do siebie zbliżone, tak co do przesłanek, jak co do przebiegu postępowania. Regulowały je te same przepisy K.K.G. i P. z 1847 r. i jego redakcji z 1866 r. oraz przepisy k.p.k. z 1864 r. Różnice występujące między nimi dotyczyły przede wszystkim charakteru czynów zagrożonych sankcją i kar wymierzanych ich sprawcom.¹⁰

Do odpowiedzialności dyscyplinarnej byli pociągani urzędnicy, którzy popełnili takie wykroczenie przeciwko obowiązkom służbowym, że w jego rezultacie nastąpiła „obraza interesu publicznego”

⁸ K. K. G. i P. z 1847 r., op. cit., s. 43–45, art. 68 i 72, s. 257–259, art. 348 oraz s. 325, art. 421–423.

⁹ Tamże, s. 45.

¹⁰ Ustawa postępowania sądowego karnego z 20. XI./2. XII. 1864 r. (dalej k.p.k. z 1864 r.), Ustawy sądowe obowiązujące w guberniach Królestwa Polskiego, t. II, Sankt Petersburg 1875.

lub „dobro publiczne zostało narażone na szkodę”. Obowiązujące w tej mierze przepisy nie precyzowały jasno, jakie działania lub zaniechania urzędnika należały jeszcze do kategorii drobnych uchybień w służbie zagrożonych karami porządkowymi, a jakie stanowiły już wykroczenia podlegające odpowiedzialności dyscyplinarnej. Stąd też wykroczeniem służbowym mogło być zarówno niedbalstwo lub opie-szałość, jak i „niesforność w służbie”, a także wszelkie rażące naruszenia obowiązków służbowych. Ich kwalifikacja zależała od rodzaju przekroczenia, okoliczności, w jakich zostało popełnione, a przede wszystkim od uznania przełożonych.¹¹

Urzędnikowi, któremu zarzucono popełnienie wykroczenia służ-bowego groziły następujące kary dyscyplinarne:

- 1) usunięcie ze służby cywilnej bez prawa powrotu do niej,
- 2) złożenie z urzędu na okres do trzech lat,
- 3) oddalenie z urzędu,
- 4) przeniesienie na niższą posadę,
- 5) wytrącenie z czasu służby, to jest cofnięcie o jeden rok lat stażu pracy wymaganego do otrzymania awansu, nagrody lub do-datku do pensji,
- 6) potrącenie 1/3 rocznego wynagrodzenia,
- 7) nagana z wpisaniem lub bez wpisania do listy stanu służby urzędnika oraz
- 8) upomnienie.

Pociągnięcie do odpowiedzialności karnej groziło urzędnikowi, który popełnił jedno z przestępstw służbowych, przewidzianych w K.K.G. i P. Podstawą tego rodzaju odpowiedzialności, podobnie jak w przypadku wykroczeń służbowych, była zarówno wina umyśl-na urzędnika, jak i jego lekkomyślność lub niedbalstwo. W K.K.G. i P. przestępstwa urzędnicze stanowiły oddzielną kategorię czynów zabronionych, którym poświęcono cały dział V tego kodeksu, za-wierający aż 112 kazuistycznych przepisów (art. 343–455). Do prze-stępstw służbowych zagrożonych najsurowszymi karami należały:

¹¹ A. Heylman, op. cit., s. 77–79.

niewykonanie lub sprzeczne z prawem wykonywanie ukazów i rozporządzeń rządu (sabotaż), naruszenie tajemnicy państwowej lub służbowej, fałszowanie dokumentów urzędowych lub poświadczenie nieprawdy, zwłoka i opieszałość w wykonywaniu obowiązków służbowych, wykorzystywanie zajmowanego stanowiska służbowego do osiągania własnych korzyści materialnych (łapówki i zdzierstwa), obelgi i czynna napaść na przełożonych oraz przestępstwa defraudacji funduszy skarbowych i zniszczenia mienia stanowiącego własność państwową.¹² Za przestępstwa te, oprócz kar kryminalnych i poprawczych, sąd wymierzał sprawcy dodatkowo szczególne kary służbowe takie jak: wykluczenie ze służby bez prawa powrotu do niej, złożenie z urzędu na okres lat trzech, oddalenie z urzędu, przeniesienie na niższą posadę, wytrącenie z czasu służby, to jest cofnięcie o rok lat stażu pracy wymaganego do otrzymania awansu, nagrody lub dodatku do pensji, potrącenie 1/3 rocznej pensji oraz nagana z wpisaniem jej do listy stanu służby urzędnika.¹³

Podstawą wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub karnego było podejrzenie urzędnika o popełnienie wykroczenia lub przestępstwa służbowego, o czym władze naczelne urzędu były powiadamiane za pośrednictwem skarg i zażaleń osób prywatnych, doniesień innych urzędników lub w drodze nadzoru służbowego przełożonych nad czynnościami ich podwładnych. Oba postępowania były w całości uregulowane przepisami k.p.k. z 1864 r. i składały się z dwóch części: postępowania wewnątrz urzędu i drogi sądowej.¹⁴ Niezwłocznie po powzięciu wiadomości o popełnieniu wykroczenia lub przestępstwa naczelnik urzędu miał obowiązek zarządzić dochodzenie w celu stwierdzenia, czy rzeczywiście miało miejsce naruszenie obowiązków służbowych, ustalenia osoby sprawcy oraz wszechstronnego zbadania okoliczności sprawy. Dochodzenie takie przeprowadzał specjalnie do tego wyznaczony urzędnik-inkwirent, który miał prawo przesłuchiwać innych urzędników i żądać wyja-

¹² K.K.G. i P. z 1847 r., op. cit., s. 253–355, art. 343–345.

¹³ Tamże, s. 43–45, art. 68–72.

¹⁴ K.p.k. z 1864 r., op. cit., s. 431–453, art. 1066–1116.

śnień od obwinionego. Nadzór nad dochodzeniem sprawował prokurator.

Po zakończeniu dochodzenia inkwirent przedstawiał zebrane dowody wraz ze swoimi wnioskami do dalszej decyzji władzom zwierzchnim urzędu. W zależności od swojej oceny materiału dowodowego mogły one albo uwolnić obwinionego urzędnika od odpowiedzialności, jeżeli dochodzenie nie potwierdziło zarzutów, ukarać go karą porządkową upomnienia lub nagany, o ile uznały, że naruszenie obowiązków miało jedynie charakter drobnego uchybienia w służbie lub podjąć decyzję o oddaniu sprawcy pod rozstrzygnięcie sądowe, w razie stwierdzenia, że urzędnik dopuścił się wykroczenia lub przestępstwa służbowego.¹⁵ W tym ostatnim wypadku obowiązywały zasady szczególne, odnoszące się do kompetencji organów rozstrzygających o poddaniu urzędnika pod sąd. W sprawach urzędników mianowanych przez władze gubernialne, decyzje takie podejmowały kolegialnie rządy gubernialne, urzędników mianowanych przez władze ministerialne – ministrowie lub kierownicy (głównozarządzający) urzędów centralnych jednoosobowo, zaś urzędników mianowanych osobiście przez cesarza na stanowiska nie wyższe od IV klasy urzędów – I Departament Rządzącego Senatu.¹⁶ Na podstawie decyzji odpowiedniego organu prokurator sporządzał akt oskarżenia i występował z nim do sądu. Sądami właściwymi w sprawach o wykroczenia i przestępstwa służbowe oficjalistów i urzędników wszystkich władz administracyjnych zajmujących posady od XIV do IX klasy były sądy okręgowe. Izba sądowa sprawowała jurysdykcję nad urzędnikami władz gubernialnych zatrudnionych na posadach od VIII do V klasy, zaś departamenty kasyacyjne Rządzącego Senatu były właściwe dla urzędników czterech najwyższych klas. Rozprawa przed sądem miała charakter jawny i kontrydiktoryjny, a urzędnikowi przysługiwało prawo do obrony i pomocy adwokata.¹⁷ Na czas trwania postępowania sądowego wła-

¹⁵ Tamże, s. 437–445, art. 1077–1086 oraz 1089–1093.

¹⁶ Tamże, s. 441, art. 1088.

¹⁷ Tamże, s. 433–437, art. 1071–1076.

dze zwierzchnie urzędnika mogły go zawiesić w wykonywaniu czynności służbowych i zatrzymać połowę jego pensji, a w przypadku oskarżenia o przestępstwo nawet wydalić ze służby przed rozstrzygnięciem sprawy.¹⁸

Od wyroku skazującego urzędnik, zgodnie z ogólnymi zasadami procedury karnej, miał prawo wnosić apelację, a od wyroków ostatecznych kasację do odpowiednich sądów wyższych. W przypadku uniewinnienia czas pozostawania pod śledztwem i sądem zaliczano urzędnikowi do lat stażu pracy oraz wypłacano zatrzymaną połowę pensji. Wykonanie wyroku w części dotyczącej stosunku służbowego należało do naczelnich władz urzędu, w którym skazany urzędnik był zatrudniony.¹⁹

3. Odpowiedzialność cywilna

Urzędnik, który w związku z wykonywaniem czynności służbowych wyrządził szkodę, ponosił z tego tytułu odpowiedzialność cywilną. Miała ona charakter majątkowy. Zasady wynagradzania szkód spowodowanych sprzecznymi z prawem działaniami urzędnika były zróżnicowane, w zależności od tego, czy szkoda powstała w majątku państwowym, czy poszkodowana była osoba prywatna.

Odpowiedzialność cywilna urzędników za szkody wyrządzone państwu

Zasady ponoszenia odpowiedzialności cywilnej przez urzędnika, który wyrządził szkodę w mieniu państwowym, regulowane były przepisami k.p.k. Zgodnie z art. 1068 k.p.k. szkoda taka winna być pokryta „z sum na ten cel przeznaczonych”, to jest z kaucji, którą

¹⁸ Tamże, s. 447, art. 1100; Ustawa o Służbie Cywilnej w Królestwie Polskim, DPKP, t. 53, s. 127–133, art. 75–83; Ustawy o służbie graždanskoj. Ustaw o służbie po opriedeleniju ot prawitielstwa, *Zbiór Praw Cesarstwa Rosyjskiego* 1876, t. III, s. 129–133, art. 589–606.

¹⁹ K.p.k. z 1864 r., op. cit., s. 453, art. 1116.

urzędnik wpłacał przy nominacji do kasy urzędu. Gdy zaś ta kwota okazała się niewystarczająca, pozostałą część sumy należnej tytułem odszkodowania potrącano urzędnikowi z pensji.²⁰ Jeżeli szkoda spowodowana została takim sprzecznym z prawem działaniem urzędnika, za które podlegał on odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej, również obowiązek naprawienia szkody ustalany był w trybie administracyjnym. Urzędnik miał jednak w takim wypadku prawo żądać skierowania sprawy na drogę sądową. Wykonanie decyzji administracyjnej o zajęciu kaucji i ewentualnym potrąceniu z pensji mogło być wówczas wstrzymane do czasu wydania orzeczenia przez sąd, pod warunkiem że urzędnik przedstawił dostateczną rękojmię zabezpieczającą skutki skazania.²¹ Jeśli natomiast szkoda powstała w związku z popełnieniem przez urzędnika przestępstwa, obowiązek jej naprawienia nakładany był na sprawcę w wyroku sądowym. Ponadto w każdym wypadku, gdy urzędnikowi zarzucono w postępowaniu administracyjnym działanie w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, dochodzenie wynagrodzenia wyrządzonej przez niego szkody mogło mieć miejsce wyłącznie na drodze sądowej.²²

Odpowiedzialność cywilna urzędników za szkody wyrządzone osobom prywatnym

Urzędnik, który swoim działaniem wyrządził szkodę osobie prywatnej, ponosił odpowiedzialność według przepisów k.p.c. z 1864 r.²³ Zgodnie z ich brzmieniem osoby prywatne, które na skutek niedbalstwa, opieszałości lub nieogłędności urzędników służby cywilnej poniosły szkodę majątkową mogły dochodzić odszkodowania w procesie sądowym. Z roszczeniem swoim osoba poszkodowana

²⁰ Tamże, s. 431, art. 1068.

²¹ Tamże, s. 433, art. 1069.

²² Tamże, s. 433, art. 1070.

²³ Ustawa postępowania sądowego cywilnego z 20. XI./2. XII. 1864 r. (dalej k.p.c. z 1864 r.), Ustawy sądowe obowiązujące w guberniach Królestwa Polskiego, t. III, Sankt Petersburg 1875, s. 529–535, art. 1316–1330.

winna była wystąpić w ciągu trzech miesięcy, od kiedy dowiedziała się o wydaniu rozporządzenia będącego przyczyną powstania szkody, a jeżeli nie była o nim powiadomiona – w terminie sześciu miesięcy od dnia wykonania rozporządzenia.²⁴ Powództwo należało wytoczyć do sądu okręgowego, jeśli sprawcą szkody był urzędnik klasy IX lub niższej, do izby sądowej przeciwko urzędnikom klas od VIII do V i wreszcie do kasacyjnych departamentów Rządzącego Senatu przeciwko urzędnikom czterech najwyższych klas.²⁵ W sprawach odpowiedzialności cywilnej urzędników sądy orzekały w szczególnym składzie, gdyż oprócz sędziów do kompletu orzekającego przybierani byli reprezentanci administracji cywilnej. I tak skład sądu okręgowego, i analogicznie izby sądowej, tworzyli: prezes, dwaj sędziowie, wicegubernator, przedstawiciele izby skarbowej i zarządu dóbr państwowych oraz naczelnik urzędu obwinionego urzędnika. W Rządzącym Senacie orzekały w takich sprawach połączone IX departament kasacyjny i departament I.²⁶ Od wyroku kompletu sądowego pierwszej instancji przysługiwała stronom apelacja. Orzeczenie wydane przez sąd okręgowy można było zaskarżyć do izby sądowej, od wyroku izby sądowej służyło odwołanie do IX departamentu kasacyjnego Rządzącego Senatu, zaś od orzeczenia połączonych IX departamentu kasacyjnego i departamentu I – do Ogólnego Zgromadzenia Departamentów Kasacyjnych połączonego z I departamentem Rządzącego Senatu.²⁷

W razie uznania urzędnika za winnego wyrządzenia szkody komplet orzekający nakładał na niego obowiązek naprawienia szkody. Jeśli jednak na podstawie zebranych w sprawie dowodów nie można było ustalić wysokości szkody, sąd, mimo stwierdzenia winy urzędnika, mógł odesłać strony do zwykłego procesu cywilnego. Dopiero w takim procesie określany był wówczas rozmiar szkody i wysokość należnego odszkodowania.²⁸

²⁴ Tamże, s. 529–531, art. 1316 i 1318.

²⁵ Tamże, s. 531, art. 1317.

²⁶ Tamże, s. 531–533, art. 1320–1322.

²⁷ Tamże, s. 533–535, art. 1326–1329.

²⁸ Tamże, s. 535, art. 1330.

Jacek Sobczak

Rzecznik prasowy administracji publicznej a prawo do informacji

Termin rzecznik przeszedł dość znamiennej ewolucję. Pierwotnie w procesie sądowym miano rzeczników (*prolocutores*) nosiły osoby występujące obok strony i w jej interesie, których głównym zadaniem było dbanie o prawidłowy przebieg rozprawy i przestrzeganie formalności procesowych, których nie zachowanie mogło pociągać za sobą ujemne skutki dla strony. Odróżnić ich należy od zastępców uprawnionych przez stronę, zwanych w źródłach najczęściej prokuratorami.¹ Z biegiem czasu dawni rzecznicy występujący obok strony zmieniali się stopniowo w ciągu XIV w. w zastępców procesowych prowadzących sprawę w zastępstwie strony, z jej upoważnienia.²

Współczesne słowniki języka polskiego definiują rzecznika jako kogoś: „kto występuje, przemawia w czyimś imieniu; jest wyrazicielem pewnych poglądów, występuje w obronie kogoś lub czegoś, popiera jakąś sprawę”.³ W tym znaczeniu rzecznik uznawany jest jako synonim adwokata, obrońcy, ambasadora, orędownika.⁴ Jednocześnie widzi się w nim bojownika, szermierza (zwłaszcza nowej

¹ J. Bardach, *Historia państwa i prawa Polski*, t. 1 do połowy XV w., wyd. 2, Warszawa 1964, s. 344. Pamiętać jednak należy, iż mianem *prolocutores* określono także w przywileju Władysława Łokietka 1299 r. specjalnych urzędników, których mogły ustanawiać miasta dla ścigania z urzędu złoczyńców, (por. *Codex diplomaticus Poloniae*, Warszawa 1847–1887, t. 1, nr 92).

² J. Bardach, op. cit., s. 543.

³ *Słownik języka polskiego*, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1989, t. 3, s. 159.

⁴ A. Dąbrówka, E. Geller, R. Turczyn, *Słownik synonimów*, Warszawa 1993, s. 9.

idei), opiekuna.⁵ Jest rzeczą ciekawą i znamioną, iż terminu rzecznik nie zna ani Wielka Encyklopedia Powszechna PWN (13-tomowa), ani też Encyklopedia Powszechna PWN (4-tomowa). Posługuje się nim natomiast Encyklopedia Wiedzy o Prasie. Zdefiniowano w niej rzecznika prasowego jako pracownika instytucji lub przedsiębiorstwa, któremu w zakresie wewnętrznych przepisów lub odpowiedniej umowy powierzono pieczę nad interesami pracodawcy w odniesieniu do prasy i innych środków komunikowania masowego.⁶

Pojawienie się tego terminu we wspomnianej encyklopedii było niewątpliwie bezpośrednim wynikiem powołania rzecznika prasowego rządu przez Prezesa Rady Ministrów. Wspomnieć należy, iż termin rzecznik zaczął upowszechniać się na gruncie prawa konstytucyjnego wraz z wprowadzeniem do polskiego systemu politycznego instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich. Zauważyć w tym miejscu należy, iż instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich wywodzi się ze Szwecji. Z tym, że rozwiązania w poszczególnych państwach mniej lub bardziej odbiegają od szwedzkiego wzorca. Wyraża się to także w nazewnictwie. Klasyczne szwedzkie określenie „ombudsman” na oznaczenie organu nadzorującego działalność instytucji publicznych i ich funkcjonariuszy z punktu widzenia zgodności z prawem i rzetelności w wywiązywaniu się z urzędowych obowiązków przyjęto jedynie w państwach nordyckich i w Holandii. Obok niego, funkcjonariusza pełniącego te obowiązki, określa się mianem: obrońcy ludowego, mediatora, pełnomocnika, rzecznika sprawiedliwości, rzecznika praw obywatelskich. Warto przypomnieć, iż w Polsce początkowo proponowano, aby nosił on nazwę strażnika praw obywatelskich.⁷ Wkrótce po powołaniu rzecznika praw obywatelskich pojawił się Rzecznik Praw Dziecka oraz Rzecznik Interesu Publicz-

⁵ *Słownik wyrazów bliskoznacznych*, pod red. S. Skorupki, Warszawa 1984, s. 12 i 115.

⁶ *Encyklopedia wiedzy o prasie*, pod. red. J. Maślanki, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1976, s. 217.

⁷ Tak widziała to uchwała I Kongresu PRON z maja 1983 r.

nego, mający reprezentować interes publiczny⁸ w postępowaniu lustracyjnym. Wspomnieć na koniec wypada o Rzecznikach Patentowych oraz rozmaitych rzecznikach dyscyplinarnych przewidzianych w ustawach regulujących funkcjonowanie niektórych służb i zawodów.

Tak więc pamiętać należy, iż termin „rzecznik” ma charakter wieloznaczny i odnosi się do wielu rozmaitych instytucji, organów i stanowisk. Bliższa konkretyzacja tego terminu następuje poprzez przymiotniki towarzyszące rzeczownikowi „rzecznik”. Podniósłszy powyższe kwestie terminologiczne wypada zauważyć, iż w dalszych rozważaniach z natury rzeczy interesować nas będą wyłącznie rzecznicy prasowi. Wypada przy tym zauważyć, że rzecznicy prasowi mogą być powoływani zarówno przez ograny administracji publicznej (rządowej i samorządowej), jak i przez różnego typu państwowe jednostki organizacyjne, organizacje spółdzielcze, osoby fizyczne i prawne prowadzące działalność gospodarczą, organizacje samorządu zawodowego, wszelkie organizacje społeczne, w tym także partie polityczne, związki zawodowe, kościoły i związki wyznaniowe, stowarzyszenia. Jedynie jednak w odniesieniu do organów administracji państwowej, a więc publicznej (czyli rządowej i samorządowej) ustawodawca nałożył obowiązek określenia trybu udostępniania prasie informacji oraz organizacji i zadań rzeczników prasowych.⁹

⁸ Zasady działania Rzecznika Praw Obywatelskich określa Konstytucja (art. 208-212) oraz ustawa z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity Dz.U. 1991r. Nr 109, poz. 471, z późniejszymi zmianami). Potrzebę powołania Rzecznika Praw Dziecka zadeklarowano w art. 72 ust. 4 Konstytucji. Konkretyzacja jego praw i obowiązków została sformułowana w ustawie z 6 stycznia 2000r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. 2000 r. Nr 6, poz. 69). Powołanie Rzecznika Interesu Publicznego nastąpiło w oparciu o ustawę z 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne (tekst jednolity Dz. U. 1999 r. Nr 42, poz. 428).

⁹ W publicystyce – także naukowej – dość często przeciwstawia się administrację państwową administracji samorządowej, zapominając o tym, że tak jedna, jak i druga to administracja publiczna. Przeciwnieństwem administracji samorzą-

Zasady udostępniania prasie informacji oraz organizację i zadania rzeczników prasowych w urzędach administracji rządowej zostały wyznaczone przez wydane na podstawie art. 1 ust. 4 prawa prasowego rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1995r. w sprawie trybu udostępniania prasie informacji oraz organizacji i zadań rzeczników prasowych w urzędach organów administracji rządowej (Dz. U. 1995 r. Nr 132, poz. 642). Wspomniane rozporządzenie uchylilo obowiązujące wcześniej rozporządzenie Rady Ministrów z 9 lipca 1984 r. w sprawie trybu udostępniania prasie informacji oraz organizacji i zadań rzeczników prasowych w urzędach organów administracji państwowej (Dz. U. 1984 r. Nr 40, poz. 206). Wejście w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r. (Dz. U. 2001 r. Nr 112, poz. 1198) postawiło przed organami administracji publicznej nowe, ważne zadania. Na fakt, iż wspomniane rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1995 r. nie bardzo przystaje do roli i pozycji, jaką osiągnął w wyniku reformy tzw. „centrum” Rzecznik Rządu zwracano uwagę w literaturze.¹⁰ Mimo to na wydanie nowego rozporządzenia Rady Ministrów w kwestii organizacji i zadań rzeczników prasowych w urzędach organów administracji rządowej przyszło czekać, aż do 2002 roku.

W tym miejscu wypada podnieść, iż niezbyt jasno prezentuje się stosunek wspomnianego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji i zadań rzeczników prasowych w urzędach organów administracji rządowej do wcześniejszego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1995 r. w sprawie trybu udostępniania prasie informacji oraz organizacji i zadań rzeczników prasowych w urzędach organów administracji rządowej. Podkreślić należy, iż wbrew zasadom redagowania tekstów praw-

dowej jest natomiast administracja rządowa. Administrację publiczną tworzą więc zarówno organy administracji rządowej, jak i samorządowej, (por. w tym przedmiocie R. Walicki i inni, *Ustrój administracji publicznej*, Warszawa 2000).

¹⁰ J. Sobczak, *Ustawa prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 151-152; tenże, *Prawo prasowe. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2000, s. 225.

nych rozporządzenie z dnia 8 stycznia 2002 r. nie zawiera żadnej klauzuli dotyczącej ewentualnego uchylecia wcześniej obowiązującego rozporządzenia z dnia 7 listopada 1995 r. Zwrócić przy tym wypada uwagę, iż w myśl § 84 pkt 1 Zasad techniki prawodawczej stanowiący załącznik do uchwały Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej przepis uchylający inny akt wykonawczy zamieszcza się w akcie wykonawczym do nadal obowiązującej ustawy, w szczególności zastępować dawny akt wykonawczy aktem nowym.¹¹

Tak więc brak w treści rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. przepisu uchylającego rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1995 r. mógłby być interpretowany i niestety czasami bywa interpretowany – w ten sposób, że rozporządzenie z dnia 7 listopada 1995 r. nie zostało uchylone ani zastąpione rozporządzeniem z dnia 8 stycznia 2002 r. Wniosek ten jest oczywiście błędny, gdyż nie wolno zapomnieć o tym, iż art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 28 stycznia 1984 r. prawo prasowe stanowiący delegację do wydania przepisów wykonawczych w sprawie organizacji i zadań rzeczników prasowych w urzędach organów administracji rządowej został zmieniony poprzez art. 24 pkt 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. W myśl § 23 ust. 1 wspomnianych Zasad techniki prawodawczej w sytuacji, gdy zmianie ulega przepis upoważniający do wydania aktu wykonawczego, to akt wykonawczy wydany na mocy takiego przepisu upoważniającego traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie nowej ustawy. Tak więc rozporządzenie z dnia 7 listopada 1995 r. straciło moc z dniem 1 stycznia 2002 r. kiedy weszła w życie ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Wypada w tym miejscu zwrócić jednak uwagę na fakt, że rozwiązania przyjęte w treści § 23 ust. 1 wspomnianych Zasad techniki prawodawczej nie są szczególnie znane, nawet wśród prawników,

¹¹ Por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993, s. 193.

stąd też rozpowszechniana w wielu środowiskach dziennikarskich opinia – dodajmy całkowicie chybiona, że rozporządzenie z dnia 7 listopada 1995 r. nie zostało uchylone i obowiązuje nadal. Wydaje się, iż mimo wszystko ustawodawca winien w treści rozporządzenia z 8 stycznia 2002 r. wyraźnie zaznaczyć łamiąc wspomniane zasady techniki, iż rozporządzenie z 7 listopada zostało uchylone. W praktyce okazuje się bowiem, że na jego treść jako obowiązującą powołują się nie tylko dziennikarze, lecz także urzędnicy administracji rządowej, argumentując przy tym, iż rozporządzenie z 8 stycznia 2002 r. jedynie częściowo zastąpiło treści zawarte w rozporządzeniu z dnia 7 listopada 1995 r. Nie przecząc tej ostatniej konstatacji wypada zauważyć, że *znaczna* część materii regulowanej przez rozporządzenie z dnia 7 listopada 1995 r. została zawarta w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Z punktu widzenia Zasad techniki prawodawczej nie może być wątpliwości co do tego, że rozporządzenie z dnia 7 listopada 1995 r. nie obowiązuje. Wypada jednak zauważyć, iż rozporządzenie z dnia 7 listopada 1995 r. nie obowiązywało już w dniu 1 stycznia 2002 r., a dopiero 8 stycznia 2002 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie mające zastąpić treść uchylonego rozporządzenia. Rozporządzenie z dnia 8 stycznia 2002 r. weszło przy tym w życie w terminie siedmiu dni od dnia ogłoszenia. Tak więc przez ponad 2 tygodnie nie było aktu prawnego, który regulowałby organizację i zadania rzeczników prasowych w urzędach organów administracji rządowej. Sytuację taką należy uznać za wysoce niewłaściwą.

Rozporządzenie z dnia 8 stycznia 2002 r. dotyczy rzeczników prasowych w urzędach organów administracji rządowej, w tym także Rzecznika Prasowego Rządu. Nie obejmuje ono swoim zakresem rzeczników organów administracji samorządowej. Do zadań rzeczników prasowych w organach administracji rządowej należy wykonywanie zadań z zakresu polityki informacyjnej rządu, przede wszystkim: publiczne prezentowanie działań organów administracji rządowej, organizowanie kontaktów publicznych tych organów realizowanych „z udziałem lub za pośrednictwem środków masowego przekazu”. Do zadań ich należy także współudział w realizacji obowiąz-

ków nałożonych na organy administracji rządowej w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2001 r. Nr 112, póź. 1198). Wspomniane rozporządzenie wyposaża rzeczników w prawo żądania informacji od kierowników komórek organizacyjnych obsługujących organ administracji rządowej, w którym działa rzecznik prasowy oraz od kierowników jednostek organizacyjnych podporządkowanych lub nadzorowanych przez określony organ administracji rządowej. Rozporządzenie przewiduje powołanie Rzecznika Prasowego Rządu oraz rzeczników prasowych ministrów i wojewodów. W uzasadnionych przypadkach Prezes Rady Ministrów albo minister nadzorujący działalność kierownika urzędu centralnego może nakazać, albo wyrazić zgodę na powołanie rzecznika prasowego kierownika urzędu państwowego. Rzeczników prasowych organów administracji rządowej powołuje i odwołuje z funkcji organ administracji rządowej, którego ten rzecznik reprezentuje. Rzecznika Prasowego Rządu wyznacza i odwołuje Prezes Rady Ministrów. Ponadto w działalności swojej rzecznik prasowy podlega organowi, który go powołał.

Rzecznik Prasowy Rządu ma w świetle rozporządzenia zapewnić współdziałanie rzeczników prasowych administracji rządowej. Do zadań jego należy w szczególności: wyjaśnianie polityki rządu, w tym wydawanie oświadczeń i publiczne prezentowanie działań Rady Ministrów, komentowanie wydarzeń krajowych i zagranicznych dotyczących polityki rządu, udzielanie odpowiedzi na publikacje w prasie drukowanej oraz audycje radiowe i telewizyjne, a także materiały rozpowszechniane w innych środkach „masowego przekazu”, dotyczące działalności organów administracji rządowej oraz podporządkowanych im i nadzorowanych przez nie jednostek organizacyjnych. Ma także rzecznik prasowy odpowiadać na krytykę i interwencję prasową. Do obowiązków Rzecznika Prasowego Rządu należy także w świetle rozporządzenia przekazywanie komunikatów urzędowych do opublikowania „w środkach masowego przekazu”. Zasady zamieszczania tych komunikatów określa art. 34 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. prawo prasowe.

Rzecznik prasowy winien także zapewnić współdziałanie służb¹² odpowiedzialnych za realizację zadań z zakresu polityki informacyjnej.

W odpowiedni sposób zostały sformułowane zadania rzeczników prasowych ministrów i wojewodów a także, w razie ich powołania, rzeczników kierowników urzędów centralnych. Zostali oni zobowiązani do wyjaśniania zadań, inicjatyw i programów podejmowanych przez ministrów i wojewodów, w tym w szczególności do wydawania oświadczeń i publicznego prezentowania działań ministra lub wojewody. Powierzono im także przedstawianie stanowiska ministra lub wojewody w sprawach należących do zakresu ich działania oraz komentowanie wydarzeń krajowych i zagranicznych leżących w zakresie tych działań. Winni oni także udzielać odpowiedzi na publikacje prasy drukowanej oraz audycje radiowe i telewizyjne, a także materiały rozpowszechniane w innych środkach „masowego przekazu”, dotyczących działalności ministra względnie wojewody oraz jednostek organizacyjnych podporządkowanych bądź nadzorowanych przez ministrów bądź wojewodów.

Ponadto nałożono na nich obowiązek udzielania odpowiedzi na krytykę prasową. Szczegółowe zasady odpowiedzi na krytykę prasową sformułowane zostały w treści art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. prawo prasowe. W tym miejscu godzi się jedynie przypomnieć, że organy państwowe, przedsiębiorstwa państwowe i inne państwowe jednostki organizacyjne oraz organizacje spółdzielcze są obowiązane do udzielania odpowiedzi na przekazaną krytykę prasową bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Ustawodawca wyraźnie podkreśla, iż obowiązek odpowiedzi na krytykę rodzi się dopiero po przekazaniu krytyki. Nie określono przy tym zasad i form, w jakich to przekazanie powinno nastąpić. W tym stanie rzeczy istnieje możliwość przesłania krytycznego artykułu za pośrednictwem poczty, poprzez umyślnego posłańca, faksem lub w formie przekazu elektronicznego. Oczywiście, rzeczą prasy podejmującej krytykę będzie wybór takiego środka przekazu, aby

¹² Dz. U. z dnia 18 stycznia 2002 r. Nr 4, poz. 36.

nie było wątpliwości co do tego, iż ten, którego krytyczne uwagi dotyczą, istotnie je otrzymał.

Zauważyć należy, że ustawodawca w treści art. 6 ust. 2 pr.pr. nie posiłkuje się pojęciem „doręczenia” znanego procedurze karnej, cywilnej i administracyjnej a ucieka się do terminu „przekazania”. Jakkolwiek nie sposób dociec, czy odwołanie się do terminu „przekazanie” ma charakter przypadkowy, czy jest zabiegiem zamierzonym, to jednak należy uznać, że pojęcie „przekazanie” nie jest tożsame z „doręczeniem”, aczkolwiek jego zakres uznać wypada za zbliżony. *Ratio legis* odejścia od określenia „doręczenie” na rzecz „przekazanie” zdaje się leżeć w chęci zaakcentowania potrzeby mniejszej formalizacji przekazania, a także wypływać z przekonania, iż doręczenia są domeną organów państwowych (w odniesieniu do organów administracji rządowej i samorządowej). „Przekazanie” to w obiegu potocznym tyle samo, co „dostarczenie”. Jakkolwiek można przyjąć, iż zamiarem ustawodawcy było odejście od sformalizowanych zasad doręczania pism w sposób znany w procesie karnym i cywilnym oraz postępowaniu administracyjnym, to jednak należy uznać, że fakt doręczenia krytyki prasowej powinien zostać potwierdzony, przy czym na prasie ciąży obowiązek wykazania, iż takie doręczenie miało miejsce. Doręczenie krytyki winno nastąpić w siedzibie organu państwowego, przedsiębiorstwa państwowego i każdej z jednostek zobowiązanych, z mocy art. 6 ust. 2 i 3 pr.pr., do odpowiedzi na krytykę prasową. Doręczenie na adres domowy jednoosobowego organu bądź kierownika jednostki, zobowiązanej do udzielenia odpowiedzi na krytykę prasową, może nastąpić jedynie w przypadku, gdy nie jest możliwe lub nie dochodzi do skutku doręczenie w siedzibie jednostki zobowiązanej do odpowiedzi na przekazaną krytykę. Z przyczyn dowodowych zalecić należy, aby krytyka prasowa została przekazana za pokwitowaniem odbioru, np. listem poleconym, oraz aby otrzymujący krytykę potwierdził jej odbiór czytelnym podpisem, zawierającym imię i nazwisko, na którym doręczyciel w obecności odbierającego krytykę wskaże datę doręczenia składając jednocześnie swój podpis. Przekazanie krytyki właściwemu podmiotowi telefonicznie, np. przez odczytanie treści ar-

tykułu, wydaje się niewłaściwe, gdyż rodzi wątpliwości, czy istotnie miało miejsce. Tak zwany billing rozmów telefonicznych stanowi jedynie dowód, że przeprowadzono rozmowę telefoniczną między dwoma abonentami oraz że czas tej rozmowy mieścił się w określonym interwale. Nie wynika jednak z niego, co było przedmiotem rozmowy. Podobnie z faktu otrzymania faksu przez zobowiązanego do odpowiedzi na krytykę nie można wywodzić, iż faks zawierał w swojej treści materiały krytyczne.

Podmioty zobowiązane do odpowiedzi na krytykę prasową powinny tej odpowiedzi udzielić bezzwłocznie, najpóźniej, jak już podano, w ciągu miesiąca od otrzymania uwag krytycznych. Sformułowanie zawarte w art. 6 ust. 2 pr.pr., co do terminu odpowiedzi na krytykę analogiczne jest do rozwiązania przyjętego w art. 237 § 1 k.p.a. Termin „bez zbędnej zwłoki” oznacza tyle samo, co „natychmiast”, „od razu”. Należy go interpretować w ten sposób, iż ustawodawca uznaje za możliwą i dopuszczalną jedynie zwłokę wynikającą z konieczności zebrania materiałów niezbędnych do udzielenia odpowiedzi na krytykę, przeprowadzenia ewentualnych konsultacji i zredagowania odpowiedzi, wszelka inna zwłoka ma charakter zbędny, a więc jest niedopuszczalna z mocy ustawy. Termin miesiąca jest terminem ostatecznym i nieprzekraczalnym, nie oznacza to jednak, iż podmiot zobowiązany do odpowiedzi na krytykę prasową winien zwlekać do ostatniego dnia terminu. Uchybienie terminowi może być uznane jako tłumienie krytyki prasowej, podobnie jak nieudzielanie odpowiedzi na taką krytykę. Rodzić to może odpowiedzialność karną przewidzianą w art. 44 ust. 1 pr.pr.

Brak odpowiedzi na krytykę prasową, przewidziany w art. 6 ust. 2 pr.pr. mimo upływu miesięcznego terminu, od przekazania jej adresatowi przez redaktora naczelnego, z żądaniem udzielenia odpowiedzi, jest równoznaczny z odmową udzielenia informacji, na którą przysługuje skarga do NSA – art. 4 ust. 3 i 4 pr.pr.¹³ Aktualność

¹³ Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 19 sierpnia 1987 r., III AZP2/87; OSNCAPiUS 1988 r., nr 2–3, poz. 25 wpisana do księgi zasad prawnych.

tej uchwały potwierdził Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 12 maja 1994 r., uznając, iż pozbawienie prasy możliwości odpowiedzi na przekazaną społeczeństwu krytykę byłoby równoznaczne z ograniczeniem jednego z fundamentalnych praw społeczeństwa demokratycznego. Wniesienie takiej skargi oczywiście nie może tamować ewentualnego postępowania karnego z art. 44 ust. 1 pr.pr.¹⁴

Problem statusu prawnego odpowiedzi na krytykę prasową wywołał wątpliwości w doktrynie i judykaturze. W postanowieniu z dnia 19 lipca 1988 r. NSA zajął stanowisko, iż odpowiedź na krytykę prasową nie jest decyzją administracyjną, gdyż nie rozstrzyga ani nie kończy jej w danej instancji. Ta konstatacja doprowadziła NSA do wniosku, iż odpowiedzi na krytykę prasową nie można zaskarżyć do NSA, jako że w myśl art. 16 § 2 i art. 196 § 1 k.p.a. do tego sądu mogą być zaskarżane decyzje organów administracji państwowej, i to z powodu niezgodności sprawy. Ocena, czy odpowiedź na krytykę prasową jest wyczerpująca czy też nie i czy w pełni odnosi się do zarzutów, nie byłaby – zdaniem NSA – oceną jej zgodności z prawem i wykraczałaby poza zakres sądowej kontroli decyzji administracyjnych.¹⁵ We wspomnianym postanowieniu NSA doszedł jednak do przekonania, iż jakkolwiek odpowiedź na krytykę prasowanie jest decyzją administracyjną, to jednak odmowa udzielenia odpowiedzi na krytykę jest decyzją administracyjną. NSA w uzasadnieniu postanowienia z dnia 19 lipca 1988r. zajął przy tym stanowisko – którego nie podzielił w późniejszych orzeczeniach – że decyzją administracyjną jest odmowa informacji sporządzona w formie pisemnej, na którą służy skarga do NSA w trybie określonym w art. 196 § 1 k.p.a.

W głosie do wspomnianego tu postanowienia B. Adamiak i J. Borowski poddali krytycznej ocenie pogląd, iż decyzją administracyjną jest odmowa udzielenia informacji. Uznali, że odmowę taką należy zaliczyć do czynności faktycznych. Podkreślili, iż decyzja ad-

¹⁴ Pogląd taki sformułował także NSA w Warszawie w postanowieniu z 19 lipca 1988 r. (I S.A. 500/88 OSP 1990, nr 7, s. 285)

¹⁵ Wyrok NSA I S.A. 500/88.

ministracyjna jest autorytatywną konkretyzacją normy materialnego prawa administracyjnego. Podkreślili, że takiej autorytatywnej konkretyzacji mogą dokonywać tylko organy administracji państwowej, a inne państwowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne tylko w zakresie funkcji zleconych przez administrację. Autorytatywnej konkretyzacji prawa nie dokonują w żadnym wypadku osoby fizyczne.

Tymczasem ustawodawca jednolicie potraktował formę odmowy udzielenia informacji przez wszystkie podmioty zobowiązane do informowania, a wśród nich są przecież osoby fizyczne. Z przytoczonym stanowiskiem należy się zgodzić bez zastrzeżeń. Nie można jednak zgodzić się tezą, iż w razie braku odpowiedzi na krytykę prasową, w przepisany terminie, stosuje się instytucję sygnalizacji z art. 36 k.p.a. Do kogo miałyby zwrócić się redakcja, gdyby na krytykę prasową nie odpowiedział Prezydent RP? – a przecież Prezydenta nie wyjęto z kręgu podmiotów, na których spoczywa obowiązek udzielenia odpowiedzi na krytykę prasową.¹⁶ Wobec skreślenia dyspozycji art. 216 przez art. 61 pkt 3 ustawy z dnia 11 maja 1995r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. 1995r. Nr 74, póź. 368 z późniejszymi zmianami) i wejściem w życie tej ostatniej ustawy, podstawą skargi może być art. 17 w związku z art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, w związku z art. 6 ust. 2. pr.pr.

Nie sposób jednak przyjąć, aby do takich skarg mogła mieć zastosowanie dyspozycja art. 34 ust. 3 ustawy z 11 maja 1995r. i aby konieczne było przed wniesieniem skargi dodatkowe zwrócenia się do podmiotu zobowiązanego do udzielenia odpowiedzi z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa. *Ratio legis* przepisu art. 6 ust. 2 pr.pr. zasada się na dążeniu do możliwie szybkiej odpowiedzi na krytykę prasową. Gdyby uznać, iż do tego typu spraw ma zastosowanie treść art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, wówczas czas oczekiwa-

¹⁶ Por. glosa do tegoż postanowienia, B. Adamiak, J. Borowski OSP 1990, nr 7, s. 285.

nia na odpowiedź na krytykę prasową w sposób całkowicie zbędny wydłużyłby się do 60 dni (30, o jakich mowa w art. 6 ust. 2 pr.pr., i dodatkowe 30 z art. 34 ust. 3 ustawy z 11 maja 1995r.), i to przed wniesieniem skargi do NSA.

Od obowiązku udzielania odpowiedzi na krytykę nie zostały zwolnione żadne podmioty ze wskazanych w art. 6 ust. 2 i 3, nawet te z nich, które – w myśl art. 4 ust. 6 pr.pr. – zwolniono od obowiązku doręczania odmowy udzielania informacji, a więc: organy władzy państwowej i wymiaru sprawiedliwości.

Zgodzić się należy z poglądem Sądu Najwyższego, zawartym w uzasadnieniu postanowienia z dnia 12 maja 1994 r.,¹⁷ które podzielił zresztą NSA w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 listopada 1994 r. co do tego, iż Rada Ministrów nie jest organem władzy państwowej.¹⁸ Konstatacja ta jest jednak bez znaczenia z punktu widzenia istnienia obowiązku odpowiedzi na krytykę prasową. Konstruując zakres tego obowiązku, objęto nim bowiem w art. 6 ust. 1 pr.pr. wszelkie organy państwowe. W dyspozycji art. 6 pr.pr. spod zakresu tego obowiązku nie wyjęto żadnych podmiotów, w tym także organów władzy państwowej. Abstrahując od faktu, że w świetle obowiązującej Konstytucji organy władzy państwowej nie istnieją, gdyż ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy (por. wyżej uwagi do art. 4 pr.pr.), należy stwierdzić, że nawet na gruncie poprzednich zasad ustrojowych (Konstytucji z 1952 r. i Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1992 r., Nr 84, poz. 426, z późniejszymi zmianami) – nie było podmiotów, które mogłyby uchylić się od odpowiedzi na krytykę prasową. Z mocy art. 4 ust. 6 pr.pr. niedopuszczalne było jedynie zaskarżenie odmowy udzielenia informacji przez organy władzy państwowej i wymiaru sprawiedliwości. Z tego, że dokonując wykładni art. 6 ust. 2 i 3 pr.pr., uznano, iż nieudzielenie odpowiedzi

¹⁷ III KRN 23/94.

¹⁸ I SAB 61/94, OSNAPiUS 1994 r., poz. 77.

na krytykę prasową jest równoznaczne z odmową udzielenia odpowiedzi, nie można domniemywać, że wolą ustawodawcy było zwolnienie jakiś podmiotów z obowiązku odpowiedzi na krytykę prasową. Gdyby wolą ustawodawcy było takowe zwolnienie, wówczas określałyby je wyraźnie w treści art. 6 pr.pr. Ustawodawca nie formułuje wymogów, jakie winna spełniać odpowiedź na krytykę prasową. Wypada jednak uznać, że winna zostać sformułowana w formie pisemnej, tak aby nadawała się do publikacji. Winna być więc rzeczowa, konkretna, zwięzła, jasna i odnosić się do postawionych w krytyce zarzutów i ocen. Ustawodawca nie nakazuje prasie publikowania krytyki prasowej. Nie może jednak budzić wątpliwości, że przedstawienie takiej odpowiedzi wynika z etyki dziennikarskiej, w szczególności w sytuacji, gdy w odpowiedzi na krytykę wykazano, iż postawione zarzuty są nieprawdziwe, bezpodstawne, tendencyjne, nieuzasadnione, oparte na spreparowanych faktach.

Do zadań rzeczników prasowych ministrów i wojewodów należy także, w świetle rozporządzenia z dnia 8 stycznia 2002 r., przekazywanie komunikatów urzędowych do opublikowania w środkach masowego przekazu. Rozwiązanie to wprowadza pewien chaos terminologiczny w zakresie reglamentowanym treścią art. 34 pr.pr. Ustawodawca wprowadził w nim dystynkcję między pojęciem komunikatów urzędowych i komunikatów. W świetle ustawy, uwzględniając fakt, iż opublikowana została przed wejściem w życie Konstytucji z 1997r. i operuje pojęciem „terenowych organów władzy i administracji państwowej stopnia wojewódzkiego” rzecznik prasowy wojewody nie ma prawa formułowania i przekazywania do publikacji komunikatów urzędowych. Może on jedynie przekazywać zwięzłe komunikaty, których treść wynika z wydanych na podstawie ustaw obwieszczeń, uchwał lub zarządzeń. Podstawowa różnica między komunikatami a komunikatami urzędowymi sprowadza się do tego, że komunikaty urzędowe nie muszą mieć przymiotu zwięzłości oraz mogą być publikowane w przekazach ogólnokrajowych. Komunikaty muszą być natomiast zwięzłe, mają mieć podstawy w obwieszczeniach, uchwałach i zarządzeniach wydanych na podstawie ustaw, ponadto zaś mogą być ogłaszane tylko w dziennikach

i odpowiednich czasopismach na obszarze działania podmiotu uprawnionego do zamieszczania komunikatów. Tak więc Rzecznik Prasowy Rządu a także rzecznicy prasowi odpowiednich ministrów bądź kierowników urzędów centralnych mogą zamieszczać komunikaty urzędowe. Natomiast rzecznicy prasowi wojewody w świetle powołanych przepisów prawa prasowego nie posiadają takich kompetencji. Brak stosownych odróżnień w tym zakresie w treści rozporządzenia z dnia 8 stycznia 2002 r. powodować będzie spore zamieszanie w praktyce funkcjonowania środków społecznego przekazu.

Porównanie treści rozporządzeń z dnia 7 listopada 1995 r. i z dnia 8 stycznia 2002 r. pozwala stwierdzić, iż stopień szczegółowości był daleko większy w rozporządzeniu z dnia 7 listopada 1995 r. Może to budzić różnego rodzaju wątpliwości, np. co do tego, czy przekazywanie informacji może następować telefonicznie lub za pomocą innych środków łączności, czy też jedynie w rozmowie bezpośredniej na piśmie, w formie wywiadu lub wypowiedzi na konferencji prasowej. Wśród zadań Rzecznika Prasowego Rządu zabrakło także w obowiązującym rozporządzeniu z 8 stycznia 2002 r. powinności informowania Prezesa Rady Ministrów i rządu o opiniach i poglądach wyrażanych przez prasę, inicjatywach przez nią podejmowanych, kierunkach krytyki i interwencji prasowej. Te ważne i istotne zadania przewidywało rozporządzenie z dnia 7 listopada 1995 r. W tej sytuacji Rzecznik Prasowy Rządu jawi się jako urzędnik mający określone zadania w stosunku do prasy i dziennikarzy, ale nie posiadający obowiązków informowania rządu o tym jak jego praca komentowana i oceniana jest przez środki społecznego przekazu. Iluzorycznym jest przekonanie, że każdy z członków rządu jest w stanie wyrobić sobie samodzielny pogląd w tym względzie. Wątpliwym jest czy członkom rządu starczać będzie czasu na bieżące śledzenia przekazów prasowych a także przysłuchiwaniu się audycjom radiowym i telewizyjnym. Niezbyt jasno rysuje się także stosunek Rzecznika Prasowego Rządu do Centrum Informacyjnego Rządu, które w myśl rozporządzenia z dnia 7 listopada 1995 r. służyć mu miało pomocą w wykonywaniu zadań.

Treść rozporządzenia z dnia 8 stycznia 2002 r. niewątpliwie porządkuje problem organizacji i zadań rzeczników prasowych w urzędach organów administracji rządowej. Rozporządzenie to razi jednak swoją ogólnikowością, co musi niepokoić, zważywszy iż tak jak to było już w poprzednio stanowić będzie ono swoisty wzorzec dla aktów prawnych, regulujących funkcjonowanie rzeczników prasowych we wszystkich tych organach i instytucjach, które nie zostały objęte jego treścią. Niewątpliwie w świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej zadania rzeczników będą się znacząco zwiększać. Sama ustawa nie odpowiada na wszystkie pytania związane z zasadami dostępu do tych informacji. Niezwykle ważne kwestie zostały w niej wprawdzie uregulowane, ale wiele spraw natury „technicznej” pozostało poza jej obrębem. Można je było unormować chociażby w ograniczonym zakresie, w stosunku do urzędów organów administracji rządowej we wspomnianym rozporządzeniu. Z możliwości tej niestety nie skorzystano.

Witold Sobczak

Prawo do informacji w systemie prasowym Wielkiej Brytanii

W Wielkiej Brytanii brak jest jakiegokolwiek ustawodawstwa chroniącego swobodę przepływu informacji. Zasada „wolności informacji” odegrała ogromną rolę w tropieniu i eliminowaniu wynaturzeń i zagrożeń współczesnej demokracji, szczególnie w Stanach Zjednoczonych, gdzie stanowi ona fundament działalności prasy.¹ Jednak poczynania rządu brytyjskiego i jego agend w dalszym ciągu strzeżone są pilnie przed dociekliwością mediów i opinii publicznej licznymi przepisami.² Tajemnica, zdaniem autorów „Media Law”, jest swoistą „brytyjską chorobą” (*‘secrecy (...) is the British disease’*). Piszą oni dalej: „Rząd zaraził się nią poprzez ustawę *Official Secrets Act* oraz towarzyszące jej przepisy. Na pogorszenie stanu wpływają biurokratyczne reguły oraz posunięcia zmierzające do umieszczenia Zjednoczonego Królestwa na samym końcu listy jawnie działających rządów zachodnich demokracji.” (*‘Government administrators catch it from the Official Secrets Act and suppor-*

¹ Koronnym przykładem jest historia afery „Watergate”, która została ujawniona właśnie dzięki swobodzie prasy w śledzeniu i ujawnianiu poczynañ najwyższych władz. Swoje ustawodawstwo chroniące wolność informacji mają także inne zachodnie demokracje, w tym kraje wchodzące w skład Zjednoczonego Królestwa, jak Australia i Kanada.

² W *White Paper on Open Government (Cm 2290)* podaje się, że istnieje ponad 250 przepisów prawnych zakazujących ujawniania informacji, które znajdują się w posiadaniu urzędników państwowych. Dalsze 70 w inny sposób ogranicza możliwości ich zdobywania. Ponadto istnieje szereg uregulowań wewnątrz administracji państwowej, nakazujących jej urzędnikom zachowanie tajemnicy służbowej. Obrazu dopełnia ogólne ustawodawstwo dotyczące tajemnicy państwowej, zawarte głównie w *Official Secrets Act 1989*. C. Courtney, D. Newell, S. Rasaiah, *The Law of Journalism*, London 1984., s. 115.

ting legislation. It is aggravated by bureaucratic rules and arrangements that conspire to place the United Kingdom toward the bottom in the league table of openness in Western democratic government.).³

Przeciw rządowi, które swoje opłacane z kieszeni każdego obywatela działania próbuje ukryć, prowadzić w sekrecie, autorzy ci radzą dalej użyć wszelkich możliwych środków, legalnych lub nie, aby ujawniać wszystko, co tego warte i łamać bariery, których powinno nie być.⁴

Mnogość blokad chroniących dane na temat działań administracji państwowej przed wiedzą obywateli uzasadniana jest głównie regułą ministerialnej odpowiedzialności. Członkowie rządu powinni, zgodnie z tą zasadą, osobiście decydować o tym, jakie informacje są upubliczniane. Jednak, jak zwracają uwagę Robertson i Nicol, w dzisiejszych czasach szefowie ministerstw zaangażowani są jedynie w działania realizowane na najwyższym, państwowym poziomie, tymczasem na funkcjonowanie samej administracji składają się decyzje i posunięcia całej armii zatrudnionych urzędników, których ministrowie w zasadzie nie mają mocy kontrolować. To głównie w interesie tych urzędników leży utrzymanie jak najszerszej sfery tajemnicy wokół administracyjnych poczynań.⁵ Problemem nie jest w tej sytuacji zdobycie jakichkolwiek informacji o działalności władzy wykonawczej, ministerstwa wydają bowiem ogromną ilość rozmaitych dokumentów i sprawozdań, ale zdobycie takich informacji, które nie są oficjalnie podawane do wiadomości publicznej.

Fundamentalną dla tajemnicy państwowej w Wielkiej Brytanii jest ustawa *Official Secrets Act*. Jej pierwsza wersja została przy-

³ G. Robertson, A. Nicol, *Media Law*, London 1992, s. 412.

⁴ Ibidem.

⁵ Dotkliwym jest w tej sytuacji także brak jakichkolwiek uregulowań prawnych chroniących tych pracowników administracji rządowej, którzy będąc świadkami nieprawidłowości i nadużyć, pragnęliby informację o tym przekazać na zewnątrz. Ibidem, s. 412–14.

jęta w 1911 r.⁶, a następnie była nowelizowana w latach 1920, 1939 i 1989.⁷ Ustawa w swojej pierwotnej wersji reguluje głównie kwestie szpiegostwa (par. 1), niezgodnego z prawem przekazywania informacji (par. 2), oraz udzielania pomocy osobom dopuszczającym się określonych w ustawie przestępstw, lub powstrzymywanie się od informowania policji o tego rodzaju osobach (par. 7). Nowelizacja z 1920 r. dodaje do tej liczby m.in. takie wykroczenia, jak: wkroczenie na obszary objęte zakazem wstępu, wprowadzanie w błąd lub utrudnianie pracy policji i wojska, zatajanie informacji w określonych okolicznościach. Nowelizacja z 1939 r. nie wprowadziła radykalnych zmian, natomiast ustawa z 1989 r. rozszerzyła znacząco paragraf 2 dokumentu z 1911 r. Katalog możliwych wykroczeń z nim związanych został powiększony do około 2000 pozycji, m.in. dodano do niego przestępstwa związane z nieuprawnionym ujawnieniem informacji znajdujących się w posiadaniu pracowników służb bezpieczeństwa i wywiadu, urzędników Korony, kontrahentów rządowych i innych określonych w ustawie.⁸

W latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych miały miejsce dwa słynne procesy, które odegrały ogromną rolę w kształtowaniu się społecznej percepcji ustaw dotyczących tajemnicy państwowej. Pierwszy z nich (*R v Aitken and Others f 1966] 1 WLR 1076*) dotyczył dziennikarza i kandydata do Parlamentu, Jonathana Aitkena, który wszedł w posiadanie dokumentu związanego z wojną w Biafrze.⁹ Wiadomości w nim zawarte zadawały kłam oficjalnym

⁶ W atmosferze zagrożenia narodowego i powszechnej paniki wywołanej wojną została ona uchwalona i przyjęta w ciągu jednego dnia. *Ibidem*, s. 414.

⁷ Część wykroczeń, dotyczących na przykład rozpowszechniania, w sposób niezgodny z *European Communities Act 1972*, informacji odnoszących się do Euratomu, wciąż sądzona jest w oparciu o pierwotną wersję ustawy. C. Courtney i in., *op. cit.*, s. 116.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Biafr był efemerycznym państwem powstałym w 1967 roku przez secesję najbogatszej prowincji Nigerii – Regionu Wschodniego. W czasie wojny domowej, jak wybuchła w wyniku secesji, rząd federalny wspomagany był m.in. przez Wielką Brytanię, a secesjoniści przez Francję.

oświadczeniu premiera, składanym przez niego na forum Parlamentu. Ujawnienie dokumentu, zdawałoby się uzasadnione, zakończyło się procesem o naruszenie tajemnicy państwowej.¹⁰ Druga sprawa, określana w literaturze mianem „procesu ABC” (*ABC trial*),¹¹ związana była z wywiadem, jaki dwóch dziennikarzy przeprowadziło z byłym żołnierzem, który dziesięć lat wcześniej służył w brytyjskiej bazie na Cyprze. Chociaż wszystkie dane, w jakich posiadaniu się znaleźli, były danymi ogólnie udostępnianymi przez wojskowe służby informacyjne, zostali oni aresztowani i wytoczono im proces za ujawnianie tajnych informacji, oraz za działania na szkodę bezpieczeństwa państwa.¹² Oba procesy zakończyły się ostatecznie tryumfem obrony; dziennikarze pozostali na wolności. Jednak dały one początek polityce ochrony prasy przed nadużywaniem oskarżeń z tytułu *Official Secrets Act*.¹³

¹⁰ Dokument, o którym mowa, wręczony Aitkenowi przez jednego z generałów brytyjskiej armii, pochodził z ambasady Wielkiej Brytanii w Nigerii, a jego treść pozostawała w sprzeczności z wyjaśnieniami premiera na forum Parlamentu. Aitken zdecydował się na publikację dokumentu w „Daily Telegraphic”. Na mocy paragrafu 2 *Official Secrets Act* zarówno Aitken, jak i wydawca tytułu, zostali postawieni w stan oskarżenia. Obrona wykazała, że nie sposób dowieść, iż Aitken wszedł w posiadanie dokumentu w sposób nieuprawniony (tzn. że osoba w ambasadzie, która przekazała dokument generałowi nie była do tego upoważniona), a poza tym, że zarówno on, jak i wydawca, mieli obywatelski obowiązek ujawnić próbę wprowadzenia Parlamentu w błąd. Ibidem, s. 416.

¹¹ Ibidem, s. 417 oraz C. Courtney i in., op. cit., s. 117.

¹² Dziennikarze ci: Duncan Campbell i Crispin Austin, nie dowiedzieli się od rozczarowanego służbą Johna Berry’ego w zasadzie niczego poza tym, co Campbell już wiedział, dzięki studiowaniu biuletynów wydawanych oficjalnie przez brytyjskie służby zbrojne. A jednak to właśnie Campbell stał się głównym celem ataku, skonfiskowano w wyniku rewizji całe jego domowe archiwum, oskarżono go też o posiadanie tajnych materiałów i o naruszenie paragrafu 1 *Official Secrets Act*, a więc przestępstwo najcięższe. Obrona wykazała jednak, że materiały pochodzą z publicznie dostępnych źródeł, a oskarżenie dziennikarza o działania zagrażające bezpieczeństwu kraju jest absurdem. Ostatecznie zarzuty z tytułu par. 1 zostały oddalone, eks-żołnierza skazano na mocy par. 2, a dziennikarzy warunkowo zwolniono. Ibidem, s. 416–17.

¹³ Druga sprawa przyczyniła się dodatkowo do kompromitacji służb bezpieczeństwa, które okazały się na tyle niekompetentne w sprawach tajemnicy

Rozwiązania wspomnianej ustawy odnoszą się zasadniczo do dwóch kategorii podmiotów: pracowników służb zaangażowanych w działalność objętą tajemnicą i osób z zewnątrz. Zapisy dotyczące pierwszej grupy nie mają bezpośredniego związku z działalnością przedstawicieli mediów. Regulują one obowiązki funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa i wywiadu, urzędników Korony, oraz kontrahentów rządowych, w zakresie ochrony tajemnicy państwowej. Z punktu widzenia interesów prasy istotnym może być jedynie zapis odnoszący się do „upoważnienia”.

Mianowicie o przestępstwie może być mowa jedynie wówczas, gdy określone działanie w odniesieniu do tajnych danych ma miejsce bez oficjalnego upoważnienia ze strony właściwego organu. Jak pokazała sprawa *R v Aitken (1966)*, stanowi to potencjalną linię obrony dla przedstawiciela mediów oskarżonego o publikację niejawnych materiałów.¹⁴

Druga kategoria podmiotów obejmuje wprost między innymi przedstawicieli prasy. Zgodnie z paragrafem 5 przestępstwo popełnia dziennikarz i wydawca, którzy świadomie dopuszczają się publikacji danych chronionych ustawą. Oskarżenie musi jednak przy tym wykazać, że którykolwiek z nich miał uzasadnione podstawy sądzić, iż taka publikacja będzie szkodliwa z punktu widzenia interesów Zjednoczonego Królestwa, lub z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego.¹⁵ Nie ma przy tym znaczenia stosunek ewentualnej szkody do zysków, jakie publikacja mogła przynieść; jeśli szkodliwość zostanie wykazana, wykroczenie ma miejsce. Nie istnieje również

państwowej, że wprowadziły Prokuratora Generalnego w błąd, przedstawiając mu mylnie oficjalne wojskowe wydawnictwa jako dokumenty ściśle tajne.

¹⁴ W praktyce stosowane bywa dzisiaj jedynie w odniesieniu do publikacji, które zawierają reklamy promujące dewiacje seksualne. Przykładowo w 1981 roku oskarżenie to zostało wysunięte przeciwko organizatorom.

¹⁵ Jeśli ława przysięgła uzna, że nie było logicznych podstaw, aby podejrzewać istnienie tego rodzaju niebezpieczeństwa, oskarżenie będzie oddalone. Wyjątek stanowią jedynie informacje dotyczące przestępczości – w ich przypadku nie istnieje obowiązek wykazywania ewentualnej szkodliwości ujawnienia. (Patrz przypis 186). G. Robertson i in., op. cit., s. 424.

w takim przypadku możliwość zastosowania przez obronę ani argumentu o działaniu w imię interesu publicznego, ani argumentu o wcześniejszej publikacji podobnych materiałów.¹⁶ Dane, o które tutaj chodzi, muszą należeć do grupy informacji chronionych przed ujawnieniem przez ich posiadacza (pracownika administracji), czyli muszą dotyczyć bezpieczeństwa, wywiadu, obrony, stosunków międzynarodowych lub przestępstw.¹⁷ Muszą one pochodzić od urzędnika Korony, albo kontrahenta rządowego. Nie jest jednak jasne, czy odnosi się to również do byłych urzędników.¹⁸ Istotnym jest przy tym fakt, czy zostały ujawnione bez upoważnienia (udzielonego dziennikarzowi bądź innej osobie), powierzone dziennikarzowi w tajemnicy lub czy dostały się w ręce dziennikarza (bądź innej osoby) w efekcie nadużycia zaufania. Jeżeli informacja pochodzi od kontrahenta rządowego, bądź osoby będącej powiernikiem urzędnika Korony lub kontrahenta rządowego, konieczne są do ustalenia dodatkowe okoliczności. Do przestępstwa dochodzi bowiem tylko wówczas, gdy osoba ta jest obywatelem brytyjskim, lub gdy ujawnienie informacji ma miejsce na terenie Zjednoczonego Królestwa, Wysp Normandz-

¹⁶ Chociaż, jeśli podobny materiał był już wcześniej publikowany, może to działać na korzyść oskarżonego zmniejszając szansę prokuratury na wykazanie szkodliwości czynu. Ibidem, s. 425.

¹⁷ Ta ostatnia kategoria informacji dotyczy danych, których ujawnienie mogłoby umożliwić popełnienie wykroczenia, ucieczkę zatrzymanego, utrudnić prowadzone śledztwo lub rozpoznanie sprawy. Ustawa z 1989 roku dołącza do katalogu także informacje pochodzące z danych wywiadu obcych państw na temat Wielkiej Brytanii, oraz informacje, które stanowią klucz do uzyskania danych objętych tajemnicą. Ibidem, s. 422, 426 i 428.

¹⁸ Sprawa ta była analizowana w przypadku orzeczenia *Lord Advocate v Scotsman Publications* [1989] 3 WLR 358. Lord Jauncy uznał, że sformułowanie „urzędnik Korony” powinno być interpretowane zawężająco, a nie rozszerzająco, i gdyby Parlament zamierzał objąć tą liczbą także byłych urzędników, powinien był użyć odpowiedniego terminu. Nie oznacza to jednak, że publikacja danych ujawnionych przez byłych urzędników nie stanowi wykroczenia. Przeciwnie, przepisy paragrafu 1 i 3 zabraniają także pracownikom w stanie spoczynku ujawniać danych, które uzyskali w związku z ich poprzednim zatrudnieniem. Ibidem, s. 424–25.

kich, Wyspy Mań bądź kolonii.¹⁹ Oskarżenie musi również wykazać, że dziennikarz wiedział, lub miał uzasadnione podstawy sądzić, że informacja podlegała ochronie, oraz że dotarła do niego jedną z opisanych powyżej dróg.²⁰

Media nie zawsze są biernym pośrednikiem w przekazywaniu do publicznej wiadomości informacji objętych tajemnicą. Nierzadko ich przedstawiciele nie tylko aktywnie zabiegają o ich uzyskanie, ale nawet dopuszczają się przestępstwa przekupstwa w celu ich uzyskania. Tego rodzaju aktywna postawa dziennikarza, mająca na celu zdobycie niejawnych danych, również określona jest jako niedozwolona w omawianej ustawie. Przestępstwa dopuszcza się dziennikarz, który zachęca urzędnika Korony do nieupoważnionego ujawnienia danych, i to nawet w przypadku, gdy dane te nie zostają później opublikowane. Na mocy paragrafu 7 dziennikarz może zostać oskarżony, jeżeli: „zabiega, zachęca lub usiłuje przekonać inną osobę do popełnienia przestępstwa określonego w ustawie; pomaga bądź współpracuje; dopuszcza się jakichkolwiek innych czynów mających na celu doprowadzenie do popełnienia określonego w ustawie przestępstwa.” (*‘solicit, incite or endeavour to persuade another to commit an offence; aid or abet; do any act preparatory to the commission of any offence under the Acts.’*).²¹ Popełnienie przestępstwa jest jednak możliwe nawet wówczas, gdy dana osoba ani nie zamierza publikować tajnych danych, ani nawet nie stara się o ich zdobycie. Ma to miejsce wtedy, gdy osoba ta wchodzi w posiadanie (nawet przypadkowe) określonych w ustawie informacji, zagu-

¹⁹ Ibidem, s. 425.

²⁰ Ibidem.

²¹ ¹⁹⁰ C. Courtney i in., op. cit, s. 117–118. Do popełnienia przestępstwa wystarczy więc, zgodnie z ustawą, telefoniczne uzgodnienie szczegółów spotkania, na którym miałyby dojść do przekazania informacji, o jakich mowa w ustawie. Wykazała to omawiana już sprawa „ABC”, w przypadku której eks-żołnierz umawiał się telefonicznie z dziennikarzem, obiecując mu kompromitujące informacje na temat bazy, w której pracował. Oczywiście w każdym przypadku, gdy nieupoważniony urzędnik ujawnia informacje pod wpływem zachęty czy perswazji, on również jest winnym przestępstwa i podlega karze. Ibidem.

bionych w wyniku nieuwagi osoby upoważnionej do ich przetrzymywania, i zatrzymuje je dla siebie, mimo wydania przez władze oficjalnego komunikatu o konieczności ich zwrócenia.²² Przepięstwo popełnia również ten, kto nie podejmuje odpowiednich kroków w celu zapobieżenia ujawnieniu danych, w których posiadaniu się znalazł, na skutek powierzenia ich przez pracownika Korony lub kontrahenta rządowego w okolicznościach, które wymagają od niego dochowania wymaganej prawem tajemnicy.²³

Osobną kategorię danych, których ujawnianie jest na mocy *Official Secrets Act* wykroczeniem, stanowią informacje pochodzące z nielegalnego nasłuchu komunikatów przekazywanych drogą radiową. W odniesieniu do dziennikarzy przepis ten może być groźny głównie w tych przypadkach, gdy zostanie im udowodnione, że informacja została uzyskana w wyniku nasłuchu prowadzonego z użyciem niedozwolonych metod.²⁴ Przepięstwem jest również nieupoważnione przechwytywanie informacji przekazywanych drogą pocztową, lub za pomocą telekomunikacji. Grozi za to do dwóch lat pozbawienia wolności. Podobnie wykroczeniem przeciw ustawie jest upublicznianie informacji pochodzących z założonego na wniosek policji telefonicznego podsłuchu lub z przejętej przez policję korespondencji.²⁵

²² Osobno za zagubienie karany jest pracownik, pod którego opieką dane te się znajdowały. G. Robertson i in., op. cit., s. 427.

²³ Ciekawym jest przy tym, że zarówno to, jak i opisane powyżej przepięstwo, może być popełnione wyłącznie na terenie Wielkiej Brytanii. Więc osoba, która weszła w posiadanie tajnych danych gdziekolwiek poza terytorium państwa, czy to znajdując je w taksówce, czy dowiadując się o nich w wyniku umowy zawartej z kontrahentem rządowym, i później je ujawnia, nie może być skazana na mocy tego przepisu. Por. C. Courtney i in., op. cit., s. 124–125.

²⁴ Przykładem jest sprawa reportera „Sunday Timesa”, który wpadł na trop spisku dzięki umieszczeniu w hotelowym pokoju podsłuchu. Mimo że dobrowolnie zaoferował on policji zdobyte w ten sposób materiały, z myślą o ułatwieniu śledztwa, zagrożono mu oskarżeniem o nielegalne zdobywanie informacji. Do oskarżenia jednak nie doszło. G. Robertson i in., op. cit., s. 434

²⁵ Ibidem. Inną sprawą jest swoboda władz w zakresie dysponowania nakazami tego rodzaju środków kontroli społeczeństwa. Brak jest jakichkolwiek

Kontrowersyjną natomiast pozostaje kwestia, czy może mieć zastosowanie do działalności mediów litera paragrafu I ustawy *Official Secrets Act*, a więc oskarżenie o szpiegostwo. Wprawdzie miała już miejsce próba wykorzystania tych przepisów przeciwko dziennikarzowi (sprawa „ABC”), jednak znawcy prawa prasowego²⁶ skłonni są raczej sądzić, że nie jest to zapis, który może być efektywnie użyty jako narzędzie walki ze swobodą prasowej krytyki. Z drugiej strony, służby bezpieczeństwa nierzadko wyrażają przekonanie, że komentarze prasowe na temat bezpieczeństwa narodowego mogą sprzyjać wrogiej propagandzie obcych państw, a tym samym stanowić „szpiegostwo przez nieuwagę” (*espionage by inadvertence*). Ogólność sformułowań składających się na paragraf pierwszy nie wyklucza zupełnie możliwości wykorzystania go przeciw mediom. To jednak, czy kiedykolwiek do takiego wykorzystania rzeczywiście dojdzie, zależeć będzie od sytuacji politycznej i skuteczności oporu prasy.²⁷

Official Secrets Act oferuje policji specjalne możliwości w zakresie prowadzenia śledztw związanych z przestępstwami, o których mowa w ustawie. Jeżeli istnieją uzasadnione podejrzenia co do tego, że dane przestępstwo zostało lub zostanie popełnione, może ona wystąpić o nakaz rewizji i przejęcia materiałów stanowiących potencjalny dowód. Nawet materiały, które normalnie są objęte zakazem rekwizycji, mogą być przez policję pozyskane na mocy decyzji sędziego okręgowego.²⁸ Osoba, która jest podejrzana o popełnienie przestępstwa określonego w ustawie, może być pozbawiona prawa

ograniczeń chroniących przed podsłuchem prasę, podobnie jak i każdego obywatela. Istnieje wprawdzie instytucjonalna możliwość dochodzenia swoich praw, w przypadku gdy osoba ma podejrzenie, że jej telefon znalazł się na nieuzasadnionym podsłuchu, jednak specjalny trybunał (złożony z pięciu prawników rządowych, którzy powoływani są do rozpatrywania tego typu skarg) nigdy jeszcze nie wydał decyzji przychylniej dla obywatela. Ibidem, s. 435.

²⁶ Ibidem, s. 429.

²⁷ Ibidem, s. 430.

²⁸ Nie może on wydać nakazu rekwizycji, ale może wydać nakaz przekazania materiałów w ręce policji. Co więcej, w wszelkich innych przypadkach podobna decyzja może być wydana jedynie po przesłuchaniu przez sędziego

do odmowy składania zeznań, nawet jeśli są to zeznania ją obciążające. Nie ma tym samym również prawa do zatajenia informacji na temat źródła przecieku, czyli swojego informatora.²⁹ Odmowa stawienia się na przesłuchaniu, odmowa odpowiedzi na pytania oraz podawanie fałszywych danych karane jest pozbawieniem wolności do lat trzech.³⁰

Do ujawnienia źródeł swoich informacji dziennikarze mogą być również zmuszeni podczas specjalnych przesłuchań przed Trybunałem Śledczym w sądzie. Muszą oni bezwzględnie udzielić odpowiedzi na wszelkie pytania związane z bezpieczeństwem narodowym (*any questions that are necessary in the interest of national security*).³¹

Obok *Official Secrets Act* istnieje cały szereg innych aktów prawnych chroniących przed nieupoważnionym ujawnieniem określone kategorie danych. Należy do nich, przykładowo, *Atomie Energy Act 1946*, który obejmuje tajemnicą wszelkie informacje na temat wykorzystania energii atomowej, a nawet działania elektrowni jądrowych.³² W 1987 doliczono się już istnienia dokładnie 137 ustaw dotyczących tajemnicy państwowej.³³ W tej liczbie znajdują się za-

obydwu stron, ale gdy w grę wchodzi materiał tajny policja może się ubiegać o taką decyzję w tajemnicy przed podejrzanym. Ibidem, s. 430.

²⁹ Pracownicy redakcji „Daily Telegraph” byli obowiązkowo przesłuchiwa- ni w latach trzydziestych w związku z przeciekiem informacji o planowanym przez rząd aresztowaniu Mahatmy Ghandiego. Przesłuchania zakończyły się dopiero w momencie, gdy właściciel tytułu ujawnił, że źródłem przecieku był sam minister spraw wewnętrznych. Natomiast w 1938 dziennikarz „Daily Despatch” został aresztowany za odmowę udzielenia informacji na temat źródła policyjnego przecieku dotyczącego poszukiwanego listem gończym oszusta. Ibidem, s. 431.

³⁰ C. Courtney i in., op. cit., s. 124.

³¹ G. Robertson i in., op. cit., s. 431. Trzech dziennikarzy zostało skaza- nych na kary więzienia za nieudzielenie wymaganych informacji w podobnych okolicznościach. Były to sprawy *A-G v Mulholland and Foster [1963] 1 All ER 767* i *A-G v Clough [1963] 1 QK 773*. Ibidem, s. 432.

³² Ibidem, s. 433.

³³ Ich pełna lista znajduje się w książce P. Birkenshaw, *Government and Information*, London 1990, s. 345.

również dokumenty związane z bezpieczeństwem narodowym (jak *Atomie Energy Act*, albo *Army Act 1995*), akty chroniące prywatność osób skazanych (*Rehabilitation of Offenders Act 1947*), jak i dokumenty strzegące określonych tajemnic handlowych.

Dwie ustawy: *Public Records Act 1958* i *1967* regulują kwestie publicznego dostępu do dokumentacji rządowej. Jeśli jakiegokolwiek dane ujawnione zostają na mocy tych ustaw, prokuratura nie ma prawa ścigać nikogo, w oparciu o *Official Secrets Act*, za ich upowszechnianie; nie podlegają też one ponownemu utajnieniu. Ustawy te oferują jednak również szerokie prerogatywy Lordowi Kancelarzowi w zakresie „cenzurowania” danych pochodzących z ministerstw i wstrzymywania tych, których upublicznienie uzna on za niewskazane.³⁴ Te dane, które przejdą pomyślnie przez taką kontrolę i zostaną uznane za jawne, pozostają do wglądu (głównie historyków, ale także zainteresowanych dziennikarzy) w centralnym Biurze Dokumentacji Publicznej (*Public Record Office*).

Specyficznym organem działającym w Wielkiej Brytanii jest *Defence, Press and Broadcasting Advisory Committee* (DPBAC). Jest to ciało doradcze, złożone ze wyższych rangą urzędników państwowych, przedstawicieli sił zbrojnych i rozmaitych instytucji prasowych, którego zadaniem jest doradzanie wydawcom i nadawcom w kwestiach publikacji informacji tajnych, oraz informacji ważnych z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego. Komisja ta wydaje wskazówki określane mianem „uwag DA” (*DA notices*).³⁵ Są to

³⁴ C. Courtney i in., op. cit., s. 133. Dokumenty takie podlegają zazwyczaj utajnieniu na okres 30 lat, choć niektóre ich kategorie mogą być utajniane na lat 50, a nawet dłużej (*extended closure*). Informacje, które mogą się kwalifikować do utajnienia, związane są zazwyczaj z: kompromitującymi szczegółami dotyczącymi osób wciąż żyjących lub ich najbliższych krewnych, danymi pozyskanymi przez rząd w tajemnicy, niektórymi danymi dotyczącymi Irlandii oraz „pewnymi szczególnie delikatnymi kwestiami, które mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo narodowe” (*‘certain exceptionally sensitive papers which affect the security of the State’*). G. Robertson i in., op. cit., s. 440.

³⁵ W literaturze prawniczej sprzed 1995 roku noszą one nazwę *D-notice*. Litera „D” w nazwie bierze się od angielskiego słowa *defence* – obronność, „A” od *advice* – rada.

porady dotyczące sposobów traktowania określonych danych i tematów, które rząd uważa za podlegające potrzebie szczególnej ochrony.³⁶ Dysponuje także możliwością wystosowywania tzw. „tajnych prywatnych uwag” (*Private and Confidential Notices*), w celu ostrzeżenia, że dana publikacja może zagrozić bezpieczeństwu narodowemu. Również sami wydawcy mogą zwracać się do komisji ze swoimi wątpliwościami dotyczącymi legalności upowszechniania określonych danych.

Udział w przedsięwzięciu jest jednak dla przedstawicieli mediów dobrowolny. Mogą oni całkowicie zrezygnować ze zwracania się do komisji po radę, a jej wskazania lekceważyć. „Uwagi DA” nie mają bowiem żadnej mocy prawnej; ani ich odrzucenie nie może stanowić podstawy oskarżenia, ani ich przyjęcie nie może być podstawą obrony. Toteż na porządku dziennym są przypadki zamieszczania publikacji „odradzanych” przez DPBAC, bez żadnych konsekwencji prawnych; podobnie jak często zdarza się, że materiał uznany przez komisję za nieszkodliwy, staje się podstawą oskarżenia wydawcy na mocy *Official Secrets Act*.³⁷

W 1975 roku sąd uznał, że wspomnienia byłych ministrów podlegają utajnieniu na określony okres czasu, jeśli wymaga tego interes narodowy.³⁸ W kwestiach tych cenzorem jest sekretarz rządu (*Secretary of the Cabinet*), jednak w przypadku spraw związanych

³⁶ W tej grupie znajdują się szczególnie informacje dotyczące obronności, zwalczania terroryzmu, planów operacji wojskowych, broni i wyposażenia armii, szyfrów i zabezpieczeń urzędzeń wojskowych, spraw bezpieczeństwa wewnętrznego i wywiadu, etc. C. Courtney i in., op. cit., s. 130.

³⁷ Ibidem oraz G. Robertson i in., op. cit., s. 435–36. Robertson i Nicol podają ponadto przykłady świadczące o tym, że do porad DPBAC należy podchodzić z dużą ostrożnością, ponieważ zdarza się, że komisja wykorzystuje zaufanie wydawców, aby w podstępny sposób, kosztem ich interesów, chronić rząd. Ibidem, s. 437.

³⁸ Sprawa *A-G v Jonathan Cape Ltd* 1975J 3 AH ER 484. Dotyczyła ona publikacji tzw. „dzienników Crossmana”, w przypadku których sąd uznał, że zawarte w nich tajemnice są już zbyt stare, żeby stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa kraju. Jednak gdyby były nowszej daty, mogłyby podlegać ochronie. Ibidem, s. 438.

z bezpieczeństwem narodowym i stosunkami międzynarodowymi, autor może się od jego decyzji odwołać do premiera, którego orzeczenie jest ostateczne. Publikacja stanowiąca pogwałcenie wydanej w takiej sprawie decyzji będzie sądzona jako naruszenie bezpieczeństwa narodowego. Embargo na tajne informacje, które nie zagrażają bezpieczeństwu, znoszone jest automatycznie po piętnastu latach.³⁹ Odnosi się to również do wspomnień innych urzędników państwowych. Przede wszystkim jednak, w momencie podjęcia zatrudnienia, pracownicy administracji rządowej podpisują zobowiązanie, że przed każdorazową publikacją swoich wspomnień przedstawia ich tekst do oficjalnego zatwierdzenia odnośnym władzom.⁴⁰

Istnieje szereg dziedzin, które choć nie dotyczą bezpośrednio działalności administracji państwowej, wiążą się dla prasy z koniecznością przestrzegania nakazanych sposobów obrotu informacjami ich dotyczącymi. Dziedziny te obejmują, ogólnie rzecz biorąc, kwestie stanowiące zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. Należy do nich niewątpliwie sprawa konfliktu w Irlandii Północnej, a także sprawozdawczość wojenna i działalność zmierzającą do zdrady państwa, lub do podżegania niepokojów społecznych. Szczególna waga tych problemów z punktu widzenia interesu narodowego wpływa na fakt, że towarzyszą im wyjątkowo surowe obostrzenia w zakresie polityki informacyjnej.

Najważniejsze dla prasy uregulowania prawne odnoszące się do sytuacji w Irlandii Północnej zawarte są w *Emergency Provisions (Northern Ireland) Act 1978*. Paragraf 22 omawianej ustawy zabrania gromadzenia, rejestrowania, publikowania lub ujawniania

³⁹ Jest to jednak tylko przyjętym zwyczajem, a nie wymogiem prawnym. W związku z tym minister może się zdecydować na zignorowanie zakazu i wcześniejszą publikację swoich wspomnień. Ibidem, s. 438.

⁴⁰ Przepisy odnoszące się do publikacji byłych pracowników administracji państwowej zostały już zresztą poważnie zdyskredytowane przez rażąco brak konsekwencji w ich stosowaniu. Niepisaną zasadą jest bowiem, że kara się jedynie te publikacje, które przedstawiają rząd w niekorzystnym świetle. W przypadku wspomnień przychylnych dla administracji procesy nie bywają wszczęte. Ibidem, s. 439.

nia jakichkolwiek informacji (włączając w to fotografie) dotyczących wojska, policji, sędziów, oraz pracowników więziennictwa, które mogłyby być użyteczne dla terrorystów. Zabronione jest również gromadzenie lub rejestrowanie jakichkolwiek informacji, które mogłyby być wykorzystane przez terrorystów dla dokonywania aktów przemocy, bądź też posiadanie jakiegokolwiek dokumentu zawierającego takie informacje.⁴¹

Paragraf 18 *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989* stwarza natomiast, obejmujący wszystkich obywateli Wielkiej Brytanii (a więc także wszelkich przedstawicieli prasy), obowiązek informowania policji o wszystkim, co mogłoby się przysłużyć do zapobieżenia aktom terroryzmu, lub do zatrzymania, osądzenia i skazania osoby podejrzanej o terroryzm. Przepis ten odnosi się szczególnie do tych dziennikarzy, którzy przeprowadzają wywiady z członkami IRA lub innych nielegalnych organizacji, bądź przygotowują publikacje na ich temat.⁴² Na terenie Irlandii Północnej policja i wojsko posiadają także prawo do przesłuchiwania każdej osoby w związku z zamachem bombowym lub innym incydentem narażającym ludzkie życie. Przesłuchiwany nie ma w takiej sytuacji prawa do odmowy zeznań, a przestępstwem jest również zatajenie jakichkolwiek informacji związanych ze sprawą.⁴³

Bezpośredniej cenzurze podlegają wszelkie relacje telewizyjne z Irlandii Północnej.⁴⁴ Jednak zarówno telewizja, jak i radio, czy

⁴¹ Ibidem, s. 443. Przepisy te mają na celu głównie zwalczanie szpiegostwa, jednak zostały tak sformułowane, że w sposób ewidentny obejmują także zwykłe działania prasy.

⁴² Przekonała się o tym stacja BBC, która została ukarana na mocy tego paragrafu w 1980 roku. G. Robertson i in., op. cit., s. 444.

⁴³ Ibidem, s. 444–45.

⁴⁴ Warto jednak zauważyć, że nawet zanim jeszcze wprowadzone zostały w 1988 roku ograniczenia nadawcze, stacje telewizyjne stosowały dobrowolną autocenzurę. IBA (poprzedniczka ITC) wprowadziła przykładowo zakaz emisji w programie „This Week” materiałów zgromadzonych przez Amnesty International, które ukazywały bezprawne traktowanie zatrzymanych. Wycinano nawet sceny, które mogły budzić „niepożądane” reakcje emocjonalne, jak kwiaty na grobie terrorysty, czy ofiara strajku głodowego w otwartej trumnie. O ile w przy-

prasa drukowana podlegać mogą także rozmaitym innym ograniczeniom, których źródłem nie są przepisy prawne, ale naciski rządowe. Katalog stosowanych metod obejmuje wszelkie dostępne legalne środki, począwszy od ujmującej gościnności, z którą przyjmowani są dziennikarze w jednostkach wojskowych a skończywszy na jawnie wrogich i groźnych w tonie oficjalnych pouczeniach.⁴⁵

Zdrady państwa brytyjskiego dopuszcza się ten, kto „przyłącza się do wrogów Korony, bądź oferuje im pomoc lub poparcie” (*'by adhering to the Crown's enemies or by giving them aid or comfort'*), jednak oskarżenie musi wykazać, że podejrzany zamierzał wspomóc lub poprzeć wroga naruszając swój obowiązek lojalności wobec kraju.⁴⁶ Prawdopodobieństwo popełnienia tego rodzaju przestępstwa przez prasę jest w zasadzie niewielkie, nie jest to też zapis kępujący na co dzień wolność mediów w zakresie krytyki wewnętrznej i zewnętrznej polityki państwa. Jednak sytuacja może ulec dramatycznej zmianie, gdy dochodzi do zaangażowania Wielkiej Brytanii w konflikt zbrojny. Wykazał to przykład wojny falklandzkiej, a wcześniej jeszcze drugiej wojny światowej. W czasie konfliktu o Falklandy o zdradę państwa oskarżone zostały dwa tytuły prasowe: „Guardian” i „Daily Mirror”, a podstawą do tego stały się zamieszczone w tych dziennikach krytyczne artykuły na temat poczynań rządu.⁴⁷ Tymczasem specjalna *Commons Defence Commi-*

padku IBA (a dzisiaj ITC) takie zachowanie mogło być częściowo uzasadnione, ponieważ w statucie obowiązującym prywatnych nadawców zawarta jest klauzula o unikaniu programów, które mogą prowadzić do naruszenia porządku publicznego, o tyle podobne samoograniczenia zastosowane dobrowolnie przez BBC budzą mniej zrozumienia. Por. *ibidem*, s. 445.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 446.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Krytyka rządu, o jakiej tutaj mowa, nawiązywała do tonu i charakteru materiałów zamieszczonych w „Daily Mirror” w 1942 roku. Wówczas za swoją antyrządową postawę tytuł ten o mało nie został zawieszony. Ostatecznie oskarżenia zostały ostatecznie uznane za absurdalne i oddalono je. Jednak szczególne poruszenie wywołał fakt, że to wcale nie prokuratura, ale właśnie jeden z brytyjskich dzienników – „The Sun” – wysunął jako pierwszy przeciw wspomnia-

tee stwierdziła w swoim raporcie, że „w demokracji interesy rządu nie są jednoznaczne z interesami narodu, i różnice w poglądach na słusność rządowych celów i koszty ich osiągnięcia są całkiem uzasadnione” (*‘in a democracy the interests of the Government are not synonymous with the national interests, and differences of view as to the value of the Government aim or the cost of achieving it were quite legitimate’*).⁴⁸

Działalność wywrotowa definiowana jest tymczasem jako publicystyka, która „bezpośrednio zmierza do (1) wzniecania (nastrojów) niezadowolenia i nielojalności, oraz inspirowania wrogości pomiędzy poddanymi suwerena; (2) zachęcania innych do stosowania lub prób stosowania niedozwolonych prawem środków, a w szczególności siły fizycznej, w odniesieniu do jakichkolwiek spraw związanych z życiem publicznym w kraju; (3) budzenia nienawiści lub pogardy dla suwerena, rządu, prawa bądź konstytucji.” (*‘... directly tends (1) to raise discontent and disaffection among or promote ill-will between the Sovereign’s subjects; (2) to incite persons to use or attempt to use unlawful means and in particular physical force in any public matter connected with the State; (3) to bring into hatred or contempt the Sovereign, the Government, the laws or constitution.’*)⁴⁹

Definicja ta jest niezwykle szeroka i umożliwia różnorodne sposoby interpretacji. Bywała też w przeszłości niejednokrotnie wykorzystywana do walki z prasą, a szczególnie do zwalczania radykalnych poglądów politycznych.⁵⁰ Jednak od czasów drugiej wojny światowej coraz silniejszą jest tendencja do zawężającej interpretacji zapisu. Podkreśla się przede wszystkim, że wypowiedzi politycz-

nym tytułom zarzuty o zdradę państwa i, nie czekając na opinię prokuratury, rozpełnął przeciwko nim prawdziwą nagonkę. Ibidem.

⁴⁸ Słowa z raportu komisji opublikowanego w latach 1982–1983. Cyt. za: ibidem.

⁴⁹ Ibidem, s. 447.

⁵⁰ Przykładowo oskarżenia o działalność wywrotową wykorzystano w 1764 roku przeciw Johnowi Wilkesowi za jego satyry w „The North Britain” oraz przeciw Tomowi Painowi za „The Rights of Man”. Ibidem, s. 447.

ne nie powinny być traktowane jako działalność wywrotowa, chyba że rzeczywiście zmierzają do wzniesienia „niepokojów i zamieszek” (*tumult and disorder*).⁵¹ Zachęcanie do przemocy nie powinno też być wystarczającym argumentem oskarżenia, musi chodzić o „przemoc lub nieposłuszeństwo zmierzające do naruszenia porządku konstytucyjnego” (*‘violence and defiance for the purpose of disturbing constitutional authority’*).⁵²

Korespondenci wojenni znajdują się zgodnie z prawem pod ochroną wojska, przy którym są akredytowani.⁵³ W przypadku armii brytyjskiej, minister obrony, zanim przyzna akredytację, żąda od nich podpisania specjalnego dokumentu, w którym znajduje się zobowiązanie do podporządkowania się cenzurze wojskowej i obowiązowi ubiegania się o zgodę dowództwa na przeprowadzanie wywiadów z żołnierzami. Dziennikarze nie mają możliwości odmowy, jednak taki dokument nie posiada mocy prawnej i jedyną konsekwencją złamania zawartych w nim zobowiązań jest utrata akredytacji.⁵⁴

Niewątpliwie prawdziwe jest sformułowanie, że „pierwszą ofiarą wybuchu wojny jest prawda” (*‘the first casualty when war comes is truth’*).⁵⁵ Dzieje się tak po części ze względu na postawę przedstawicieli prasy, jaką reagują oni na wojenny chaos i blokadę informacyjną. Bywa, że dziennikarze akceptują doniesienia obcej propagandy, ale zdarza się także, że przedstawiają wypaczony obraz rzeczywistości pod wpływem patriotycznych pobudek. Kolosalną rolę w kształtowaniu charakteru doniesień wojennych odgrywa jednak wojskowa cenzura. Przyjmuje ona postać zarówno ograniczeń prawnych w odniesieniu do publikacji o omawianym charak-

⁵¹ Orzeczenie w sprawie *R v Count* [1948] *LQR* 203. Ibidem.

⁵² Sprawa *Boucher v R* [1951] 2 *DLR* 369. Ibidem.

⁵³ Dziennikarzowi przyznawany jest stopień oficerski, co pozwala mu dzielić stołówkę z oficerami i oznacza przywilej pierwszeństwa w przypadku ewakuacji. Ibidem, s. 450.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Słowa te wypowiedział w 1917 roku senator Hiram Johnson. Ibidem, s. 452.

terze, jak i kontrolowania dostępu do informacji.⁵⁶ Szczególnym jej przykładem była wojna o Falklandy, kiedy to brytyjska armia wyjątkowo sprawnie sterowała przepływem informacji. Część danych była wstrzymywana całkowicie, część blokowano aż do momentu, w którym ich ujawnienie było politycznie korzystne, zdarzało się również, że prasa była zachęcana do podawania fałszywych informacji, rzekomo w celu wprowadzenia w błąd sił wroga.⁵⁷ Istotną jest również postawa brytyjskich mediów, które lojalnie zaakceptowały nałożone na nie ograniczenia i powstrzymywały się nawet od informowania opinii publicznej o tym, które z zamieszczanych informacji są efektem działania cenzury.⁵⁸

Po konflikcie falklandzkim specjalny komitet powołany przez ministra obrony określił, jak powinna wyglądać brytyjska polityka informacyjna w czasie wojny. Postanowiono między innymi, że w przypadku konwencjonalnych konfliktów zbrojnych, powinna być ona oparta na autocenzurze „wspomaganej” prawnymi ograniczeniami dotyczącymi informacji, które mogłyby być przydatne dla wroga, oraz działaniami rządu zmierzającymi do eliminowania publikacji systematycznie podsycających nastroje antywojenne. Uznano jed-

⁵⁶ Słuszność istnienia tego typu ograniczeń jest dyskusyjna, ale samo ich istnienie – nieuniknione. Do umocnienia się postaw sprzyjających cenzurze wojennej przyczyniły się zwłaszcza doświadczenia amerykańskie wyniesione z wojny wietnamskiej. Z perspektywy czasu mówiło się, że Ameryka przegrała ją przez media, tzn. ich pacyfistyczne nastawienie i swobodę w relacjonowaniu wydarzeń. Jednak zastosowanie się przez Wielką Brytanię do tych doświadczeń i wprowadzenie ostrej cenzury w przypadku wojny falklandzkiej, wcale nie zapewniło sukcesu. Przeciwnie, o tej wojnie mówiono z kolei, że była „przegraną wojną informacyjną”, ponieważ próżnia powstała po zablokowaniu dostępu do informacji przez brytyjską armię wypełniona została doniesieniami argentyńskiej propagandy.

⁵⁷ G. Robertson i in., op. cit, s. 453.

⁵⁸ Ciekawe, że jednym z najbardziej zażartych przeciwników wolności prasy był w tym okresie wspominany już dziennik „The Sun”, który oskarżał o zdradę wszystkich, którzy poważyli się na krytykę poczynań rządu. Ibidem, s. 454.

nak, że nie można kłaść tamy informacjom, które docierają do Wielkiej Brytanii w wyniku upublicznienia ich poza jej granicami.⁵⁹

Brak jawności działań brytyjskiej administracji w sposób zrozumiały nie sprzyja realizacji ideałów wolności prasy. Powszechna i głęboko zakorzeniona tajność, jaka otacza poczynania egzekutywy, tworzy specyficzny klimat życia publicznego. Pasuje on Wielką Brytanię dokładnie na przeciwnym końcu tej listy zachodnich demokracji, którą otwierają hołdujące skrajnej jawności procedur władzy wykonawczej Stany Zjednoczone. Jednak, co ciekawe, ten stan rzeczy nie jest wcale jednoznaczny z ostrym konfliktem między walczącą o swoje przywileje prasą a uciskającym rządem. Przeciwnie, uderza, szczególnie w chwilach kryzysu, prawdziwie lojalna i wyrozumiała postawa mediów w stosunku do egzekutywy. Jest to niewątpliwie wynikiem głębokiego zakorzenienia tradycji „tajności”, z którą prasa nauczyła się już współżyć. Jednak ważnym jest również to, że na kwestię tajemnicy państwowej składają się w Wielkiej Brytanii dwa osobne problemy. Jednym z nich jest niejawność poczynania administracji, a drugim ochrona narodowych interesów.

Chorobliwie tocząca brytyjską administrację tendencja do utajniania wszystkich informacji, które nie muszą być jawne, nie służy oczywiście wolności prasy. Co jednak nie mniej ważne, nie służy ona również interesom społeczeństwa. Możliwość okrycia tajemnicą niezliczonych decyzji i działań, a także ich autorów, sprzyja w naturalny sposób szerzeniu się nieprawidłowości. Komentator redakcyjny „Sunday Timesa” formułuje to w następujący sposób: „Kwestia tajności powinna być ponownie dokładnie przeanalizowana. Nie chodzi przy tym o to, aby ujawnić wszelkie błędy, chociaż to także jest nie bez znaczenia; ale o to, że w systemie traktującym jawność jako normę błędy rządziej się pojawiają. (...) Wiele wydarzeń z historii najnowszej mogłoby się potoczyć nie tyle inaczej, co korzystniej, gdyby opinia publiczna miała możliwość ich kontroli.” (*‘Secrecy should be radically re-examined not so that errors can*

⁵⁹ Dyrektywy te zostały wykorzystane podczas wojny w Zatoce Perzkiej. Ibidem.

be exposed – although that is important – but because in a system where disclosure is more nearly the norm, errors are less likely to occur (...) Many events of recent history might have turned out not merely different but better if public opinion had been allowed to play upon them.)⁶⁰

Niewątpliwie większość błędów i nadużyć nie ma możliwości ujżenia światła dziennego, a kontrolna funkcja prasy jest krępowana znacząco nie tylko przez brak ustawodawstwa gwarantującego swobodę dostępu do informacji, ale nawet przez uregulowania brońiące urzędnikom państwowym ujawniania przypadków nieprawidłowości. Z drugiej jednak strony tendencja do obarczania winą za ewentualne przecieki nie tylko prasy, ale także tych urzędników, którzy do ich powstania się przyczynili, może być uznana za pewien pozytyw. W ten bowiem sposób administracja dzieli z mediami przynajmniej część odpowiedzialności za naruszenie korzystnych dla siebie przepisów. Ale istotnym jest również fakt, że ten monopol egzekutywy w stosunku do wszelkich informacji, które jej dotyczą, nie znajduje w zasadzie żadnego uzasadnienia w ochronie bezpieczeństwa narodowego. Sprawy, których niejawność jest istotna z punktu widzenia interesów państwa związane są bowiem tylko z wąską grupą danych (dotyczących na przykład obronności czy planów posunięć handlowych). Rzeczywistym celem podtrzymywania przez administrację tego stanu wszechobecnego utajnienia jest więc wyłącznie ochrona swobody własnych działań.

Problem wolności prasy brytyjskiej w świetle przepisów obejmujących tajemnicą funkcjonowanie władzy wykonawczej jest jednak znacznie poważniejszy. Uregulowania stanowiące podstawę tajności poczynań administracji stwarzają stan prawny, w którym wolność prasy jest nie tylko ograniczona, ale może być również zagrożona. Przyczynia się do tego ogólnikowa i umożliwiająca szeroką interpretację litera zapisów ustawy. Nie należy zapominać o tym, że dotyczy ona przestępstw politycznych zaliczanych do grupy najcięższych. Łatwość objęcia nią także dziennikarzy, działających

⁶⁰ Ibidem, s. 413.

w ramach wykonywania swoich zwykłych obowiązków zawodowych, do których należy przecież również tropienie nieprawidłowości poczyniań władzy, może budzić niepokój.⁶¹

Niezdadne z duchem swobodnej działalności prasy są również przepisy nakazujące dziennikarzom ujawnienie, w przypadku procesu, źródeł swoich informacji. Zakaz odmowy *zestań* jest instrumentem groźnym, i praktyka pokazuje, że przedstawiciele mediów niejednokrotnie muszą w obronie pryncypialnych wartości, do jakich niewątpliwie należy tajemnica dziennikarska, godzić się na pobyt w więzieniu.⁶² O tym, że tajemnica dziennikarska stanowi wartość mniej cenioną przez brytyjskie prawodawstwo niż tajemnica administracyjna, świadczy również możliwość, swobodnego w zasadzie, stosowania przez policję podsłuchu. Nie ma bowiem żadnych przeszkód prawnych, które zabraniałyby instalowania urządzeń podsłuchowych w redakcjach prasowych, jeśli tylko wymaga tego, określony w *Official Secrets Act*, interes rządu.

Zupełnie inna jest wymowa ograniczeń informacyjnych związanych z ochroną żywotnych interesów narodowych i społecznych. Nawet szczególna surowość polityki informacyjnej rządu w przypadku Irlandii Północnej nie budzi zdziwienia, w zestawieniu z nieustannym zagrożeniem terroryzmem, na jakie narażone jest społeczeństwo brytyjskie. Zrozumiałe są również obostrzenia związane

⁶¹ O autentyczności tego typu przypadków świadczy choćby proces Aitkena, czy „sprawa ABC”. W praktyce stosowane bywa dzisiaj jedynie w odniesieniu do publikacji, które zawierają reklamy promujące dewiacje seksualne. Przykładowo w 1981 roku oskarżenie to zostało wysunięte przeciwko organizatorom. W 1977 roku ograniczono możliwości zastosowania przepisów prawa zwyczajowego w odniesieniu do filmów, a na mocy ustawy *Broadcasting Act 1990* od możliwości zastosowania prawa zwyczajowego uwolnione zostały tzw. media elektroniczne.

⁶² Chodzi o przysłowiową „nastoletnią pensjonarkę”, ponieważ, jak przypominają Robertson i Nicol, aż do czasu ustawy z 1959 roku, jako punkt odniesienia dla możliwych szkodliwych wpływów przyjmowano wrażliwość takiej właśnie bezbronnej istoty, w której ręce obsceniczny materiał mógłby się przypadkiem dostać. Ibidem, s. 108

z cenzurą wojenną. Służą one niejednokrotnie ochronie ludzkiego życia, a także chronieniu bezpieczeństwa operacji wojskowych, czy wreszcie choćby wstrzymywaniu informacji o stratach, zanim nie dotrą one do rodzin poszkodowanych. Z zasady też nie powinny budzić oporu prawne działania rządu zmierzające do ochrony konstytucyjnego porządku, stanie na jego straży jest bowiem nie tylko prawem, ale i obowiązkiem każdej władzy wykonawczej. Współpraca środków masowego przekazu z egzekutywą nie powinna być w takich okolicznościach traktowana jako ograniczenie prawa do wolności. Tak też zdają się to pojmować przedstawiciele brytyjskiej prasy, gdy w sytuacji narodowego zagrożenia w większości przyjmują postawę lojalną w stosunku do władz.

Jednak nie zasługuje na aprobatę, i to w żadnej sytuacji, wykorzystywanie mediów dla realizacji interesów egzekutywy.⁶³ Takim celom służyć może prowadzona przez rząd w mediach polityka dezinformacyjna, bądź wprowadzanie embarga na informacje świadczące o potknięciach władzy. Jeśli prasa akceptuje tego typu działania,⁶⁴ to świadczy to o tym, że jej dążenie do realizacji ideałów wolności ustępuje miejsca konformizmowi i postawom oportunistycznym. Jeśli jeszcze sama je w pewien sposób inspiruje, jak czynił to choćby w niechlubny sposób dziennik „The Sun”⁶⁵ to można odnieść wrażenie, że ideały te zostały przez niektórych przedstawicieli mediów zupełnie zapomniane.

W odróżnieniu od powszechnego utajnienia, jakie otacza poczynania rządu, władze lokalne działają w atmosferze relatywnej jawności. Ten stan rzeczy znajduje swoje umocowanie prawne w dwóch podstawowych aktach: *Local Government (Access to Information) Act 1985* oraz *Public Bodies (Admission to Meetings) Act 1960*,

⁶³ Zgodnie z zasadą, że w demokracji interes rządu nie zawsze musi być rozumiany jako tożsamy z interesem państwa.

⁶⁴ Akceptacja taka ewidentnie miała miejsce, choćby w czasie wojny falklandzkiej. Por. G. Robertson i in., op. cit., s. 454.

⁶⁵ G. Robertson i in., op. cit., s. 446 i 454. C. Courtney i in., op. cit., s. 245–246. *R v Stanley* [1965] 2 QB 327, ibidem, s. 148.

który znany jest powszechnie pod nazwą *Thatcher Act*.⁶⁶ Pierwszy z nich stanowi nowelizację ustawy z 1960 roku i obowiązuje powszechnie w odniesieniu do większości organów władz lokalnych, w tym: rad hrabstw, rad okręgowych i rad miejskich Londynu, a także określonych władz policyjnych (*corporate combined police authority*)⁶⁷ i dowództwa straży pożarnej (*combined fire authority*), oraz połączonych komisji konsultacyjnych powołanych do koordynacji działań *National Health Service* i *Community Health Councils*. Tymczasem *Thatcher Act* wciąż określa warunki działania między innymi rejonowych komitetów opieki społecznej (*parish councils*) i władz służby zdrowia.

Głównym założeniem ustawy z 1985 r. jest otwarcie dla publiczności wszelkich spotkań władz lokalnych; rad, komitetów i podkomitetów, oraz umożliwienie opinii publicznej wglądu w porządek obrad, oraz inne dokumenty dotyczące pracy władz. Tworzy to na poziomie wspólnot lokalnych płaszczyznę współpracy pomiędzy mediami a samorządem. Jednak nie do końca jasne sformułowania zapisów umożliwiają władzom lokalnym manipulowanie jawnością swoich poczynań. Dotyczy to zarówno otwarcia posiedzeń dla publiczności, jak i konieczności przedłożenia do publicznego wglądu pochodzącej z nich dokumentacji. Wystarcza bowiem w większości przypadków, aby w danej sprawie zbierał się nie komitet czy podkomitet, ale „grupa robocza”, czy „grupa dyskusyjna” lub „doradcza”, i nakaz jawności posiedzenia może być ominięty. Także agendy i dokumenty dotyczące tego rodzaju spotkań nie muszą być ujawniane.⁶⁸

⁶⁶ Określenie pochodzi od nazwiska premier Margaret Thatcher, która przedstawiła zamierzenia ustawy w swoim pierwszym wystąpieniu. G. Robertson i in., op cit., s. 462.

⁶⁷ Przepisy te nie odnoszą się jednak do wszystkich władz policyjnych i na przykład *Metropolitan Police* w Londynie podejmuje decyzje dotyczące swojej działalności w sposób niejawny, na ich straży stoi minister spraw wewnętrznych, a nie władze lokalne. Ibidem, s. 462.

⁶⁸ Władza lokalna ma zresztą do takiego postępowania całkowite prawo, co zostało potwierdzone w orzeczeniu *R v Eden District Council, ex pMoffat* [1988] *The Times*, 24 Nov. C. Courtney i in., op., cit., s. 139.

Praktycznie więc często od dobrej woli władz zależy, czy prowadzić będą politykę otwartości na społeczną kontrolę, czy też zamkną drzwi do sali swoich obrad.

Zasadniczo jednak w odniesieniu do posiedzeń władz lokalnych obowiązuje wymóg jawności. Wyjątkiem są spotkania, na których omawiane mają być sprawy dotyczące tajnych informacji przekazanych przez rząd, lub informacji, które decyzją sądu powinny być utajnione. Nakaz zamknięcia tego typu obrad nosi miano „ustawowego wykluczenia” (*mandatory exclusion*).⁶⁹ Zamknięte są również te spotkania, na których porusza się tematy ujęte w spisie tzw. „informacji zastrzeżonych” (*exempt information*), który to spis dołączony jest do ustawy. Znajdują się w nim między innymi takie pozycje, jak: informacje odnoszące się do osób zatrudnianych przez radę; zajmujących lokale należące do rady; odbiorców usług świadczonych przez radę, w tym pomocy finansowej; informacje związane ze sprawami adopcji, przysposobienia, lub edukacji poszczególnych dzieci; dotyczące zapobiegania przestępczości i postępowań karnych; dane dotyczące sytuacji finansowej konkretnych osób (choć nie członków władz); informacje odnoszące się do zdrowia psychicznego któregośkolwiek z obywateli; niektóre dane dotyczące kontraktów zawieranych przez radę; oraz porady prawne udzielane radzie. Normą przy tym jest otwartość posiedzenia i to na radzie spoczywa obowiązek wykazania, że w danym przypadku konieczne jest utajnienie obrad. Każde postanowienie o wykluczeniu publiczności musi określać część obrad, która będzie zamknięta, i podawać, która z pozycji spisu informacji zastrzeżonych będzie w tym czasie poruszana. Procedura ta nosi miano „wykluczenia uznaniowego” (*discretionary exclusion*).⁷⁰

⁶⁹ Ibidem, s. 140.

⁷⁰ Decyzja nieprawna albo niestuszna może być oczywiście skutecznie zaskarżona. Przykładem jest choćby wygrana przez prasę sprawa *R v Ealing London Borough Council, ex p Times Newspapers Ltd* [1987] J 85 LGR 316. Jednak w wielu miejscach rady obradują prawie wyłącznie przy drzwiach zamkniętych, ponieważ każdorazowo deklarują zamiar poruszania w czasie posiedzenia kwestii objętych listą „informacji wyłączonych”. Ibidem, s. 140–141 i 148.

Ze spotkania otwartego dla publiczności nikt nie może być usunięty, chyba że osoba taka dopuszczałaby się zakłócenia porządku uniemożliwiającego kontynuowanie obrad.⁷¹ Opinia publiczna musi być informowana o posiedzeniu przynajmniej na trzy dni przed jego datą. Dla prasy przygotowane musi być w miejscu spotkania rady „niezbędne zaplecze” i dostęp do telefonu. Akt nie nakazuje jednak władzom lokalnym wyrażania zgody na fotografowanie lub filmowanie obrad, ani na przeprowadzanie z nich bezpośrednich transmisji.⁷²

Do wglądu publicznego muszą być bezpłatnie udostępnione dokumenty zawierające porządek dzienny obrad i sprawozdanie z ich przebiegu. Porządek obrad musi być dostępny nie później niż na trzy dni przed spotkaniem rady. Na życzenie i za opłatą redakcjom i agencjom prasowym przesyłane są zarówno programy obrad, sprawozdania, jak i dokumenty towarzyszące posiedzeniom, oraz wyjaśnienia dotyczące ewentualnych niejasności.⁷³ Na mocy *Local Government Finance Act 1982* „każda zainteresowana osoba” (*‘any person interested’*) ma również możliwość wglądu w zestawienia rachunkowe rady, oraz „wszelkie księgi, akty prawne, kontrakty, rachunki, potwierdzenia i kwity odnoszące się do nich” (*‘all books, deeds, contracts, bills, vouchers and receipts related thereto’*).⁷⁴ W 1992 r. wydany został także *Local Government Act* zobowiązujący władze lokalne (w tym władze policyjne i straży pożarnej) do publikacji rocznego sprawozdania z usług świadczonych ludności. In-

⁷¹ Orzeczenie w sprawie *R v Brent Health Authority, ex p Francis* [1987] *‘The Times’*, 18 Jun. Ibidem, s. 140.

⁷² Ibidem. Jednak wątpliwym jest, aby rada miała prawo zakazać reporterom rejestrowania obrad na taśmie magnetofonowej, jeśli czynią to na własny użytek. G. Robertson i in., op. cit., s. 468.

⁷³ Jeśli przy tym w materiałach upubliczniczonych przez radę znajdzie się jakakolwiek informacja z listy danych objętych utajnieniem, nie ma żadnej prawnej możliwości zakazania prasie jej publikacji. C. Courtney i in., op. cit., s. 142.

⁷⁴ G. Robertson i in., op. cit., s. 469. Nie jest przy tym istotne, czy którykolwiek z tych dokumentów jest tajny. Postanowienia przepisów z 1982 roku niwelują takie utajnienie. Ibidem.

formacja taka musi być opublikowana przez odnośną radę w lokalnym dzienniku.⁷⁵ Wszelkie przypadki niewywiązywania się przez władze z nałożonych na nie w zakresie kontaktów z opinią publiczną zobowiązań mogą być zgłaszane do lokalnych ombudsmenów.⁷⁶

Te same przepisy odnoszą się również do władz policyjnych, oraz do lokalnych władz ds. edukacji, choć każdy z tych organów rządzi się także pewnymi własnymi przepisami. Władze policyjne posiadają, przykładowo, dodatkowy obowiązek, określony w *Police and Magistrates' Courts Act 1994* (nowelizacja *Police Act 1964*), informowania o celach i zadaniach wyznaczanych przez ministra spraw wewnętrznych, planach i priorytetach lokalnej polityki oraz środkach finansowych na ich wykonanie.⁷⁷ Władze edukacyjne mają obowiązek donoszenia opinii publicznej o swoich planach i kształcie polityki edukacyjnej; zezwoleniach udzielanych na prowadzenia niezależnych placówek szkolnych; kryteriach, jakie muszą być spełnione w celu uzyskania takiego zezwolenia.⁷⁸ *Education (School Information) Regulations 1994* nakłada na nie również obowiązek publikowania informacji dotyczących polityki egzaminacyjnej. Wprowadza także określone zobowiązania informacyjne dla dyrektorów poszczególnych szkół.⁷⁹

Osobnymi przepisami rządzi się natomiast władze służby zdrowia i rejonowe komitety opieki społecznej. W stosunku do nich obowiązuje *Thatcher Act 1960*. Spotkania wprawdzie również muszą być otwarte dla publiczności, ale nie istnieje obowiązek wcześniejszego przedstawiania informacji dotyczących porządku posiedzeń: Komitety rejonowe dysponują ponadto możliwością wykluczenia publiczności „gdy tylko obecność widzów mogłaby być przeszkodą dla realizacji społecznego interesu, z powodu tajności tematów” poruszanych w czasie obrad (*whenever publicity would be prejudi-*

⁷⁵ C. Courtney i in., op. cit., s. 144.

⁷⁶ Ibidem, s. 147.

⁷⁷ Ibidem, s. 150.

⁷⁸ G. Robertson i in., op. cit., s. 477–78.

⁷⁹ C. Courtney i in., op. cit., s. 165–66.

cial to the public interest by reason of the confidential nature of the business to be transacted). Dodatkowo obowiązują w ich przypadku wewnętrzne rozporządzenia, które regulują, przykładowo, politykę informacyjną w odniesieniu do stanu zdrowia pacjentów placówek szpitalnych.⁸⁰

Tego rodzaju uregulowania prawne stwarzają autentyczną płaszczyznę współpracy mediów z władzami lokalnymi. Jednak jej rezultaty, co ciekawe, dalekie są od ideału. Jak piszą Robertson i Nicol,⁸¹ współpraca ta przyjmuje raczej charakter „stosunków roboczych”, dzięki którym prasa ma umożliwiony wgląd w działania rad, a same rady zyskują możliwość upowszechniania poprzez publikacje prasowe informacji o rezultatach prowadzonych przez siebie działań. Jednak prasa, choć śledzi funkcjonowanie lokalnych samorządów, to w rzeczywistości wcale go nie kontroluje. Nadużycia i nieprawidłowości nie są z reguły przez media ujawniane, pozostając często publiczną tajemnicą. Informacje o przypadkach korupcji bywają upubliczniane dopiero w wyniku kontroli z zewnątrz. Tworzy to więc zastanawiający obraz sytuacji, w której powszechna jawność (w odróżnieniu od skrytości poczynań administracji centralnej) nie tylko nie jest gwarancją kontroli sprawowanej przez wolną prasę, ale wręcz zdaje się sprzyjać ogólnej zмовie milczenia. Bezpośrednią przyczyną takiego stanu rzeczy może być, zważywszy na możliwości rad w zakresie manipulowania otwartością swoich posiedzeń, samoograniczanie przez dziennikarzy, podobne nieco jak w przypadku parlamentarnego „lobby”, wolności mediów, w zamian za „przychyłość” władz i otwieranie dostępu do swoich poczynań.

⁸⁰ Ibidem, s. 150-51 i 156.

⁸¹ Por. G. Robertson i in., op. cit., s. 461-62.

Jan Staszków

**Prawo międzynarodowe,
prawo wspólnotowe a prawo krajowe.**

Dylematy urzędnika państwowego w Polsce

Problematyka stosowania prawa jest jednym z istotniejszych zagadnień dotyczących nie tylko urzędników dokonujących interpretacji prawa, ale ogółu obywateli, których i to prawo, i ta interpretacja bezpośrednio dotyczy. Jakość stanowionego prawa, rozumienie jego tworzenia, wzajemny stosunek różnych systemów prawa jednocześnie obowiązujących – wpływa bezpośrednio na trafność wyboru określonych przepisów prawa i ich odpowiednią interpretację a zatem na jego stosowanie.

W artykule zamierzam pokazać pewne problemy związane ze stosowaniem prawa w Polsce. W niedługim, jak się wydaje, czasie i przed urzędnikiem państwowym, i przed obywatelem stanie sprawa bezpośredniego stosowania nie tylko prawa krajowego i prawa międzynarodowego publicznego, co już jest faktem,¹ ale i prawa wspólnotowego.²

Stosowanie prawa to m.in. przestrzeganie jego określonych norm,³ ustalanie czy dane normy w ogóle obowiązują,⁴ kogo (jakie

¹ Obowiązku stosowania prawa krajowego nie trzeba dokumentować (jakkolwiek z różnych powodów niżej wskazanych może to być trudne), tu należałoby wspomnieć, że zgodnie z Konstytucją RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. ratyfikowane umowy międzynarodowe (a więc podstawowe dla prawa międzynarodowego publicznego źródło prawa) stają się źródłem wewnętrznego porządku prawnego w Polsce zgodnie z jej art. 87.

² Przez prawo wspólnotowe rozumiem prawo pierwotne i wtórne Unii Europejskiej.

³ Powiada się, na gruncie prawa wewnętrznego, że prawo stosuje tylko państwo, jego organy.

⁴ Jest to problem ustalenia, od kiedy i do kiedy dana norma obowiązuje. Jest to też najczęściej problem ustalenia wzajemnych relacji pomiędzy starą a nową normą – czy zakresy merytoryczne ich działania pokrywają się, czy też nie – oraz czy adresatem są te same podmioty.

osoby) dane normy obowiązują⁵ – jest to całe zagadnienie zazwyczaj ujmowane w szerszej problematyce tytułowanej: tworzenie – stosowanie – egzekwowanie prawa.

Przed opisaniem wzajemnych relacji pomiędzy prawem krajowym, prawem międzynarodowym publicznym i prawem wspólnot pokrótce przedstawię problemy związane ze stosowaniem tych poszczególnych systemów prawa, aby na tym tle zarysować podstawowe problemy związane z równoczesnym ich funkcjonowaniem na jednym terytorium – w naszym przypadku w Polsce.

Stosowanie prawa międzynarodowego publicznego

Problematykę stosowania prawa międzynarodowego publicznego wypada rozpocząć od przedstawienia źródeł tego prawa – czyli od tego, co jest stosowane w ramach tego systemu prawa.

Zgodnie z powszechnie stosowaną praktyką podmiotów prawa międzynarodowego publicznego.⁶

⁵ Jakkolwiek uważa się, że prawo obowiązuje wszystkie przebywające na terytorium państwa osoby – to od tej zasady są jednak liczne wyjątki powszechnie przez państwa szanowane. W każdym państwie jest krąg osób w stosunku, do którego niektóre przepisy nie stosują się. Tak będzie w stosunku do członków korpusu dyplomatycznego, członków korpusu konsularnego. Są też normy prawne skierowane do ściśle określonych kręgów odbiorców (nauczyciele akademicy, kolejarze, wojskowi itp.).

⁶ Na użytek niniejszego opracowania za podmioty prawa międzynarodowego publicznego uważam państwa (pomijając dyskusję, jakie one powinny być, z jakich elementów się składać i jakie od tych zasad są wyjątki), organizacje międzynarodowe międzyrządowe i Watykan. Pomijam też tutaj omawianie i przytaczanie innych „tworów”, co, do których na forum prawnomiędzynarodowopublicznym toczy się dyskusja czy są, czy też nie podmiotami prawa międzynarodowego publicznego. Nie jest w zasadzie kwestionowana podmiotowość Zakonu Kawalerów Maltańskich, ale już dyskusyjne jest i w praktyce, i w doktrynie prawa międzynarodowego publicznego uznanie za podmiot tego prawa narodów walczących o wolność, powstańców czy też pospolitego ruszenia. Szerzej na temat tworzenia się podmiotów prawa międzynarodowego publicznego: M. Perkowski, *Samostanowienie narodów w prawie międzynarodowym*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2001.

Źródłami tego prawa są:⁷ umowy międzynarodowe,⁸ zwyczaj⁹ i ogólne zasady prawa międzynarodowego.¹⁰ Z punktu widzenia hierarchii źródła te są sobie równe. W literaturze przedmiotu opisuje

⁷ Wobec braku katalogu źródeł prawa międzynarodowego publicznego, powszechne stało się wskazywanie art. 38 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (jednego z sześciu organów głównych ONZ) za swego rodzaju quasi-katalog tych źródeł. W praktyce państw, orzeczeniach Trybunałów Międzynarodowych i literaturze przedmiotu spotyka się również i wyliczenie dalszych źródeł prawa międzynarodowego publicznego, co, do których w różnych okolicznościach prowadzona jest dyskusja czy są i w jakich okolicznościach źródłami prawa międzynarodowego publicznego.

⁸ Porozumienie dwu lub więcej podmiotów prawa międzynarodowego publicznego odnoszące skutek w prawie międzynarodowym publicznym. Definicji umowy międzynarodowej jest prawie tyle, ilu Autorów o niej piszących. Konwencja o prawie traktatów z Wiednia, z 1969 r. w swym art. 2 („Używane wyrażenia”) definiuje umowę międzynarodową jako „... międzynarodowe porozumienie między państwami, zawarte w formie pisemnej i regulowane przez prawo międzynarodowe, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym dokumencie, czy w dwóch lub więcej dokumentach i bez względu na jego szczególną nazwę...”

⁹ Za zwyczaj należy uznać swego rodzaju sposób postępowania (od jakiegoś czasu, na jakimś obszarze, w przekonaniu, że tak winno się postępować) podmiotów prawa międzynarodowego publicznego akceptowany przez inne podmioty prawa międzynarodowego publicznego. Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w swym art. 38 (będącym quasi-katalogiem źródeł prawa międzynarodowego) mówi o tym, że Trybunał rozstrzygając spory stosuje: „...zwyczaj międzynarodowy, jako dowód ogólnej praktyki przyjętej przez prawo...”

¹⁰ Wobec braku katalogu ogólnych zasad prawa międzynarodowego publicznego – zasady te wyinterpretowywane są z różnych dokumentów stosowanych w tym prawie. W przypadku ogólnych zasad prawa międzynarodowego publicznego najczęściej przywołuje się art. 2 Karty Narodów Zjednoczonych. Tam wymienia się (po celach ONZ) następujące zasady, wedle których pracować będzie ONZ i te zasady przytaczane są jako przykład podstawowych zasad prawa międzynarodowego publicznego:

- 1) suwerenna równość wszystkich państw członkowskich,
- 2) dobra wiara w wykonywaniu zobowiązań przyjętych zgodnie z Kartą NZ,
- 3) załatwianie sporów międzynarodowych tylko drogą pokojową,
- 4) powstrzymanie się od stosowania groźby lub użycia siły,

się je jako „horyzontalne”, na jednej linii ważności,¹¹ ale też wymienia się i inne źródła, co do których jest dyskusja czy są, czy też nie, źródłami prawa międzynarodowego publicznego.¹² Trzeba jednoznacznie powiedzieć, że zdecydowana większość zobowiązań pomiędzy podmiotami prawa międzynarodowego publicznego regulowana jest poprzez umowy międzynarodowe: dwustronne i wielostronne. Zatem stosowanie prawa międzynarodowego publicznego, to w przeważającej mierze stosowanie umów międzynarodowych, a to

5) udzielanie ONZ wszelkiej pomocy w jej działaniach,

6) zapewnienie, aby państwa, które nie są członkami ONZ postępowały zgodnie z niniejszymi zasadami,

7) zakaz interwencji w sprawy, które z natury swej należą do kompetencji wewnętrznej któregokolwiek państwa.

¹¹ Oponenti opisywania źródeł prawa międzynarodowego publicznego jako równych sobie powiadają, że jednak można odszukać quasi-hierarchię tych źródeł i tu wymienia się:

– wyższość Karty Narodów Zjednoczonych (art. 103 Karty NZ mówi, że w razie sprzeczności między zobowiązaniami członków ONZ wynikającymi z niniejszej Karty a ich zobowiązaniami wynikającymi z jakiegokolwiek innego porozumienia międzynarodowego przeważają zobowiązania wynikające z Karty) jako umowy międzynarodowej wielostronnej o specyficznym znaczeniu dalej,

– normy *ius cogens* – normy powszechnie obowiązujące (tak stanowi art. 53 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów: „Traktat jest nieważny, jeżeli w chwili jego zawarcia jest sprzeczny z imperatywną normą powszechnego prawa międzynarodowego. Dla celów niniejszej konwencji imperatywną normą powszechnego prawa międzynarodowego jest norma przyjęta i uznana, przez międzynarodową społeczność państw jako całość za normę, od której żadne odstępstwo nie jest dozwolone i która może być zmieniona jedynie przez późniejszą normę powszechnego prawa międzynarodowego o tym samym charakterze.” „Trudność polega na tym, że nie do końca wiadomo, które normy prawa międzynarodowego stanowią rzeczywiście normy przyjęte i uznane przez międzynarodową społeczność państw jako całość za normy imperatywne.” – tak w W. Czapliński, A. Wyrozumski w *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, wyd. C. H. BECK, Warszawa 1999, s. 20. i w końcu

– ogólne zasady prawa międzynarodowego.

¹² Pośród nich będą np.: akty jednostronne państw, orzecznictwo sądów międzynarodowych, uchwały organów organizacji międzynarodowych międzyrządowych.

uregulowane jest w wiedeńskiej konwencji o prawie traktatów z 1969 roku.¹³ Konwencja ta (nazywana czasem umową o umowach) bardzo szczegółowo reguluje m.in. problematykę zawarcia i wejścia w życie umów międzynarodowych, ich przestrzegania i stosowania oraz interpretacji. Kluczowym dla problematyki stosowania umów międzynarodowych przez podmioty tego prawa jest jej art. 26 mówiący, że każdy będący w mocy traktat (umowa) wiąże strony i powinien być przez nie wykonywany w dobrej wierze.¹⁴ Dalej konwencja odnosi się do relacji pomiędzy prawem wewnętrznym a zawieranymi umowami.¹⁵ Otóż państwa nie mogą powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania traktatu (umowy). Umowy (o ile z nich nie wynika odmienny zamiar) nie mają mocy wstecznej,¹⁶ wiążą strony (o ile inaczej sprawy nie uregulowano w tekście umowy) w odniesieniu do całego terytorium.¹⁷ Konwencja o prawie traktatów w końcu odnosząc się do stosowania umów międzynarodowych reguluje kwestie stosowania kolejnych po sobie traktatów,¹⁸ problematykę interpretacji traktatów,¹⁹ traktatów a państwa trzecie,²⁰ poprawki i modyfikację traktatów,²¹ nieważność i wygaśnięcie traktatów.²²

¹³ Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, podpisana w Wiedniu 22 maja 1969 r. Tekst konwencji opublikowano w Dz. U. z 1990 r., nr 74, poz. 439, załącznik. Konwencja weszła w życie w dniu 27 stycznia 1980 r., a w stosunku do Polski 1 sierpnia 1990 r.

¹⁴ Jest to nawiązanie do tekstu Karty NZ, która w art. 2, ust. 2 mówi o tym, że wszyscy członkowie ONZ w celu zapewnienia sobie praw i korzyści wynikających z członkostwa, *wykonywać będą w dobrej wierze zobowiązania* przyjęte przez nich zgodnie z Kartą NZ

¹⁵ Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, Dz. U. 1990, nr 74, poz. 439, załącznik, art. 27.

¹⁶ Tamże, art. 28.

¹⁷ Tamże, art. 29.

¹⁸ Tamże, art. 30.

¹⁹ Tamże, art. 31 i n.

²⁰ Tamże, art. 34 i n.

²¹ Tamże, art. 39 i n.

²² Tamże, art. 42 i n.

„Prawo międzynarodowe publiczne jest szczególnym systemem prawnym, w którym normy tworzone są przez ich adresatów dla samych siebie [czyli np. państwa pomiędzy sobą – przyp. JS]. Wobec braku centralnego organu stosującego prawo i egzekwującego jego przestrzeganie podmioty prawa międzynarodowego są również twórcami stosujących prawo.”²³ Ostatnio jednak obserwuje się tworzenie umów międzynarodowych, które nie dotyczą wyłącznie stosunków pomiędzy podmiotami tego prawa, ale pomimo tego, że tworzone są przez państwa; adresowane są do osób fizycznych (sfera praw człowieka).

Stosowanie zatem źródeł prawa międzynarodowego publicznego wymaga coraz większego wysiłku ze strony interpretatorów i staje się coraz trudniejsze ponieważ merytoryczny zakres regulacji oraz liczba adresatów ulega powiększeniu (wspomniana sfera praw człowieka i odnoszące się do osób fizycznych uprawnienia płynące z umów międzynarodowych), a nadto, jak to się dzieje w związku z postanowieniami Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku, ratyfikowana umowa międzynarodowa staje się źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej,²⁴ a więc stosowaniem umów międzynarodowych zajmie się nie tylko wyspecjalizowany aparat państwa, ale w różnych okolicznościach urzędnicy różnego szczebla, aparat sprawiedliwości. Powstaje pytanie czy wszyscy, którzy źródła prawa międzynarodowego publicznego będą lub już stosują, są do tego odpowiednio przygotowani, czy źródła te są

²³ W. Czaplński, A. Wyrozumka, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s.110.

²⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, art. 87. Dalsze artykuły Konstytucji mówią, że ratyfikowana umowa międzynarodowa stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Umowa międzynarodowa, dalej, ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Prawo stanowione przez organizację międzynarodową, której umowę konstytuującą ratyfikowano, jest stosowane bezpośrednio i ma pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami.

odpowiednio przygotowane dla mających je stosować organów, w tym przede wszystkim, czy są opublikowane. Na około 300²⁵ umów międzynarodowych²⁶ zawartych przez Polskę w latach 1989–2001, około 100 (a więc jedna trzecia) nie jest opublikowana pomimo tego, że weszła w życie w stosunku do Polski. Jak tu zatem mówić o ich stosowaniu, skoro nie są opublikowane teksty w dziennikach urzędowych, które dają początek dalszym publikacjom, opracowaniom w zbiorach poszerzających możliwości dotarcia do nich przez szerszy krąg odbiorców.

Stosowanie prawa Wspólnot

Polskiemu urzędnikowi stosującemu dotychczas prawo krajowe a od kilku lat prawo międzynarodowe publiczne przyjdzie prawdopodobnie w nieodległym czasie stosować prawo Wspólnot zachodnioeuropejskich.

Za źródła tego prawa uznaje się:²⁷

- dokumenty konstytuujące Wspólnoty (wraz z dołączonymi do nich aneksami i protokołami, a także zawartymi w terminach póź-

²⁵ Dane z archiwum autora.

²⁶ Pośród tych około 300 dokumentów opisywanych powyżej jako „umowy międzynarodowe” są też takie, co do których nie wiadomo (sprawa wymaga dokładnej interpretacji) czy są, czy też nie, umowami międzynarodowymi. Jest to szerszy temat związany z decyzją, jaki dokument z zakresu stosunków międzynarodowych będzie umową, – jakie musi mieć cechy. W różnych pracach S. E. Nahlika spotkać można stwierdzenie, że tylko taki, który może być samodzielnie przez podmiot prawa międzynarodowego przyjęty i np. ratyfikowany. Każdy inny, który samodzielności nie ma, jest bowiem np. aneksem do wcześniej zawartej umowy, nie może być „zarachowywany” jako samodzielna umowa międzynarodowa. Na ten temat w doktrynie prawa międzynarodowego publicznego spotykane są również i inne poglądy.

²⁷ Prawo wspólnotowe nie stworzyło katalogu źródeł tego prawa. Wskazuje się art. 249 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską jako quasi-katalog źródeł, który w swej treści mówi, że: „Dla wykonywania swych zadań, zgodnie z postanowieniami niniejszego traktatu, Parlament Europejski i Rada

niejszych traktami uzupełniającymi i modyfikującymi) i na równi z nimi umowy państw o przystąpieniu do Wspólnoty (Danii, Irlandii, Wielkiej Brytanii od 1 stycznia 1973, Grecji z dniem 1 stycznia 1986, Austrii, Finlandii i Szwecji z dniem 1 stycznia 1995 – jako prawo pierwotne, lub czasem nazywane prawem statutowym) oraz

- akty prawne wydane na podstawie prawa pierwotnego (jako prawo wtórne).

Źródłami wtórnymi są rozporządzenia, dyrektywy i decyzje.²⁸

Rozporządzenie, jako źródło prawa, ma charakter ogólny. Jest wiążące we wszystkich swych częściach i w każdym państwie członkowskim obowiązuje bezpośrednio. Rozporządzenie ma moc prawną aktu prawa wewnętrznego i w przypadku kolizji z jakimkolwiek aktem prawa wewnętrznego ma pierwszeństwo. Rozporządzenie może być skierowane do państw członkowskich, osób prawnych i osób fizycznych.

Dyrektywa wiąże co do celu każde państwo członkowskie, do którego została skierowana, przy czym wybór środków i form jej realizacji pozostawia się władzom krajowym. Adresatem dyrektywy są tylko państwa członkowskie

Decyzja wiąże adresatów we wszystkich swych częściach i może być skierowana zarówno do państw członkowskich, jak i osób prawnych i osób fizycznych. Decyzja, podobnie jak rozporządzenie, jest aktem prawnym obowiązującym automatycznie na terytorium państw członkowskich i nie wymaga jakichś dodatkowych czynności do jej wprowadzania.

Zalecenia i opinie nie są wiążące, jednak mogą mieć i mają wpływ na tworzenie się aktów prawnych obowiązujących.²⁹

Za źródła prawa wspólnot uznać trzeba też umowy międzynarodowe, których stroną jest Wspólnota i w końcu ogólne zasady

wspólnie, Rada oraz Komisja wydają rozporządzenia, dyrektywy i decyzje, formułują zalecenia oraz wyrażają opinie.”

²⁸ Takie wtórne źródła prawa Wspólnot wymienia art. 249 Traktatu o WE.

²⁹ Podobnie jak na gruncie prawa międzynarodowego publicznego tak zwane miękkie prawo międzynarodowe, jakkolwiek nie jest obowiązujące, ma przełożony wpływ na tworzenie się prawa twardego – obowiązującego.

prawa międzynarodowego. Wymienione tu źródła prawa Wspólnot nie mają charakteru wyczerpującego i jak wskazuje literatura przedmiotu mogą jeszcze istnieć dokumenty w „szarej strefie”, które w zależności od ich charakterystyki mogą być wiążące, lub nie³⁰ oraz takie, które za źródła prawa wspólnotowego zostały uznane, a ze względu na zakres niniejszego opracowania zostały jednak pominięte.³¹ System prawa Wspólnot europejskich nie stworzył dokumentu jednoznacznie opisującego hierarchię źródeł prawa wspólnot. Niewątpliwym jest, że pozycję najwyższą zajmuje prawo pierwotne. Hierarchia pozostałych aktów prawnych nie jest jednoznacznie uregulowana³² i sprawę nie rozwiązała deklaracja o hierarchii aktów prawnych wspólnotowych dołączona do traktatu z Maastricht (1992) ani zapowiedziana na 1996 rok konferencja międzyrządowa mająca właśnie odnieść się do problemu źródeł.³³

Stosowanie prawa krajowego

Stosowanie prawa krajowego, to stosowanie źródeł tego prawa a te wskazane są w Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Jej artykuł 87, w ustępie pierwszym powiada: źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporząd-

³⁰ Tak – C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, C.H. BECK, Warszawa 2000, s. 481 i n.

³¹ Tu znajdzie się zwyczaj międzynarodowy, uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych międzyrządowych.

³² Wydaje się jednak, że nie kwestionowane miejsce – na czele – zajmuje Karta NZ, wyprzedzając nawet prawo pierwotne, co wiąże się ze specjalną rolą tej wielostronnej umowy międzynarodowej. Wynika to zresztą ze wstępu do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, gdzie m.in. stwierdzono, że „...mając zamiar wzmocnić zjednoczenie Europy z krajami zamorskimi oraz pragnąc wspierać dobrobyt krajów zamorskich, zgodnie z podstawowymi zasadami karty Narodów Zjednoczonych ...”

³³ Tak – C. Mik, *Europejskie...*, op. cit., s. 482.

dzenia. Ustęp drugi tego artykułu powiada nadto, że źródłami prawa są też na obszarze działania organów akty prawa miejscowego. Warunkiem, stawianym przez postanowienia Konstytucji, wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Taki też warunek daje Konstytucja dla obowiązywania ratyfikowanych umów międzynarodowych – obowiązują po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw. Dopiero więc po zgodnym z Konstytucją ogłoszeniu wymienionych źródeł prawa są one obowiązujące i mogą być stosowane. Stosowanie umów międzynarodowych i mogące w tym względzie wystąpić trudności opisano w części dotyczącej stosowania prawa międzynarodowego publicznego. W części tej uwagę poświęcono przede wszystkim ustawom. Stosowanie ustaw to właściwa ich interpretacja,³⁴ w tym np. ustalenie obowiązywania w czasie,³⁵ ustalenie obowiązywania co do osób,³⁶ ustalenie brzmienia jednolitego tekstu.³⁷ Niewątpliwym ułatwieniem dla stosującego

³⁴ Interpretacja ustaw, czy też szerzej postanowień prawa krajowego, to cała sama w sobie dziedzina wiedzy – podobnie jak interpretacja umów międzynarodowych. Istnieje wiele podziałów interpretacji tekstów prawnych – jednym z najbardziej rozpowszechnionych jest podział ze względu na osobę czy organ dokonujący tej interpretacji. I tu wymienia się interpretację autentyczną (obowiązująca, bo dokonana przez ten sam organ, który jest autorem interpretowanego tekstu), sądową (obowiązująca w ściśle określonym przypadku akurat rozpatrywanym przez sąd) i doktrynalną (nie obowiązująca, ale niewątpliwie mającą wpływ na pozostałe interpretacje).

³⁵ Od kiedy i do kiedy ustawa obowiązuje. Czy wchodzi w miejsce *tabula rasa*, czy też wcześniej istniała jakaś ustawa regulująca to, lub podobne zagadnienie?

³⁶ Zdarzają się kategorie osób, które z różnych powodów nie podlegają niektórym postanowieniom ustawy czy też nawet całym ustawom.

³⁷ W praktyce polskiej ustalenie jednolitego tekstu staje się zajęciem niejednokrotnie bardzo trudnym ze względu na wielokrotne poprawki, które czasem w swej objętości przekraczają objętość pierwotnego tekstu. Jako przykład można podać ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. – prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi (Dz.U. z 1997, nr 118, poz. 754), która będąc 10-krotnie nowelizowana w latach 1997 – 2000 (Dz.U. z 1998, nr 141, poz. 945; Dz.U. z 1999, nr 107, poz. 669, nr 113, poz. 715; Dz.U. z 2000, nr 22, poz. 270, nr 60, poz. 702 i 703, nr 94, poz. 1037, nr 103, poz. 1099, nr 114, poz. 1191 i nr

prawo krajowe jest istnienie prawa dobrej jakości, a coraz częściej tak nie jest ze względu na niezwykle dużą szybkość w uchwalaniu ustaw, opracowywanie ich przez osoby nie zawsze mające odpowiednie kompetencje merytoryczne. Wedle informacji zaczerpniętych z dokumentów pochodzących z Kancelarii Sejmu RP³⁸ w III-ciej kadencji Sejmu (20.10.1997–20.IX.2001) wniesiono 1151 projektów ustaw, z których uchwalono 640³⁹ w tym 128 ustaw zawierających przepisy dostosowujące polskie prawodawstwo do prawa Unii Europejskiej.

Taki stan faktyczny nie sprzyja tworzeniu prawa dobrej jakości, i spotyka się z krytyką doktryny zajmującej się tworzeniem prawa wewnętrznego. Stosowanie takiego prawa musi napotykać na trudności przy jego interpretacji na wszystkich szczeblach administracji, ale również staje się barierą dla jego zrozumienia przez obywatela. Konsekwencją staje się często lekceważenie przepisów. Dobry ustawodawca, cytuję za J. Kochanowskim z artykułu wymienionego w przypisie 39, nie powinien regulować za pomocą prawa rzeczy, które nie nadają się do regulacji prawnej, nie muszą być regulowane, nie dają się wyegzekwować, nie mają zabezpieczenia finansowego. A tak częstokroć się nie dzieje.

116, poz. 1216), w dniu 8 grudnia 2000 r., została znowelizowana 93 poprawkami mieszczącymi się na 29 (dwudziestu dziewięciu) stronach A-4. Samodzielne sporządzenie tekstu jednolitego, w takim przypadku, przez osobę, która nie jest odpowiednio przygotowana, napotyka na duże trudności. Pozostaje jeszcze ustalenie, czy w konsekwencji takiej ilości nowelizacji merytoryczny zakres tekstu pierwotnego pokrywa się z tym, który ustalono w konsekwencji sporządzania tekstu jednolitego.

³⁸ *Kronika Sejmowa*, nr 177 (481) III Kadencja, Wydanie Specjalne, Biuro Informacyjne Kancelarii Sejmu, 20 września 2001 r.

³⁹ Jak podała „Rzeczpospolita” z dnia 18 marca 2002 r. zaległości z tytułu wydawania rozporządzeń wykonawczych w stosunku do uchwalonych ustaw sięgają prawie 400 pozycji, objętość Dziennika Ustaw za 2001 rok to około 13 tysięcy stron. Janusz Kochanowski w artykule „Chrońmy życie przed nadmiarem prawa” w „Rzeczpospolitej” z dnia 8 kwietnia 2002 r. podaje, że razem z ustawami o ratyfikacji, których jest 198, obowiązuje w Polsce 1441 ustaw, 4240 rozporządzeń (a włącznie ze zmieniającymi 5645), 11 rozporządzeń Prezydenta,

Problem wzajemnej koegzystencji (stosowania) prawa międzynarodowego publicznego, prawa krajowego i prawa Wspólnot

Stosowanie prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym nie powinno w chwili obecnej powodować jakichkolwiek trudności, nie powinno też dochodzić do kolizji na styku prawo międzynarodowe i prawo krajowe. Do takiego wniosku należy dojść po analizie postanowień Konstytucji z 1997 roku. Tekst tej Konstytucji w sposób wyraźny i jednoznaczny wskazuje, jakie, w wewnętrznym porządku prawnym, zajmują miejsce umowy międzynarodowe oraz źródła prawa wewnętrznego. Ponieważ przypadki odwoływania się do umów międzynarodowych przez obywateli są raczej nieliczne – wyjątkowo może dojść do problemów ze stosowaniem takich źródeł. Zazwyczaj umowa międzynarodowa jest przedmiotem analizy specjalistów z kręgu osób zatrudnionych lub współpracujących z Ministerstwem Spraw Zagranicznych a ci nie powinni mieć trudności i w dotarciu do tekstu i w stwierdzeniu, jaki jest stan prawny umowy międzynarodowej. Trudności mogą się pojawić w praktyce, przy stosowaniu źródeł prawa krajowego. Jak wyżej wskazano w przypadku prawa krajowego w związku z wielkim pośpiechem w uchwalaniu ustaw dochodzi do bardzo wielu błędów, o których czasem sami posłowie mówią bezpośrednio po uchwaleniu ustawy – zastrzegając, że zostaną one poprawione w drodze nowelizacji lub w drodze poprawki Senatu. Taka sytuacja w zasadzie nie powinna się przytrafić. Dowodzi to braku odpowiednio zorganizowanej legislatury z jednej strony a z drugiej, prawdopodobnie, braku wręcz chęci zorganizowania tak funkcjonującego organu przy Sejmie, który mógłby wychwytywać błędy projektów ustaw. Jeśli do tego dodamy stały brak tekstów jednolitych, brak zarządzeń wykonawczych uniemoż-

62 dekrety, 1566 zarządzeń i 581 uchwał. Statystyka przedstawiana przez tego Autora podaje, że w okresie dziesięciolecia 1989–1999 uchwalono 581 ustaw i do nich 644 ustawy nowelizacyjne. Do wielu więc wielokrotnie, w stosunku do niektórych więcej niż dziesięciokrotnie.

liwiający stosowanie ustaw – obraz stosowania prawa krajowego nie wygląda zadowolająco. I urzędnik i obywatel w każdym czasie winni wiedzieć, jakie prawo zastosować. Do tego jednak potrzebne są jasne i opublikowane w tekstach jednolitych przepisy, do tego potrzebne są publikacje zbiorów przepisów, które pogrupowane w merytoryczne zagadnienia winny jasno i precyzyjnie wskazywać, jakie i w jakiej sytuacji prawo winno być zastosowane. Jako surogat należy traktować różne archiwa internetowe praw tworzone przy redakcjach gazet ogólnopolskich czy też prywatne publikacje zbiorów na różnych nośnikach elektronicznych. Nie są to bowiem publikacje oficjalne. Faktem jest jednak, że w obliczu braku takiego zachowania się organów powołanych do publikowania prawa wewnętrznego jest to ratunek i dla urzędników, i dla obywateli poszukujących stosownych przepisów.

W tym stanie faktycznym, wyżej opisanym, w nieodległym czasie, przyjdzie nam stosować również prawo Wspólnot. Urzędnik oprócz postanowień Konstytucji, ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz rozporządzeń otrzyma do stosowania cały katalog źródeł Wspólnot, czyli rozporządzenia, dyrektywy, decyzje.⁴⁰ Należy mieć nadzieję, że całe to instrumentarium trafi na solidnie przygotowane osoby, które nawet w sytuacjach wyżej opisanych wyjdą z nich obronną ręką.

Wejście Polski do Unii Europejskiej spowoduje, że w Polsce funkcjonować zacznie nowy, autonomiczny porządek prawny – obok dalej funkcjonującego prawa krajowego i stosowanych zgodnie z postanowieniami Konstytucji ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi. Stan taki wprowadzi wiele zmian, takich jak np. kontrola, zaskarżanie przepisów pod kątem ich zgodności z postanowieniami nadrzędnymi. Interpretacja i kontrola prawa wspólnotowego podlegać będzie Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości w Luksemburgu.

⁴⁰ Objętość źródeł Wspólnot obejmuje podobno w chwili obecnej około 400 tomów akt.

Polska zaakceptuje (nie rezygnując ze swej suwerenności w tym zakresie, a rezygnując jedynie z części wykonywania swej suwerenności) tworzenie prawa, źródeł nie tylko w dotychczasowych organach krajowych – ale również przez organy Wspólnot.

Paweł Tyrała

Zachowania organizacyjne menedżerów administracji

Osobowościowe przesłania zachowań organizacyjnych

Z menedżerskiego punktu widzenia interesują nas zachowania poszczególnych jednostek oraz grup społecznych. Powinniśmy więc czerpać z dorobku psychologii jednostki oraz psychologii społecznej. Trudno ściśle zdefiniować przedmiot psychologii społecznej, jednakże szeroko ujmując, psycholog społeczny zajmuje się badaniem zachowania jednostek w kontekście społecznym.¹ Interesują go postawy, przesady, zachowania w grupie i interakcje społeczne. Postawy są jednym z podstawowych tematów psychologii społecznej. Powstało wiele definicji „postawy” i nie łatwo jest dokonać wyboru tej jedynej najbardziej słusznej. Secord i Backman proponują, by postawę traktować jako określone powtarzalne schematy, zgodnie z którymi jednostka czuje i myśli oraz jej predyspozycje do działania w określony sposób wobec pewnych aspektów własnego środowiska. Sugerują oni, że postawa ma trzy komponenty: emocje – walor efektywny, myśli – walor poznawczy, predyspozycje do działania – czyli walor behawioralny. **Postawy rozwijamy w przeciągu całego życia, poprzez uczenie się postaw.** Psychologowie wyróżnili wiele kategorii funkcji pełnionych przez postawy. Jedną z kategorii zaproponował Daniel Katz. Sądzi on, że postawy pełnią u jednostki cztery funkcje:

- 1) przystosowawczą,
- 2) obrony ego,
- 3) ekspresji wartości,
- 4) poznawczą (wiedzy).

¹ A. P. Spertling, *Psychologia*, Wyd. Zysk i s-ka, Poznań 1995, s. 360–367.

Na postawy wpływają różne czynniki, z punktu widzenia pożądanых zachowań, komunikacja może być drogą do oddziaływania na ludzi. Akcje reklamowe są takimi przykładami. **Znając postawy jednostki w dużym stopniu możemy określić jej prawdopodobne zachowanie w konkretnej sytuacji.** Dlatego znajomość podstaw psychologii społecznej może być pomocna w działalności administracyjnej.

Osobowość jest terminem niejednoznacznym. W mowie potocznej oznacza ocenę człowieka, która kwalifikuje go jako mniej lub bardziej wartościową pod względem moralnym lub społecznym. W psychologii jest to konstrukcja teoretyczna, pozwalająca na ocenę sposobu bycia i funkcjonowania człowieka z punktu widzenia jego umiejętności przystosowania się do otoczenia. Ten właśnie aspekt ma najistotniejsze znaczenie dla zachowań organizacyjnych, które przeważnie mają duży ładunek zachowań pożądanых dla instytucji. Punktem wyjścia tej koncepcji są zachowania człowieka i wydedukowane na tej podstawie jego skłonności czy cechy, a celem – uzyskanie funkcjonalnej struktury zjawisk charakteryzujących człowieka.²

Psycholog Kurt Lewin sformułował przełomową (jak się dziś wydaje – oczywistą) hipotezę, że ludzie nie mają niezmiennych cech charakteru, które prowadziłyby do zachowań trwale niezależnych od kontekstu społecznego. Według niego ludzie znajdują się w polu (podobnym do pola magnetycznego) różnych sił, wskutek czego ich zachowania mogą być bardzo różne w zależności od tego, jak są traktowani, kim są otaczający ich ludzie i jaka jest kultura organizacyjna w miejscu ich pracy. Takie rozumowanie nawiązuje do maksymy: „daj, a zostaniesz obdarowany”.³ W tym miejscu wypada także nawiązać do kategorii asertywnych zachowań menedżerów.⁴ Nie są to zachowania agresywne, lecz nastawione na obronę praw jednostki. Jeżeli chodzi o menedżera, zachowanie asertywne powinno

² *Mala encyklopedia ekonomiczna*, PWE, Warszawa 1974, s. 508–509.

³ R. Koch, *Słownik zarządzania i finansów*, Wyd. PSB, Kraków 1997, s. 259.

⁴ W. Smid, *Leksykon menedżera*, Wyd. PSB, Kraków, s. 409.

być wynikiem przeświadczenia, że ma on określone prawa, ale inni ludzie, którymi kieruje także mają swoje prawa. Ma on swoje potrzeby, lecz inni także mają swoje potrzeby, a jego obowiązkiem jest ułatwić im ich zaspokojenie. Ma on wiele do zaoferowania swojej instytucji, ale inni też mogą, a czasem nawet chcą wnieść do niej cenne wartości. **Menedżer, który nie zachowuje się asertywnie, może być mało skuteczny w kierowaniu zespołem ludzkim.** Może to wynikać z arogancji lub braku podstawowej wiedzy z zakresu psychologii społecznej.

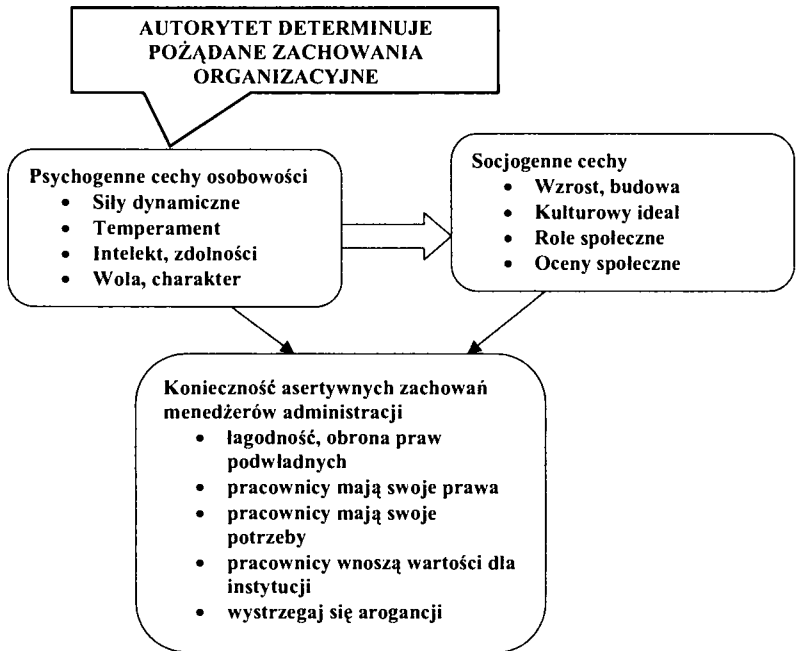
O autorytecie każdego człowieka decyduje jego osobowość. Osobowość należy rozpatrywać w powiązaniu z jego działalnością w środowisku pracy. Współczesny menedżer administracji ma coraz szersze powiązania społeczne wyrażające się współzależnością z innymi osobami. Dużą rolę odgrywa w tym jego osobowość, jej pozytywne cechy. Wiadomo, że współdziałają w jej kształtowaniu: potrzeby, wartości, zainteresowania, cele życiowe, schematy poznawcze, postawy, zdolności i temperament. Oceniając kierownika pracownicy najczęściej zwracają uwagę na jego: zdolności, motywacje, temperament, mechanizm kontroli (charakter).

Należy pamiętać, że cel naszego działania wyznaczają motywy, zdolności określające poziom tej działalności, temperament tempo działania, a mechanizm kontroli ujawnia czy działanie to jest zgodne z przyjętymi zasadami (np. moralnymi, etycznymi, zawodowymi). Wszelkie te cechy osobowości zazębiają się nawzajem i wpływają jedno na drugie. Tylko system trwałych nastawień wpływa na to, że działanie kierownika jest konsekwentne i uporządkowane. Powinien on dokonywać samooceny swej osobowości oraz ciągle rugować jej ujemne strony, które nie przyczyniają się do umacniania jego autorytetu.

Osobowość człowieka tworzą następujące układy: otoczenie i układ nerwowy (jako fundamentalne), układ funkcji poznawczych, układ funkcji emocjonalno-zasileniowych, układ funkcji kontrolno-regulacyjnych, układ doświadczeń, układ funkcji twórczych, program działania i układ wykonawczy.⁵

⁵ S. Gerstmann, *Osobowość*, Warszawa 1970, s. 97.

Schemat 1. Autorytet jako czynnik zachowań organizacyjnych



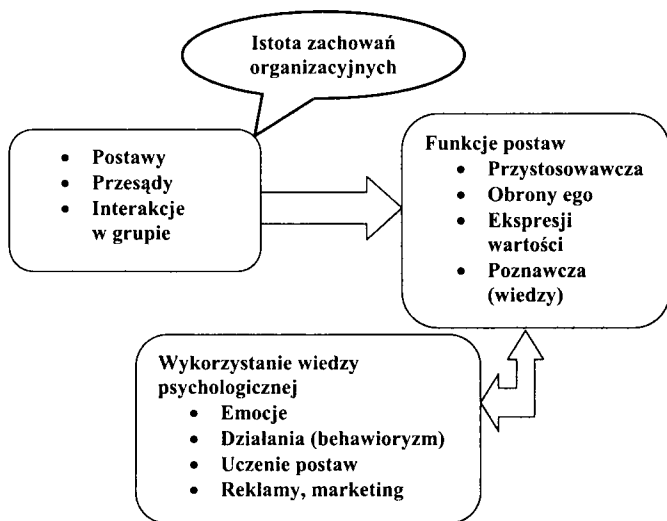
Źródło: opracowanie własne.

Otoczenie o każdym kierowniku będzie budować swoje opinie na podstawie dwóch grup składników osobowości: psychogenicznych oraz socjogenicznych.

Z psychologicznego punktu widzenia do podstawowych składników osobowości należy zaliczyć:

- 1) siły dynamiczne – potrzeby, skłonności, zainteresowania,
- 2) właściwości układu nerwowego – temperament,
- 3) cechy warunkujące działania – zdolności, talenty, cechy intelektu,
- 4) zespół cech charakteru i woli.

Schemat 2. Czynniki zachowań organizacyjnych



Źródło: opracowanie własne.

Z socjogennego punktu widzenia osobowość jest rozpatrywana w szerszym układzie odniesień. Socjologowie wskazują najczęściej na trzy zasadnicze elementy składowe osobowości:

- 1) biogenne – wzrost, budowa organizmu,
- 2) psychogenne,
- 3) socjogenne – kulturowy ideał osobowości, role społeczne, jaźń subiektywna – wyobrażenie o własnej osobie, jaźń odzwierciedlona – zespół wyobrażeń o sobie „odczytanych” z wyobrażeń innych ludzi o nas samych.

Pracownicy cenią te cechy swych kierowników, które przyczyniają się do wyrobienia w nich nawyku porządku i dyscypliny, owocują one później pozytywnymi efektami w czasie podejmowania każdej zleconej pracy.

Bezpośrednie kontakty z ludźmi stanowią o obiektywnym prawie społecznego charakteru życia każdej jednostki. **Dlatego warunki społeczno-polityczne mają istotny wpływ na psychiczne kształtowanie się osobowości.** Ta uzewnętrznia się w postaci zachowań organizacyjnych. Ludzie żyjący w systemie demokratycznym są pod wpływem skutków posługiwania się różnymi dobrami stworzonymi przez ludzi, które przenikają całe ich życie. Wiemy, że w tych warunkach wolna konkurencja pozwoliła na wytworzenie wysokiej klasy dóbr materialnych oraz duchowych. Wpływy wytworów materialnej kultury społecznej są tak duże, że bez nich niemożliwe byłoby w ogóle życie człowieka, powodują one również twórcze skutki dla prawidłowego rozwoju psychicznego współczesnego człowieka. W demokracji wychowanie kształtujące psychiczne cechy osobowości należy rozumieć nie tylko jako zespół wyizolowanych, sprowadzonych tylko do pewnego miejsca i czasu zabiegów wychowawczych. Rozumiemy je jako bardzo złożone, wszechstronne i ciągłe oddziaływanie wychowawcze całego otoczenia, zwłaszcza osób dorosłych w stosunku do dziecka, nauczycieli do uczniów, pracodawców i przełożonych wszystkich szczebli do pracowników. Dla stanu psychicznego ukształtowania się jednostki ma największe znaczenie okres dorastania i młodzieńczości. Należy ten fakt uwzględnić podczas studiów w uczelni wyższej na kierunku administracyjnym. Powinien o tym wiedzieć każdy menedżer. Okres dorastania stanowi przedłużenie okresu szkolnego. Następuje również intensywny rozwój osobowości, wzbogacony – w porównaniu z poprzednim okresem – o wiedzę o otaczającym świecie, czyli światopogląd.

Okres młodzieńczości to okres pełnego i samodzielnego uczestnictwa w życiu społecznym. Wprawdzie młodzież w tym wieku charakteryzuje się dużą nieśmiałością, nadmierną wrażliwością, zmiennością nastrojów, niepewnością, zarozumiałością i innymi tego typu negatywnymi cechami, to jednak po upływie czasu w warunkach normalnych procesu rozwoju cechy te ustępują na rzecz wykształconych już w tym okresie pozytywnych cech osobowości. Jest to okres

wszystkich podstawowych obowiązków obywatelskich w państwie demokratycznym. To młodzieńczy zaczyn aktywności społecznej decyduje o dalszej roli poszczególnych ludzi w życiu politycznym, gospodarczym czy też intelektualnym. Należy zapoznać się z dokumentami pracownika, które nam wiele powiedzą o jego przeszłości w okresie dorastania. Zdobywana w tym czasie wiedza, dorastanie społeczne będą wywierać konkretny wpływ na jego obecną osobowość. W tamtym czasie edukacji i praktyki zawodowej są podwaliny i przesłanki do zachowań w życiu dojrzałym.

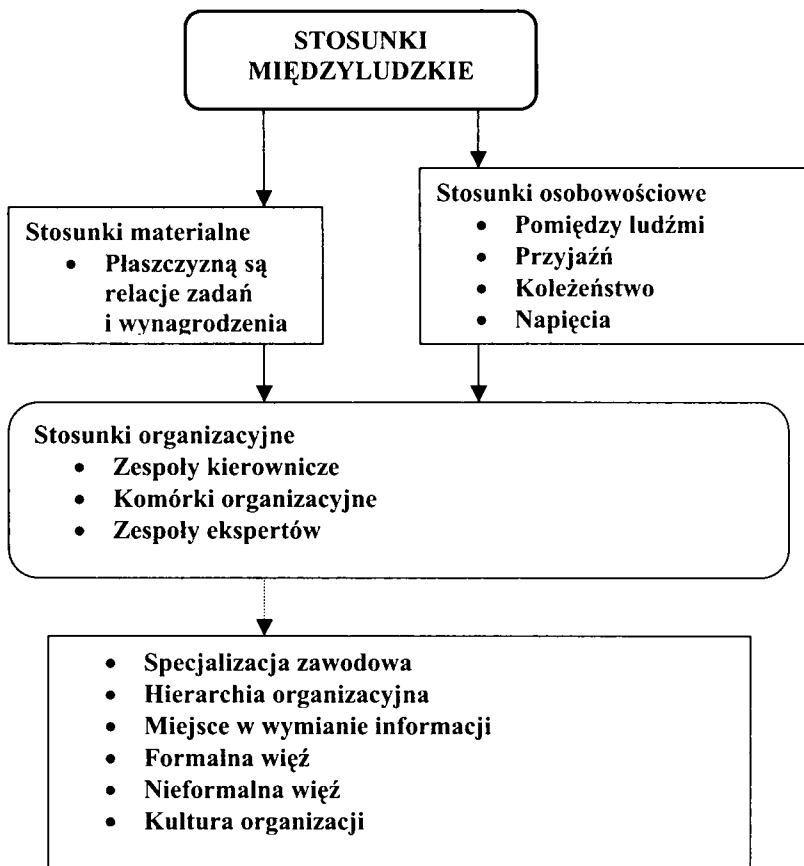
Konsekwencją powiązań członków instytucji administracyjnej są stosunki międzyludzkie. To nic innego jak trwały system wzajemnych oddziaływań między ludźmi na określonej płaszczyźnie. Mamy więc do czynienia ze stosunkami osobowościowymi, w których więź społeczna wynika z bezpośredniego oddziaływania człowieka na człowieka, w sposób stale powtarzany. Należą do nich stosunki przyjaźni, stosunki koleżeńskie, wynikające czasem z życia rodzinnego zaprzyjaźnionych pracowników itp. W tego typu stosunkach ludzie występują jako osoby, jako indywidualności. Oparte są one przede wszystkim na więzi osobowościowej i świadomościowej, stąd też ich kształtowanie odbywa się przede wszystkim przez wpływanie na świadomość i osobowość ludzi.

Dalszą konsekwencją współzycia w instytucji są stosunki organizacyjne, czyli określone w pewien sposób zależności między częściami organizacji lub organizacją a elementami jej otoczenia wpływające na realizację jej celów. Wyróżnia się stosunki pomiędzy ludźmi (lub zespołami) oraz stosunki ludzi do innych zasobów (przedmiotów i narzędzi pracy), zachodzących zarówno w organizacji (instytucji), jak i między organizacją a elementami jej otoczenia. Ze względu na istotę można wyróżnić dwa podstawowe rodzaje stosunków organizacyjnych:

- wynikające z podziału pracy, zwane stosunkami współdziałania lub specjalizacyjnymi,
- wynikające z hierarchii organizacyjnej, określane jako stosunki nadrzędności – podrzędności,

- wynikające z wymiany informacji,
- sformalizowane,
- niesformalizowane.

Schemat 3. Stosunki międzyludzkie jako odzwierciedlenie zachowań organizacyjnych



Źródło: opracowanie własne.

Zadaniem teorii organizacji i zarządzania jest opracowywanie - na podstawie doświadczeń praktycznych różnych dziedzin życia, ogólnych zasad (reguł) działalności organizatorskiej, w tym w administracji:

- stawiania celów trafnych działań,
- projektowania organizacyjnego,
- formalizowania modeli struktur organizacyjnych,
- pozyskiwania do organizacji zasobów ludzkich i rzeczowych,
- przebudowy struktur organizacyjnych, czyli reorganizowania,
- typologię rzeczywiście istniejących i funkcjonujących struktur organizacyjnych,
- powiązaniem i współdziałaniem organizacji z otoczeniem (środowiskiem),
- organizacją procesu kierowania działaniami zespołowymi,
- podejmowaniem decyzji kierowniczych,
- podejmowaniem decyzji związanych z uczestnictwem w organizacjach,
- działalnością formalną i nieformalną,
- stylami i technikami kierowania ludźmi,
- odkrywaniem obiektywnych prawidłowości zachowań organizacyjnych.

Istotą organizacji są sprawne działania ludzkie – indywidualne czy zbiorowe, zmierzające do pomyślnej realizacji założonych celów, wymagają organizacji. Mówimy, że praca racjonalna, a zarazem efektywna jest możliwa tylko w warunkach dobrej organizacji. Dobra organizacja zaś, kojarzona najczęściej jest:

- z właściwie przebiegającą współpracą i współdziałaniem ludzi w procesie zajęć zawodowych,
- z poczuciem ładu i porządku.

Aby wszelkiemu działaniu człowieka czy zespołu zapewnić możliwie wysoką skuteczność, należy je zorganizować.⁶

⁶ Etymologicznie i znaczeniowo organizacja wiąże się z greckim słowem „organon”. Pierwotnie, oznaczało ono narzędzie. Z języka greckiego pochodzą łacińskie słowa „organum”, „organa”, które tłumaczymy jako: „narząd – część ciała” oraz „organisatio”, oznaczające czynności tworzenia organicznej całości.

Spotykamy się z różnymi podejściami, w których zmierza się do wyjaśnienia terminu organizacja, termin ten może być stosowany w trzech znaczeniach:

- atrybutowym,
- rzeczowym,
- czynnościowym,
- niektórzy autorzy wyróżniają jeszcze znaczenie „podmiotowe”.

Organizacja w sensie atrybutowym to cecha (atrybut) rzeczy złożonej albo działań (ciągów zdarzeń), polegająca na tym, że stosunki wzajemne między częściami (elementami) tych rzeczy oraz między nimi a całością współprzyczyniają się do powodzenia całości, a całość do powodzenia części. Atrybutowe znaczenie organizacji odgrywa szczególnie ważną rolę w procesie tworzenia instytucji administracyjnej jako całości.

Organizacja w ujęciu rzeczowym, czyli instytucjonalnym to rzecz zorganizowana – przedmiot złożony, czyli całość złożona z zespołu ludzi, rzeczy i innych elementów powiązanych ze sobą we współdziałaniu dla osiągnięcia określonego celu. Pojęcie to ma charakter instytucjonalny, ponieważ taki stale działający zespół ludzi i rzeczy z odpowiednim kierownictwem nazywamy instytucją, np. Urząd Miasta Krakowa.

W pojęciu czynnościowym organizacja oznacza „czynności organizowania” rzeczy złożonej – tworzenie organizacji w znaczeniu rzeczowym, tj. rozumiana jako proces, zbiór uporządkowanych czynności zmierzających do tego, żeby nadać całości – instytucji – cechę organizacji. Zbiór czynności nazywamy zachowaniem. Organizacja w sensie czynnościowym może też być rozumiana nie jako organizowanie, lecz jako organizacja czynów, czyli system, którego uporządkowanymi elementami są czynności, działania, praca. Będziemy się odwoływać do pojęcia organizacji w sensie czynnościowym także wówczas, gdy nas będą interesowały działania, a nie działające osoby.

W podmiotowym znaczeniu organizacji główny akcent zostaje położony na istniejący zbiór ludzi, których zachowanie się na-

biera w określonych warunkach cech działania zorganizowanego, a w konsekwencji zbiór tych ludzi staje się organizacją. To między ludźmi będą zachodzić relacje interpersonalne, prosto nazywane zachowaniami organizacyjnymi. Przekształcenie się luźnego zbioru ludzi w zorganizowany zespół wymaga jednoczesnego spełnienia następujących warunków, takich jak:

- uświadomienie i akceptacja wspólnego celu działania,
- współdziałanie ze względu na ten cel,
- porozumienie się ze względu na działanie.

Działanie zorganizowane wystąpi wówczas, gdy ujawnią się przynajmniej dwie jego cechy podstawowe:

- cel (lub cele) jednoznacznie określony, dla którego spełnienia została stworzona,
- struktura organizacji, tj. zespół więzi opisujących różnego rodzaju stosunki między elementami działania, występujące w danej całości podczas wykonywania przez nią zadań, rozpatrywane w układach: rzeczowym (rodzaje działań), czasowym (rozłożenie w czasie) i przestrzennym (ustalenie miejsc).

Traktując strukturę organizacji jako odbicie współzależności między materialnymi elementami działania, a przy tym – odbicie w ujęciu przestrzenno-czasowym, możemy wyróżnić trzy podstawowe cechy struktury:

- **względna niezależność** – wyrażająca się poprzez wyodrębnienie z wyróżnionej całości innych całości współzależnych. Cecha ta ujawnia się niejako samorzutnie, w chwili ustalenia głównego celu działania, gdyż wtedy dopiero można określić, jaki jest stosunek zamierzonego działania do innych działań w ujęciu rzeczowo-czasowo-przestrzennym;

- **złożoność wyróżnionej całości** – rozumiana jako różnorodność jej części składowych i wzajemnych między nimi powiązań. Złożoność struktury organizacyjnej wyraża się w trzech postaciach: **rzeczowej, czasowej i przestrzennej**, przy czym każda z nich przyczynia się w specyficzny dla niej sposób do realizacji celu ogólnego;

- **spójność, czyli zwartość części tworzących całość** – wyrażająca się w stopniu zapewniającym strukturze właściwą elastycz-

ność, ułatwiająca przystosowanie się (adaptację) do przewidywanych zmieniających się warunków (otoczenia).

Powyższe ujęcia wywodzą się z klasycznych teorii organizacji, często określanych mianem teorii „mechanistycznych”, dlatego, iż widzą organizację jako swoistą maszynę, czyli zamknięty układ wzajemnie ze sobą powiązanych elementów; układ, którego sprawne funkcjonowanie zależy zarówno od sprawności poszczególnych elementów, jak i powiązań między nimi. Mimo niepodważalnych walorów wyżej przedstawionych ujęć organizacji, jakimi są ogólność i wyróżnienie zasadniczych modelowych charakterystyk i elementów, takich jak:

- złożoność organizacji z części,
- uwzględnienie relacji między częściami,
- zwrócenie uwagi na relacje między częściami a całością oraz dostrzeżenie problemu współprzyczyniania się części do powodzenia całości.

Organizacja jest systemem zamkniętym, wyraźnie oddzielnym od środowiska zewnętrznego, tak jak ciała fizyczne. Struktura organizacji jest strukturą elementów. Doskonalenie organizacji ukierunkowane jest wyłącznie na doskonalenie tych elementów i wewnątrzorganizacyjnych relacji między częściami a całością. Sprawność funkcjonowania instytucji jest pochodną ustalonych w postaci jej struktury organizacyjnej współzależności o charakterze podległości służbowej, funkcjonalnej, technicznej, społecznej itp. Współzależności te przejawiają się poprzez odpowiednie **więzi**, różne pod względem formy i treści, lecz zespalające ludzi na poszczególnych stanowiskach pracy w komórkach organizacyjnych oraz komórki te między sobą w ramach całości. Więzi są wyrazistym odzwierciedleniem zachowań organizacyjnych ludzi, pomiędzy którymi te powiązania występują. Więzi te określają w sposób istotny postulat spójności instytucji; wyróżniamy cztery formy więzi, i tak:

- **więź służbowa** – określa drogę bezpośrednich podległości między przełożonym i podwładnym, w ramach hierarchicznego układu uprawnień, obowiązków, odpowiedzialności i sankcji za skutki podejmowanych i realizowanych decyzji. Można w tym układzie ob-

serwować zachowania ludzi na kierowniczych stanowiskach oraz ludzi im służbowo podległych. Istotną cechą tej więzi są uprawnienia przełożonego do: stawiania zadań podwładnym, oddziaływania na podwładnych w celu sprawnego wykonywania przez nich obowiązków służbowych, kontroli wykonywanych wyników itp.;

- **więź funkcjonalna** – występuje między członami spełniającymi funkcje ściśle wyodrębnione ze względu na różną ważność zadań wykonywanych przez te człony na korzyść całości. Te zachowania są determinowane specyfiką wyodrębnionych elementów funkcjonalnych. Więzy funkcjonalne określają hierarchiczne podporządkowanie (np. specjalistyczne, zawodowe itp.) danej komórki organizacyjnej lub stanowiska służbowego niektórym lub nawet wszystkim kierownikom wyższego szczebla, reprezentującym poszczególne specjalności;

- **więź techniczna** – ustala stopnie podległości między członami odpowiadającymi za zabezpieczenie ciągłości i niezawodności toku realizacji zadań. To podstawa zachowań technologicznych. Współczesne instytucje administracyjne wyposażone są w nowoczesną technikę informatyczną;

- **więź społeczna** – odwzorowuje stosunki międzyludzkie w danej całości zorganizowanej, kształtowane przez odpowiednie człony – zachowania organizacyjne. To żywy wyraz zachowań ludzi.

Struktura organizacji jest strukturą funkcjonalną, albo inaczej – strukturą zdarzeń, nie zaś elementów. Zdarzenia nie są niczym innym jak fragmentami zachowań organizacji. Słowo „struktura” oznacza, że zdarzenia te muszą zajść w pewnej kolejności, aby ów cykl mógł być zrealizowany i powtarzany. Chcąc opisać strukturę organizacji, nie wystarczy wyliczyć działy i komórki, z których się składa. Najważniejszy jest opis podstawowych **zdarzeń** definiujących jej działalność.

Zasoby ludzkie są najważniejszym elementem administracji. Zarządzanie zasobami ludzkimi jest strategiczną, jednolitą i spójną metodą kierowania najcenniejszą substancją każdej organizacji – ludźmi, którzy osobistym i zbiorowym wysiłkiem przyczyniają się do realizacji wszystkich założonych przez organizację ce-

łów.⁷ To coś znacznie szerszego jak kierowanie personelem. Określenie zarządzanie zasobami ludzkimi odnosi się do wszystkich decyzji i działań kierownictwa organizacji, które wpływają na stosunki dotyczące zasobów ludzkich. Korzysta ono z rozległej wiedzy, umiejętności i znajomości postaw ludzkich, które są potrzebne do właściwej selekcji ludzi, szkolenia i ich rozwoju, motywowania do wydajnej pracy oraz sprawiedliwego systemu wynagradzania. Działania te powinny być ściśle z sobą powiązane, a wieloletni dorobek prakseologii pozwolił na wypracowanie wyodrębnionych prawidłowości zarządzania zasobami ludzkimi. W procesie zarządzania w administracji w największym stopniu można zaobserwować procesy zachowania między ludźmi. Kooperacja między ludźmi jest najistotniejszym czynnikiem osiągnięcia wyznaczonych przez organizację celów.

Główne prawidłowości, które są niezbędnym minimum odnoszącym się do ludzi:

- system selekcji i naboru powiązać ze strategią instytucji oraz zmianami kulturowymi,
- realizację strategii wspierać racjonalnym wewnętrznym wpływem pracowników,
- obsadzać samodzielne stanowiska pracownicze odpowiednimi ludźmi,
- kierownicy powinni przykładać taką samą wagę do spraw ludzkich, jak do innych spraw finansowych, marketingowych,
- ludzi traktować jako społeczny kapitał, który zdolny jest się rozwijać,
- kształtować świadomość wspólnoty interesów,
- zachowywać równowagę władzy, zaufania i współpracy,
- wytworzyć sprawne kanały komunikacji międzyludzkiej,
- koncentrować się na jedności dążenia do celu instytucji,
- dokonywać świadomego doboru ludzi w instytucji.

⁷ M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategia i działanie*, Wyd. Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1998, wyd. II, s. 14.

Takim ideałem będzie uzyskanie świadomości wspólnoty interesów pracowników i pracodawcy. Wtedy wystąpi także pożądana jedność zachowań organizacyjnych. Cele zarządzania zasobami ludzkimi wynikają z przeświadczenia, że organizacje wszystkie swoje sukcesy zawdzięczają zawsze ludziom.

Cele racjonalnego, kompetentnego zarządzania zasobami ludzkimi można ująć następująco:

- umożliwić kierownictwu realizację założonej strategii poprzez zaangażowanie personelu,
- w pełni wykorzystać możliwości i umiejętności wszystkich zatrudnionych osób,
- kontrolować jakość pracy poszczególnych ludzi i jakość całej organizacji,
- integrować plany polityki kadrowej z planami rozwoju strategicznego,
- opracować spójny plan polityki zatrudnienia z planem optymalności obsady stanowisk,
- stworzyć dobre warunki pracy, sprzyjające wydajności i kreatywności,
- wzmacniać nowatorstwo i więzi pracy zespołowej,
- utrzymywać świadomość wspierania zdolności adaptacyjnej i doskonalącej.

Współczesne czasy wymagają szerszego, wszechstronnego i bardziej perspektywicznego ujęcia problemów zarządzania zasobami ludzkimi w instytucji. Teoria i praktyka pozwala na wyodrębnienie pewnych standardowych elementów składowych każdej filozofii zarządzania zasobami ludzkimi w nowoczesnych instytucjach. Przede wszystkim ma ona sprzyjać integrowaniu ludzi dla zasadniczego celu organizacji oraz ich akceptujących zachowań.⁸ Potencjał ludzki zawsze i wszędzie jest najcenniejszym składnikiem wartości instytucji administracyjnej. Zachowanie ludzi jest najbardziej

⁸ P. Tyrała, *Kierowanie – organizowanie – zarządzanie. Zarys prakseologii*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2001.

dostrzegalne. Wszelkie problemy dotyczące ludzi są priorytetowymi. Największa odpowiedzialność i praktyczna realizacja zarządzania spoczywa na kierownictwie niższych szczebli, którzy są blisko poszczególnych konkretnych pracowników. Sposób zarządzania ludźmi wyznaczany jest przede wszystkim przez cele, które stawia najwyższe kierownictwo administracji. Pracownicy nie będą się angażowali emocjonalnie w przypisywane im zadania, jeżeli nie będą czuli, że są doceniani przez swych przełożonych. Nie należy oczekiwać od zatrudnionych poświęcenia, jeżeli kierownictwo nie okazuje troski o swych pracowników. Świadomość ludzka wymaga wzajemności poszanowania. Menedżerowie powinni korzystać w dużym stopniu z posiadanej autonomii w celu podejmowania szybkich operatywnych trafnych decyzji kadrowych. Cele zarządzania zasobami ludzkimi mogą być realizowane w różny sposób. W literaturze przedmiotu rozważanego zagadnienia znajdziemy mnogość podejść do tej kwestii. J. Storej⁹ wyróżnia dwie wersje (twardą i miękką) zarządzania zasobami ludzkimi:

Twarda wersja traktuje czynnik ludzki jak każdy inny czynnik działalności instytucji. Czynnik ludzki traktuje się bardzo instrumentalnie.

Miękka wersja przywiązuje wielką wagę do komunikatywności, motywacji i przywództwa. Polega na przyjaznym zachowaniu się kierownictwa wobec podwładnych. Ma charakter humanitarny, każdemu pracownikowi przypisuje podmiotowe znaczenie. Traktuje się pracowników w aspekcie posiadania osobowości, uczuciowości i zdolności do ludzkiego reagowania. Połączenie precyzji prakseologicznej z dobrą atmosferą jest najbardziej korzystnym sposobem na pożądane zachowania organizacyjne.

Kadry menedżerskie same poszukują nowych miejsc pracy, w których mogliby uzyskać wyższe wynagrodzenie. Instytucje poszukują doświadczonych kierowników z wielu powodów:

⁹ J. Storej, *Developments in the management of human resources: an interim report*, „Warwick Papers in Industrial Relations” no 17, IRRV School of Industrial and Business Studies, University of Warwick 1987.

- 1) na nowo utworzonym stanowisku może być potrzebny kierownik o doświadczeniu, którego w organizacji brakuje,
- 2) nie ma możliwości obsadzenia tego stanowiska kimś z spośród własnych pracowników,
- 3) może się nieoczekiwanie pojawić wakat na kluczowym stanowisku, zanim zdąży się wyszkolić następcę,
- 4) chce się zatrudnić człowieka osiągającego świetne wyniki w konkurencyjnej instytucji, aby poprawić własną sytuację konkurencyjną.

Menedżer¹⁰ – osoba trudniąca się zawodowo kierowaniem organizacją gospodarczą, instytucją lub grupą czynności wewnątrz organizacji gospodarczej lub instytucji. W instytucjach pozagospodarczych także mamy menedżerów. W edukacji menedżerami są nauczyciele, w wojsku i policji oficerowie, w służbie zdrowia lekarze itp. (administracji, obronie cywilnej, straży pożarnej, służbie celnej, granicznej). W podmiotach gospodarczych są nimi właściciele, chociaż coraz częściej w ich imieniu kierują nimi zawodowi menedżerowie o wysokich kwalifikacjach prakseologicznych. W praktyce i literaturze zachodniej menedżerów dzieli się zazwyczaj na dwie grupy: naczelne kierownictwo (top management) i kierowników średniego szczebla zarządzania, np. kierowników działów, wydziałów, departamentów i sekcji (middle level management). Kierowników niższych szczebli, w których przeważają czynności dozoru nad czynnościami zarządzania, tj. nad podejmowaniem decyzji u nas nazywa się kierownikami, podczas gdy w krajach zachodnich nie zalicza się ich do kadr kierowniczych używając określenia supervisor zamiast manager.

Menedżeryzm jest teorią sformułowaną przez amerykańskiego socjologa J. Burnhama (ur. 1905). Jej ideą jest założenie, zgodne z którym społeczeństwa konkurencyjnej gospodarki rynkowej przekształcają się w społeczeństwa kierowników, z powodu wciąż rosnącej liczby menedżerów, a co ważniejsze ich społecznego zna-

¹⁰ *Mała encyklopedia ekonomiczna*, Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1974, wyd. II zmienione, s. 443–444.

czenia, umożliwiającego im w przyszłości – zdaniem Burnhama – przejęcia kontroli nad przemysłem, administracją i polityką, a więc nad całym życiem społeczno-gospodarczym. Dzisiaj możemy z większej perspektywy potwierdzić, że w dużym stopniu te przypuszczenia się sprawdziły.¹¹

Dominują dwa modele kwalifikacji i predyspozycji kierowniczych.

Pierwszy opiera się na założeniu cech skuteczności kierowników. Gwarantują ją następujące podane poniżej kompetencje:

1) kompetencje specjalistyczne – umiejętność wykorzystywania specjalistycznej wiedzy, metod i technik niezbędnych do wykonywania pracy (decydujące na niższych szczeblach zarządzania),

2) kompetencje konceptualne – zdolność do prospektywnego działania, umiejętność kompleksowego widzenia zjawisk, dostrzeganie uzależnień zewnętrznych,

3) Kompetencje interpersonalne – umiejętność rozróżniania i trafnego reagowania na nastroje, aspiracje i motywacje innych ludzi. Stymulowanie pożądanych zachowań ludzi.

Następnym obszarem teoretycznego modelu kwalifikacji jest zasób posiadanej wiedzy. Dotyczy on w zależności od specyfiki konkretnego stanowiska, znajomości ekonomii, prawa, wiedzy branżowej, zarządzania i prakseologii. Jednak ze względów praktycznych najistotniejsze są umiejętności, czyli cechy psychologiczne i wiedza objawiająca się w skutecznym działaniu praktycznym.

Do podstawowych (uniwersalnych) umiejętności kierowniczych należy zaliczyć:¹²

- **umiejętności interpersonalne** – przewodzenia, kierowania, pracy zespołowej, przejawiania inicjatywy i zdecydowania, rozwiązywania konfliktów międzyludzkich.

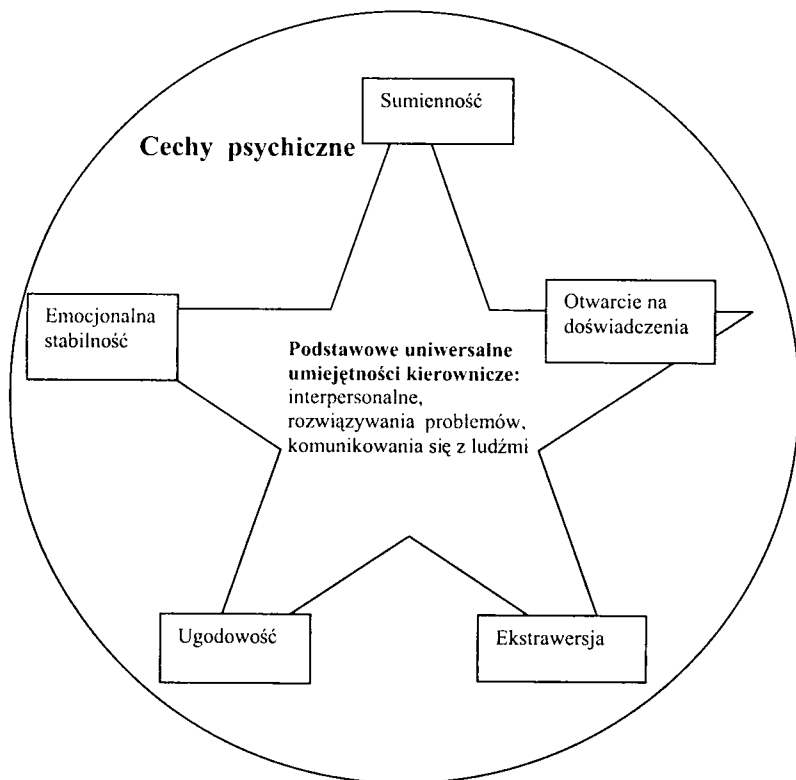
¹¹ P. Tyrała, *Kształcenie menedżerów*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2002.

¹² S. J. Motowidło, *Diagnoza behawioralna na użytek selekcji i rozwijania uzdolnień menedżerskich*, „Przeгляд Psychologiczny”, 1994, 3, s. 337–351.

- **umiejętności rozwiązywania problemów** – innowacyjność działania, diagnozowanie informacji, myślenie przyczynowo-skutkowe, przewyciężanie kryzysów i sytuacji trudnych.

- **komunikatywność** – przekazywanie współpracownikom informacji jednoznacznych i jasnych.

Schemat 4. Najbardziej pożądane cechy psychiczne oraz kierownicze



Źródło: opracowanie własne na podstawie: S. Jarmuż, *Badania weryfikujące model Wielkiej Piątki* [w:] J. Brzeziński (red.), *Z zagadnień diagnostyki psychologicznej*, Wydawnictwo Fundacji Humaniora, 1995, s. 11–39.

W tym modelu cechy kierowników określa się za pomocą pięciu kategorii cech psychicznych, które jednocześnie sprzyjają przedsiębiorczości:

1) sumienności – wytrwałości i konsekwencji w działaniu, automobilizacji, porządku i aspiracji do osiągania coraz lepszych wyników.

2) ekstrawersji – potrzeby dominowania nad innymi, aktywności i otwartości wobec ludzi, rozmowności oraz towarzyskości.

3) emocjonalnej stabilności – pewności siebie, poczucia wartości, samokontroli emocjonalnej, odporności na stres i trudne sytuacje.

4) otwarcie na doświadczenia – potrzeba zmian, intelektualna ciekawość, wyobraźnia, gotowość do krytycznej analizy zastanych wartości i norm.

5) ugodowości – nastawienia na współpracę, wrażliwość na problemy innych, prostolinijność i zaufanie wobec innych.

Drugi obszar w prezentowanym modelu oceny kwalifikacyjnej dotyczy posiadanej wiedzy i umiejętności. W zależności od potrzeb specjalistycznych stanowiska wiedza ta dotyczy w odpowiednim stopniu znajomości ekonomii, prawa, specjalistycznej problematyki branżowej czy organizacyjno-zarządczej. Umiejętności mają największe znaczenie dla praktycznego działania na danym stanowisku. Nabywa się je podczas pracy zawodowej. Chodzi więc o umiejętności praktyczne – działaniowe, które decydują o przejawianiu przedsiębiorczości. Oceniane są podstawowe, uniwersalne umiejętności kierownicze, do których zaliczamy:

- **umiejętności interpersonalne** – zdolności do kierowania i przewodzenia, pracy w zespole, przejawiania inicjatywy i zdecydowania oraz umiejętności rozwiązywania sytuacji konfliktowych,

- **umiejętności rozwiązywania problemów** – wzbudzanie zachowań konstruktywnych, trafne określanie związków przyczynowo-skutkowych, przewycięzanie kryzysów,

- **umiejętność komunikowania się z ludźmi** – przekazywanie jasnych i zrozumiałych informacji w formie pisemnej, werbalnej i niewerbalnej.

LITERATURA

1. Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategia i działanie*, Wyd. Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1998, wyd. II.
2. Gerstmann S., *Osobowość*, Warszawa 1970.
3. Koch R., *Słownik zarządzania i finansów*, Wyd. PSB, Kraków 1997.
4. *Mala encyklopedia ekonomiczna*, PWE, Warszawa 1974.
5. Motowidło S. J., *Diagnoza behawioralna na użytek selekcji i rozwijania uzdolnień menedżerskich*, „Przegląd Psychologiczny”, 1994, 3.
6. Smid W., *Leksykon menedżera*, Wyd. PSB, Kraków.
7. Sperling A. P., *Psychologia*, Wyd. Zysk i s-ka, Poznań 1995.
8. Storej J., *Developments in the management of human resources: an interim report*, „Warwick Papers in Industrial Relations” no 17, IRRV School of Industrial and Business Studies, University of Warwick 1987.
9. Tyrała P., *Kierowanie – organizowanie – zarządzanie. Zarys prakseologii*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2001.
10. Tyrała P., *Kształcenie menedżerów*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2002.

Mykoła Zymomrya, Mirosława Landowska

Rola tłumaczenia w kontekście integracji europejskiej

Jakkolwiek temat naszego referatu nie został do końca sformułowany, to wydaje się przecież, że tkwi on potencjalnie w samej kontekstowej sytuacji wprowadzenia do możliwej dyskusji: jest niejako z góry wpisany w kontekst *ról tłumaczenia* w obliczu tak wielu pozytywnych przykładów z ostatnich lat. Dwa pytania narzucają się tutaj od razu. Pytanie o sztukę tłumaczenia, mowa tu o jego specyficznym charakterze oraz pytanie o sztukę recepcji języka jako pośrednika w konstrukcji procesu komunikacji między narodami z duchowego i kulturowego punktu widzenia.

Jednym z najbardziej naturalnych i niezwykle ważnych elementów ludzkiej egzystencji jest rzeczywistość języka – czy mówiąc dokładniej – języków służących komunikacji. Wyrazem obecnych zainteresowań tą tematyką może być wzrastająca liczba publikacji badających różne aspekty języka w kontekście jednoczącej się Europy. Problemy związane z rozdarciem pomiędzy poziomem języka i poziomem rzeczywistości były i są dyskutowane przez specjalistów z różnych rejonów świata, łącząc się w jedną wspólnotę badań językowych i dostarczając wymownego przykładu współczesnych interdyscyplinarnych badań nad językiem. Nowość tychże badań ma za cel poszukiwanie odpowiedzi na stare pytanie, czy język może pełnić funkcję narzędzia, za którego pomocą można rozpoznawać, odkrywać istotę rzeczy, by następnie konstruować właściwą człowiekowi etykę, politykę, kulturę oraz jego bezpieczeństwo jako kategorii egofilozofii.

Zatem istotę rzeczy w procesie uczenia się języka obcego zajmuje analiza kryteriów i zasad *oceny* stopni interpretacji tekstu obcojęzycznego na język docelowy. Ta przesłanka jest uzależniona od indywidualnych cech *odbioru* tekstu obcojęzycznego, oraz od

ogólnej praktyki w tłumaczeniu. Chodzi tu o różnorodność interpretacji, czyli o wersje tłumaczenia, którego istota stanowi w ostatnich dziesięcioleciach przedmiot badań współczesnej teorii i praktyki historyczno-porównawczego, typologicznego i porównawczego językoznawstwa jako całości i w części – sztuki artystycznej interpretacji. Bez wątpienia różnorodność tłumaczeń należy rozpatrywać pod kątem określonego aktu komunikacji, który przyciąga uwagę uczonych nie tylko z racji różnic lingwistycznych, ale i prowadzi do filozoficznych pytań na temat różnic językowych, a także poruszane są aspekty, co należy do semiotyki, tekstologii, teorii wiedzy. W związku z tym, głównym problemem jest przekazanie sensu t e k s t u w tłumaczeniu, który bezpośrednio łączy się z pojęciem określonej n o r m y. Jest ona widoczna na różnych poziomach złożonego procesu nauki języka obcego. Stąd różnicowanie zadań i jednocześnie różnicowanie metod badań tłumaczeń i następnie analizy tekstu. W końcu, jak podkreślał F. de' Saussure, jednym i najważniejszym obiektem badań lingwistyki jest język, rozpatrywany sam w sobie i dla siebie. Innymi słowy chodzi o tak zwane wartościowe linijki tekstu, które realizują się konkretnie w znaczeniach semiotycznych; te ostatnie mają w tekście różne cele funkcjonalne, włączając w to tłumaczenie o treści literackiej, naukowej, technicznej (język dla celów specjalnych JSC), są to cele gramatyczne, semantyczne i składniowe. Świadczy o tym duża ilość źródeł, przedstawiających przeciwstawne podejścia do przyjęcia tłumaczenia jako obiektu, obejmującego całość badań systemowych nad tekstem.¹

Pokazanie głównej myśli poprzez akt tłumaczenia, a jednocześnie analiza organizacji tekstu, logiki innowacyjnych elementów jego

¹ Zob.: L. W. Szczerba, *Jazykowaja cistema i reczewaja dejatelność*, Leningrad 1974, s. 123-129; F. de Saussure, *Trudy po jazykoznaniju*, Moskwa 1977, s. 84; Tenże, *Grundfragen der allgemeinen Sprachwissenschaft*, Berlin-Leipzig 1931, s. 14; L. Mironiuk, S. Mironiuk, *Liryka Adama Mickiewicza w poetyckiej interpretacji Maksyma Ryskiego*, Olsztyn 1998, s. 23; Heinemann W. Viehwegen, *Textlinguistik. Einführung*, Tübingen 1991, s. 97; M. Zymomyra, O. Bilous, *Translation: Theorie und Praxis*, Kirowohrad 2001, s. 51-56.

struktury – wszystko to prowadzi nie tylko do bezpośredniego zrozumienia i pojęcia systemu języka oryginału (JO), ale i do jego adekwatnego przekładu na język docelowy (JD). Dlatego rozumiałe, że wielu uczonych² a zwłaszcza wybitny rosyjski językoznawca L. Szczerba, zwrócili uwagę na istotne zmiany s e n s u tekstu, kiedy wewnętrzny system treści paradygmatu jest zdolny wyrazić zależność logiczno-semantyczną oddzielnych elementów od stopnia konstrukcji modelu interpretacji w języku tłumaczenia.

Tak więc, porównując teksty sonetu „Stepy Akermzańskie” Adama Mickiewicza na poziomie polskojęzycznego oryginału (JO) i ukraińskojęzycznego tłumaczenia Maksyma Rylskiego („blaknyj okean”), już dawno zauważono w strukturze interpretacyjnej różnicę w tychże językach dotyczące słowa „step” (tzn. suchy ocean), co spowodowało odczuwalną i nierównomierną korelację.³

„Wpłynąłem na suchego przestwór oceanu
Omijam koralowe ostrowy burzanu...”

(Adam Mickiewicz)

„Pływu na obszery suchoho okeanu,
Szczu nymy burjany pidnosjat’sja bahrajno...”

(tłum. M. Rylskiego).

Ten przykład wyraźnie ilustruje proces tłumaczenia ze zwróceniem uwagi na stopień normatywności wyboru środków wyrazu i bezpośrednią zależność od głównych i drugorzędnych różnic, mających konkretny cel funkcjonalny w tym lub innym języku dla ce-

² K. Denek, *Konsekwencje cywilizacji informacyjnej dla edukacji* [w:] M. Zymomrya (red.) *Studia z dziejów najbliższego sąsiedztwa*, Koszalin-Kirowohrad 2000, s. 233–242; P. Tyrała, *Wychowanie demokratyczne zadaniem dla oświaty* [w:] A. Zajac (red.), *W poszukiwaniu modelu oświaty w okresie przemian*, Rzeszów 1996, s. 149–160; P. Tyrała, *Rola edukacji rynkowej w procesie integracji Polski z Unią Europejską* [w:] *Integracja Europejska a rynek*. Prace naukowe PSB SW, Nr. 4-5, Kraków 1999, s. 23-46.

³ Zob.: L. Mironiuk, S. Mironiuk, *Liryka Adama Mickiewicza...*, op. cit., s. 23.

łów specjalnych (JSC). Mamy na myśli ogólnokulturowe, artystyczne, naukowe, techniczne, ekonomiczne i inne cele, dla których charakterystyczne jest uniwersalne tło systemu środków wyrazu. Innymi słowy, można się posługiwać nimi podczas analizy różnych tekstów biorąc pod uwagę realia językowe, specyfikę stylistyczną i cechy tematyczne. Ważna jest tu dokładna charakterystyka potrójnego (pragmatycznego, semantycznego, składniowego) znaczenia, którą wyznacza się drogą dokładnego określenia możliwości odtworzenia sensu tekstu w języku docelowym, tj. głównej myśli tekstu pod warunkiem, że system symboli języka – oryginału został przyswojony (w tym również przez osobę uczącą się języka obcego i przede wszystkim tłumacza) zgodnie z systemem kodowym tłumaczonego tekstu na język docelowy.

Stąd wynika tak zwana „pojemność transformacji”, którą w widoczny sposób można pokazać na poziomie kombinowanego stosunku różnych poziomów struktur językowych – funkcjonalnego związku między oryginałem i tłumaczeniem na podstawie schematu (T-JO-T1-JD). Przy wyborze środków językowych i tematycznych tłumacz-odbiorca powinien zwrócić uwagę na identyczność najwartościowszych wątków (JO=JD), ponieważ pokazują one różnice systemu środków wyrazu i wyrażają możliwości aktu funkcjonalnej komunikacji za pomocą tłumaczenia.

Zrozumiałe, że system środków wyrazu zarówno w języku oryginału, jak i w języku tekstu, np. literatury pięknej, dokumentacji naukowo-technicznej itd. Dlatego należy szukać optymalnego wariantu w zależności relacji między dwoma językami, co jest ważnym czynnikiem obiektywnego współistnienia różnych aspektów procesu tłumaczenia:

a) wprowadzenie do tekstu (obróbka wstępna, analiza cech leksycznych i stylistycznych (JO I JD), to jest zrozumienie obcojęzycznego tekstu za pomocą analizy charakteru tego tekstu jako obiektu odbioru;

b) znaczenie tekstu (odtworzenie fenoмену tekstu JO) w języku docelowym poprzez interpretację, to jest tłumaczenie jako akt funkcjonalnej komunikacji w najbardziej rozwiniętym stopniu.

Nasze poszukiwania potwierdzają ten fakt, że bliskość synonimiczna odpowiada ogólnym wyobrażeniom „na poziomie równoważnika tekstu”, będąc częstokroć kryterium dla jej określenia. W związku tym widoczną korzyść przynoszą rozmówki dwujęzyczne, w których generalnie pozytywnie jest realizowany cel pragmatyczny w zależności od konkretnej problematyki tj. dominującej potrzeby (bazę leksykalną rozmówek lub informatorów i ich tekstową zgodność wyróżnia właśnie tematyczny sposób budowy) i rodzaju działalności.⁴ Jest ona obiektywna i realistyczna dla uczących się języka obcego i cechy te ujawniają się różnie w procesie realizacji zamierzonych celów (odbiór treści tekstu, krytyczna ocena, interpretacja: odbiór tekstu (JO) w zależności od jego znaczenia komunikatywnego poprzez pryzmat tłumaczenia oryginału. Niezwykle jest to, że rozmówki ww. autorów zawierają, jak należy, konstrukcje typowe dla języka oryginału i dla języka docelowego. Tak więc linia wyrażenia jest realizowana z punktu widzenia dostrzeżenia pierwotnego związku między nadawcą i odbiorcą (autor oryginału – autor tłumaczenia) w informacji motywacyjnej.

Rzeczowa zawartość jest wyposażona w adekwatną formułę poprzez tłumaczenie dialogu sytuacyjnego, gdzie struktura obrazowa i jej wewnętrzna logika stają się jednością funkcjonalną w sensie interpretacji. Drobne różnice lub równoznaczność w procesie tłumaczenia prowadzi do poszukiwania klucza, aby wyrazić główną myśl tekstu. Jednak nie znaczy to, że bez osiągnięcia tego nie można go prawidłowo zrozumieć – z punktu widzenia dowodu językowego lub tematycznego jest to zjawisko z działy leksyki specjalnej. Ale jednocześnie należy zwrócić uwagę, że nie chodzi o roz-

⁴ Por.: B. Kuczera, G. Pirus, *Porozmawiamy po niemiecku, czyli turystyczne rozmówki i słowniczek do podróży*, Zielona Góra 1990; Berlitz, *Niemieckie rozmówki i słowniczek do podróży*, Katowice 1998; T. Holyńska, E. Wasiak, A. Wójcik, *Mini-rozmówki ukraińskie*, Warszawa 1993; T. Juříčková, *Ukrajinstina – čeština. Praktický jazykový průvodce*, Bucovice 1998; B. Zinkiewicz-Tomanek, H. Strelczuk, O. Kamianaja, *Rozmówki polsko-ukraińskie*, Kraków 1992; T. Leszok, W. Zadroznyj, M. Wesna, O. Romanyszyn, *Ukrainisch-deutscher Sprechführer*, Lwiv 1992; T. Jackowska, *Rozmówki angielskie*, Warszawa 1990.

wiązanie problemu adekwatności, a jedynie o kierunek odbioru dwóch tekstów (JO ; JD) , zawierających np. obrazowe porównania, idiomy, powiedzenia, związki frazeologiczne, wstawki ludowo-etniczne, życzenia, realia etnograficzne itd. Dla nas ważne jest, aby określić, na ile kierunek odbioru odzwierciedla częstotliwość charakterystyk jako funkcji tłumaczenia; od czego zależy samo określenie amplitudy w y b o r u wyrazistości środków językowych, biorąc pod uwagę stałą wpływu źródła A (język oryginału) na źródło B (tekst tłumaczenia) – procesu, który odbywa się na kanwie różnorodnych faz tłumaczenia jako procesu (odtworzenie, przyswojenie, odbiór oryginału za pośrednictwem interpretacji jako normy wzajemnego oddziaływania systemów językowych.

Odnosi się to w pełni do różnych odbiorów i umownego wyrażania innymi słowami efektu transformacji, tj. stworzenia wariantu oryginału w języku docelowym, a także przyjętej klasyfikacji ilościowych i jakościowych błędów zależnych od oddziałujących na siebie nawzajem środków językowych.

Wszystkie te wnioski świadczą o tym, że proces tworzenia tekstu językowego obejmuje różne sfery w pionie i w poziomie i nieuchronnie prowadzi do realizacji pierwotnego zrozumienia tekstu w obcym języku i dalej do przeczytania oryginału i „aktualizowania” go nowymi informacjami i o c e n y zgodności ważniejszych wątków w tekście oryginalnym (JO) i w tekście docelowym (JD).⁵

⁵ Z. Jettmarova, *The role of context in the translation of advertisements into Czech: Dynamics of the starting – point translation norm* [w:] A. Rady (red.) *O prekladu*, Praha 1998, s. 29-42; T. Dijk, *Discourse and Communication: New Approaches to the Analysis of Mass Media Discourse and Communication*. Berlin–New York 1985; G. Fieguth, *Ein Beitrag zur Idee vom Menschen in der Literatur* [w:] M. Zymomyra (red.), *Dar sluzyty nauci*, Užhorod 2001, s. 438–457; M. Zymomyra, *Elementy kolorytu ukraińskiego w literaturze polskiej (epoka romantyzmu)* [w:] A. Szczepanek (red.), „Polonistyka”, t. 1, Studia Bałtyckie, Koszalin 1998, s. 105–120; M. Zymomyra, *Przekład i jego wpływ na proces komunikacji* [w:] L. Korzeniowski (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem*. Prace edukacyjne, Kraków 2001, s. 255–260.

Osiągnąć i d e n t y c z n o ś ć – to znaczy opanować tekst A w pionie i w poziomie i adekwatnie przekazać całość źródła A poprzez środki języka docelowego, tworząc przy tym źródło B jako optymalny wariant oryginału, zachowujący główną myśl. Chodzi tu o najwyższą fazę odbioru – prawdziwą sztukę tłumaczenia, n o r m y współistnienia języków, literatur, kultur narodowych jako całości.

Podzielamy pogląd Pawła Topera, który sprawiedliwie podkreślił: „Jeśli tłumaczony tekst nie zostanie uznany częścią ojczystej literatury, przestanie być sztuką; jeśli nie zostanie tworem innego narodu, przestanie być tłumaczeniem. Wokół tego jądra kręć się wszystkie najważniejsze problemy tłumaczenia literackiego”.⁶

Na znaczenie tej konceptualnie ważnej przyczyny wskazywał już Iwan Franko (1856–1916), wybitny ukraiński pisarz, teoretyk tłumaczenia jako nauki i mistrz tłumaczenia literackiego. W swoim studium *Kamnielomy. Ukraiński tekst i polskie tłumaczenie* (1911) rozpatrywał on stanowczo jako funkcjonalny aspekt przejścia na poziomie paradygmatu „oryginał–tłumaczenie” w zależności od stopnia wiedzy tłumacza Sidora Twierdochliba (1886–1922), aby przekazać charakter wiersza „Kamieniarze” w warunkach systemu polskojęzycznej interpretacji.

Przy okazji mówiąc o organizacji różnych poziomów budowy językowej tekstu w języku docelowym nie sposób nie brać pod uwagę psychologicznych momentów, które odgrywają istotną rolę „w strategii” tworzenia tłumaczenia jako procesu twórczego.

Wiadomo, że w tekście A jest realizowane doświadczenie autora oryginału, który dla adresata (odbiorcy–tłumacza; odbiorcy–czytelnika, w tym również uczącego się języka obcego) jest ciągle kimś wielkim. Innymi słowy, rzadko kiedy doświadczenie odbiorcy tekstu

⁶ Toper P. *Niekotoryje aktualnyje woprosy teoriji chudożestwennogo perevodu* [w:] *Slawjanskije literatury*, Moskwa 1983, s. 249; I. Franko, *Beitrage zur Geschichte und Kultur der Ukraine*, Berlin 1963, s. 148; M. Ilnyckij, *Kljuczem metafory widimkneni wusta... Poezija Ihorja Kalyncja*, Paryż–Lwów–Cwika 2001, s. 56; R. Hromjak, *Dawnje i suczasne. Wybrani statti z lietraturoznawstwa*. Ternopil 1997, s. 143; E. Solowej, *Ukrajinska filosofska liryka*, Kyjiw 1998, s. 270.

jest większe i jest on dokładniejszy w rozumieniu tekstu niż jego autor; ale w kongenialnych wersjach tekstu B może być, oczywiście, równoważność sposobów realizacji i konkretyzacji norm adekwatnego odtworzenia oryginału. Wzięty przez nas przykład (przestwór suchego oceanu→step→blakitynyj okean) daje możliwość sądzić o istnieniu systemu c e c h oryginału, które należy odtworzyć w tekście tłumaczenia.

Te innowacje tłumaczenia, których wspólny efekt nie odzwierciedla lub nie ma analogu w oryginalnym tekście (JO), nie można uznać za zjawisko pozytywne w pożądanej grupie cech (związki logiczno-semantyczne, charakterystyka akcentów leksycznych, składniowych, stylistycznych – często przenikających się nawzajem środków) tłumaczenia.

Tak więc, na każdym poziomie odbioru tekstu obcojęzycznego, jego interpretacji na język docelowy a także w procesie uczenia się języków do celów specjalnych za pomocą tłumaczenia, jak pokazują nasze poszukiwania, mniej lub bardziej, ale zawsze na pierwszym planie jest wiele zadań. Ich rozwiązanie to całościowe nastawienie się na ustalenie norm tłumaczenia, biorąc pod uwagę narodową specyfikę języka docelowego. Społeczeństwo i kultura wpływają na parametry oceny czegoś przez człowieka, czyli na charakter jego punktu widzenia.

W porównaniu z tymi czynnikami pojęcia leksykalne i ich kategorie nabierają swoistych komunikatywno- kontekstualnych cech, konkretnego znaczenia, będąc przy tym (w ogólnie określonej organizacji zabezpieczenia informacji, szczególnie na poziomie tłumaczenia, np. tekstu literackiego lub naukowo-technicznego i dokumentacji) nierozzerwalną składową częścią określonego systemu wiedzy. W tym kontekście nauka języków obcych – to przede wszystkim opanowanie sfery komunikacji, co determinuje, w dalszej kolejności, ważny status osiągnięcia celu. Z tego punktu widzenia okazuje się ważne poznanie różnic i osobliwości w systemach pierwotnego, pośredniego i docelowego języka. Wybór najbardziej obiektywnych i adekwatnych środków wyrazu, tj. wariantu przekazu głównej myśli pierwotnego tekstu, zależy, jako rezultat końcowy, od odbiorcy.

Chodzi nie tylko o odtworzenie ogólnych zasad językowych, o zrozumienie znaczenia ogólnie używanych grup wyrazów, specjalistycznych terminów lub, powiedzmy, realiów w utworze literackim, ale i o pełnowartościową interpretację ich c h a r a k t e r u. Przecież to właśnie charakter słów i grup wyrazów jest jedną z ważniejszych cech stylowej przynależności tekstu do tego lub innego rzędu zgodności tłumaczeń:

- 1) zgodności interpretacji,
- 2) zgodności ekwiwalentnej,
- 3) zgodności wariantów,
- 4) zgodności kontekstu,
- 5) zgodności typologicznej; na język docelowy.

Podsumowując, należy zakończyć, że międzynarodowe podobieństwo, odgrywające ważną rolę w ustanowieniu i funkcjonowaniu międzynarodowej wymiany informacji, szczególnie wyraźnie widoczne jest w internacjonalizacji leksyki i terminologii różnych języków lub grup językowych (języki ugro-fińskie, języki wschodniosłowiańskie, itp.).

Zrozumiałe, że zjawiska zarówno „zgodności” tłumaczenia, jak i „niezgodności między językami” mogą być uwarunkowane oryginalnością związków systemowo-semantycznych lub modelem języka ojczystego z jednej strony i języka – pośrednika lub języka obcego – z drugiej.⁷

Stąd wypływa praktyczne ukierunkowanie na celowe wykorzystanie uczenia porównawczego w procesie nauczania języka obcego, gwarantuje to adekwatny związek, głównie na poziomie

⁷ G. Fieguth, „*Eine Sammlung von allerlei Spielerein und Kram für die Jugend*” – Adalbert Stifter: „*Bunte Steine*” [w:] *Aus „Wundertüte” und „Zauberkasten”*. Über die Kunst des Umgangs mit Kinder-und-Jugendliteratur. Festschrift zum 65. Geburtstag von Heinz-Jürgen Kliewer. Hrsg. Von H. Barthel, J. Beckmann, H. Deck, G. Fieguth, N. Hofen, I. Pohl, Frankfurt am Main 2000, s. 192; M. Zymomyra, *Zur Problematik von interliterarischen Kontaktbeziehungen: ihre Rolle im künstlerischen Prozess an der Wende des XIX. zum Anfang des XX. Jh.* [w:] M. Zymomyra (red.) *Blahozvest práce. Vedecky zbornik na počest akademika Mikuláša Mušinky*. Užhorod-Prešov 1998, s. 269–285.

tłumaczenia, a często w objętości wyrażenia, w sferze zawartości i w strukturach funkcjonowania sytuacji komunikatywnych, Przy tym należy koniecznie wziąć pod uwagę, że zawarte wypowiedzi o charakterze podsumowującym, w tekście naukowo-technicznym pełnią dodatkowe zadania komunikatywne, jeśli chodzi o konkretyzację tekstu i przeciwnie – w tekście literackim występują inne oceniające i alternatywne określenia dla lepszego efektu komunikacji, co zawiera się w tłumaczeniu – ze strony tłumacza – w detalach, ruch, faktach itp.⁸

W praktyce uczenia języka obcego poprzez tłumaczenie trzeba odróżnić poszczególne cechy istniejących elementów stylu, np. w tekście naukowym.

Tłumaczenie – to dominanta w systemie informacji, mająca charakter aktywnej komunikacji. Dlatego nie dziwi fakt, że już wielki humanista Jan Amos Komeński, Comenius (1592–1670) twierdził w 22 części swojego światowej sławy traktatu *Didactica magna*:⁹ „Język badają nie jako część wiedzy lub mądrości, a jako środek wspomagający przyswojenie sobie wiedzy innych i przekazanie jej innym”. Dla nas bardzo ważna jest informacja sygnałowa w systemie zabezpieczenia komunikacji na poziomie tłumaczenia w procesie uczenia języka obcego.

W końcu tłumaczenie, jako jedną z najważniejszych form wyrażenia k o n t a k t u w procesie odbioru informacji w obcym języku (pierwowzór), zabezpieczenie informacji w odpowiedniej hierarchii wieloplanowych związków, biorąc pod uwagę ich cechy szczególne i cel (w pierwszej kolejności dotyczy to uczenia się języka obcego) można uważać za bardzo ważny czynnik wpływu jednej wielkości (język pierwotny) na drugą (język docelowy).

Narzuca się wniosek prawidłowości funkcjonalnego zainteresowania się przez specjalistów z różnych dziedzin nauk humanistycz-

⁸ A. Mojsijenko, *Słowo w apercypijnij systemi poetycznoho tekstu. Dekoduwannja Szewchenkowoho wirsza*, Kyjiw 1997, s. 170–171; S. Witwicki, *Ani nie tłumaczył, ani nie naśladował [w:] Tenże, Piosnki sielskie, poezje biblijne i inne wiersze*, Warszawa 1986, s. 28–29.

⁹ Wydanej w 1657 r., wyd. pol. pt. *Wielka dydaktyka* ukazało się w 1956 r.

nych i ścisłych tłumaczeniem, co jest zależne od rozwoju kontaktów międzynarodowych na świecie w sferach społeczno-politycznej i kulturalnej, a także rosnącym dążeniem do aktywnej wymiany informacji naukowo-technicznych i duchowych w ogólnoswiatowym wymiarze. Przecież w warunkach realizowania przyszłego „ogólnoeuropejskiego domu” nieprzypadkowo bierze się pod uwagę integracyjny potencjał naukowych zasad aktywnej komunikacji, zawierający w sobie prezentację literatury naukowo-technicznej i dokumentacji w obcym języku. W tym sensie widoczne są poszukiwania w wielu krajach świata i wdrażanie nowej reformy dotyczącej wykładania języków obcych; zmienia się aktualizacja materiałów pochodzących z języka obcego w procesie odbierania jako systemu.

Podzielamy pogląd N. Riabcewoj o tym, że „model mowy międzynarodowej, jaką jest tłumaczenie – to przykład modelu mowy specjalnej, zawierającej elementy funkcjonowania współhistniejących języków L i S – społeczeństwa, autora, tłumacza, adresata”.

Bez wątpienia jednym z najważniejszych elementów analizowanego procesu, odnoszącego się do tłumaczenia o znaczeniu denotatywnym, konotatywnym i pragmatycznym jest wyjaśnienie kontekstowych pojęć, biorąc pod uwagę różnorodność analogów, ukazujących modele syntezy językowej i znajdujących się między sobą we wzajemnym związku. Czy nie dlatego porównania językowe są nierozzerwalnie związane z charakterystyką węzłów ogólnych pojęć strukturalno-semantycznych, przekazywanych w różnych językach i potrzebują one oddzielnego rozpatrzenia ich jako modelu komunikacji? Prowadzimy rozmowę o aspektach intensyfikacji funkcji:

- 1) komunikacji przedmiotowej,
- 2) komunikacji specjalnej,
- 3) komunikacji profesjonalnej,

co pokazuje całość systemu informacji jako kreowanie specyficznego kapitału ludzkiego i zarządzanie bezpieczeństwem od ryzyka do gwarancji użyteczności publicznej.¹⁰

¹⁰ G. Ritz, *150 Jahre russische Heine-Übersetzung*, Slavica Helvetica, Bd. 18, Bern-Frankfurt am Main-Las Vegas 1981, s. 87–88; N. Riabcewa, *Informa-*

Zrozumiałe, że między przedstawionymi rodzajami procesów komunikacji istnieje wewnątrz systemowa zależność: tak np. w ramach komunikacji profesjonalnej nietrudno jest wyróżnić determinanty komunikacji naukowej, a w przedmiotowej – elementy branżowej. Zdajemy sobie sprawę, że zachowanie informacji na poziomie tłumaczenia literatury – to dwa różne procesy. Tłumaczenie, np. utworu poetyckiego w procesie uczenia się języka obcego – to sztuka komunikacji środkami językowymi przetworzonymi z innego języka tj. sztuka wtórna. Tłumacz, w odróżnieniu od artysty słowa nie upiększa rzeczywistości, możliwie obiektywnie odtwarza społeczną zależność utworu i znów zabezpiecza informacje za pomocą środków języka tłumaczenia. Zrozumiałe, że związki komunikacji zależą w wielu wypadkach od konkretnych (gramatycznych) potrzeb informacyjnych, co daje im cechy wpływu informacyjnego. Tak więc komunikacja na poziomie tłumaczenia sprzyja wypracowaniu obiektywnej orientacji, która kieruje ruch myśli w celu osiągnięcia przez tłumacza zamierzonego celu. Ważne miejsce w tej koncepcji zajmuje pytanie o jakość interpretacji, ustanowienie równości środków stanowiących różne parametry analizy – komponentowych, transformacyjnych, kontekstualnych, semantycznych, stylistycznych i typologicznych.

Łącząc się w dialektycznym związku, nie bez dynamicznych przeciwieństw, językowe prawa dają w istocie nowe, zmienione jakościowo prawa w języku docelowym. Są one stabilne w tym wypadku, kiedy mają „indywidualne” znaczenie na poziomie nie odsłownej transformacji, a prawdziwe zabezpieczenie informacyjne, tj. równorzędne (adekwatne) w stosunku do modelu oryginalnego tekstu jako całości. Problem, ukazujący celowość badania systemów za-

cionnyje processy i maszynnyj perewod. Lingwisticeskij aspekt, Moskwa 1986, s. 20–23; W. Marko, *U wymirach stylu*, Kyjiv 1984, s. 36–37; Tenże, *Teorija literatury*, Kirowohrad 1998, s. 12; P. Tyrała, *Wielowymiarowość współczesnej problematyki bezpieczeństwa* [w:] L. Korzeniowski (red.) *Zarządzanie bezpieczeństwem*. Prace edukacyjne. Kraków 2001, s. 17.

bezpieczenia informacji na poziomie tłumaczenia w procesie nauki języka obcego, ma wiele aspektów, gdyż dotyczy trudnej sztuki prawdziwej interpretacji tekstu jako wielkości dominującej.¹¹

W kontekście integracji europejskiej zamierza się podjąć realizację podstawowych celów kształcenia ogólnego. Są nimi:

- poszerzanie roli języka obcego,
- rozwijanie roli tłumaczenia jako uniwersalnej wartości w ogólnym systemie edukacji,
- efektywne korzystanie z zasobów informacyjnych w działaniach edukacyjnych i ogólnie komunikacyjnych,
- kształcenie umiejętności nawiązywania kontaktów, prowadzenia negocjacji, dialogu, tzn. budowania więzi międzyludzkich i międzynarodowych.

Jest to równoznaczne z realizacją dewizy edukacji: przejście od nauczania poznawczego do odzwierciedlenia potrzeb lokalnych, tzw. operacyjnych i globalnych w ramach współżycia ze światem przyrody, odnajdywania harmonii współczesnej cywilizacji.

Centralną kwestią komunikacji jest niewątpliwie system: język–tłumaczenie–język (JW-TŁ-JZ). Równowaga wewnętrzna całego systemu powinna wspierać się na filarach uniwersalnych wartości, pogłębionych humanistycznych działań o charakterze treści jakościowej w kształceniu i wychowaniu. Konieczna jest orientacja narodoznawcza, ludoznawcza, kulturoznawcza, krajoznawcza, traktowana jako niezbędny składnik kompetencji (przedmiotowej, tzn. konkretnej) oraz kompetencji uniwersalnej (tzn. zasadniczej, podstawowej) ze strony tłumacza.

Ocena powyższa zawiera nie tylko podkreślany tu element orientacji jako czynnika jej uwarunkowania, ta ocena równocześnie pokazuje wyjątkowe znaczenie celów tłumaczenia, uwypukla istot-

¹¹ Zob.: Pachociński, *Oświata XXI wieku. Kierunki przeobrażeń*, Warszawa 1999, s. 80; J. Baran, M. Zymomyra, *Teoretyczni osnowy frazeologii*, Užhorod 1999, s. 163; K. Denek, *O nowy kształt edukacji*, Toruń 1998, s. 216; J. Szmyd, *Bezpieczeństwo jako wartość refleksyjna, aksjologiczna i etyczna* [w:] P. Tyrała (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem*, Kraków 2000, s. 49.

ną rolę systemu recepcji w dziejach Europy. Dobrze jest znana w świecie nauki o zasadach tłumaczenia rola twórczości, np. Martina Lutera, Wuka Karadżicza, Iwana Franki, Andrzeja Drawicza, Karła Dedeciusa i innych, którzy pozwolili nie tylko w sposób naturalny przekazywać i adekwatnie interpretować wiedzę tzn. uczestniczyć w kształtowaniu strategii celów jednoczenia się Europy jako unii wielu kultur, lecz je wyprzedzać.



Noty o autorach

Dr Arkadiusz Bereza
Uniwersytet Marii Curie Skłodowskiej, Lublin, Polska.

Dr Bronisław H. Bładocha
Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń, Polska.

Mgr Katarzyna Cisowska
Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego,
Kraków, Polska.

Dr Anna Dębska-Rup
Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego;
Akademia Ekonomiczna, Kraków, Polska.

Prof. dr ing. Ludvik Kulčák
Czeski Uniwersytet Techniczny, Praga, Czechy.

Mgr Andrzej Kurkiewicz
Uniwersytet Jagielloński, Kraków, Polska.

Dr Magdolna Lácza
Wyższa Szkoła w Nyiregyháza, Węgry.

Mgr Mirosława Landowska
Bałtycka Wyższa Szkoła Humanistyczna, Koszalin, Polska.

Mgr Mirosława Laszuk
Politechnika Białostocka, Białystok, Polska.

Dr Izabela Lewandowska-Malec
Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego;
Uniwersytet Jagielloński, Kraków, Polska.

Mgr Wojciech Majchrowski
Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
Uniwersytet Jagielloński, Kraków, Polska.

Prof. dr hab. Jerzy Malec
Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego;
Uniwersytet Jagielloński, Kraków, Polska.

Sára Márton
Wyższa Szkoła w Nyíregyháza, Węgry.

Dr Jarosław Reszczyński
Uniwersytet Jagielloński, Kraków, Polska.

Dr Grzegorz Smyk
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin, Polska.

Prof. dr hab. Jacek Sobczak
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań, Polska.

Mgr Witold Sobczak
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań, Polska.

Dr Jan Staszków
Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
Kraków; Uniwersytet Jagielloński, Kraków, Polska.

Prof. dr hab. Paweł Tyrała
Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
Kraków, Polska.

Prof. dr hab. Mykoła Zymomrya,
Bałtycka Wyższa Szkoła Humanistyczna, Koszalin, Polska.