

# KARPACKI PRZEGLĄD NAUKOWY

NR 1 (5) 2013

Krosno 2013



# **KARPACKI PRZEGLĄD NAUKOWY**

**NR 1 (5) 2013**

Krosno 2013

Redaktor naczelny:

**prof. dr hab. Roman Pelczar**

Redaktor prowadzący:

**dr Jacek Cheda**

Sekretarz redakcji:

**dr Joanna Maj**

Rada Programowa:

**prof. dr hab. Pavol Dancák** (Prešovská Univerzita)

**prof. dr hab. n. med. Andrzej Denys** (Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi)

**prof. dr hab. Ryszard Henryk Kozłowski** (Politechnika Krakowska)

**prof. dr hab. Pavol Odaloš** (Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici)

**prof. dr hab. Ludwíg Selimski** (Velikoturnovski Universitet Sv. Sv. Kiril i Metodii)

**prof. dr hab. Jan Szreniawski** (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)

Redaktor naukowy numeru:

**dr Jacek Cheda**

Redaktor językowy:

**dr Mirosława Świłała-Cheda**

Redaktor statystyczny:

**dr Piotr Oleksiak**

Czasopismo recenzowane

Skład, łamanie:

**Katarzyna Chocholek**

Projekt okładki:

**Jakub Niedziela**

© 2013 KTNiO

© 2013 RUTHENUS

**Wydawnictwo RUTHENUS**

ul. Łukasiewicza 49, 38 – 400 Krosno

tel. (13) 436 51 00, e-mail: ruthenus@ruthenus.pl

**ISBN 978-83-7530-246-2**

Nakład 300 egzemplarzy

## SPIS TREŚCI

Od redakcji, <i>Jacek Cheda</i> . . . . .	7
ROZPRAWY NAUKOWE . . . . .	11
Podział terytorialny państwa – pojęcie, rodzaje, funkcje, <i>Radosław Kamiński</i> . . . . .	13
Uwarunkowania polityczne polityki regionalnej w Polsce w latach 2001-2010, <i>Piotr Solarz</i> . . . . .	31
Prawo dostępu do rejestrów publicznych, <i>Diana Bułanowska</i> . . . . .	59
Specyfika zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, <i>Piotr Oleksiak</i> . . . . .	77
Model Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, <i>Monika Kalbarczyk</i> . . . . .	91
Rola i zadania Ministra Edukacji Narodowej w systemie oświaty, <i>Aneta Woźniakowska-Moskwa</i> . . . . .	111
Zadania powiatowego lekarza weterynarii jako organu administracji, <i>Piotr Mikołajczyk</i> . . . . .	129
Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma realizacji zadań przez gminy, <i>Jacek Cheda</i> . . . . .	155

Rola gmin w tworzeniu i utrzymywaniu terenów zielonych i zadrzewień, <i>Leszek Krzywiecki</i> . . . . .	173
RECENZJE . . . . .	191
Ochrona środowiska jako kluczowy problem Polski XXI wieku, pod red. Jacka Chedy, <i>Adam Sudol</i> . . . . .	193
Piotr Korzeniowski, Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowlany, <i>Jacek Cheda</i> . . . . .	201

## OD REDAKCJI

*Jacek Cheda*

Oddajemy kolejny piąty numer **Karpackiego Przeglądu Naukowego**. Numer ten poświęcony jest administracji publicznej. Zaprezentowane w nim artykuły dotyczą zarówno zagadnień systemowych dotyczących ustrojowych podstaw działania administracji publicznej w naszym kraju, jak i aspektów o charakterze materialnym, dotyczących realizacji konkretnych zadań przez organy administracji publicznej.

W części pierwszej prezentowane są **rozprawy naukowe**. Numer otwiera artykuł Radosława Kamińskiego pt. *Podział terytorialny państwa – pojęcie, rodzaje, funkcje*. Autor ukazał w nim, jak niezbędnym elementem prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej, świadczenia usług publicznych dla obywateli oraz wydatkowania publicznych środków finansowych jest właściwie skonstruowany podział terytorialny. Scharakteryzował aparat pojęciowy związany z podziałem terytorialnym, znaczenie tych podziałów dla pełnienia przez państwo jego funkcji, aspekty funkcjonowania działalności jednostek zasadniczego, pomocniczego i specjalnego podziału państwa oraz ich determinanty. Artykuł **Piotra Solarza** pt. *Uwarunkowania polityczne polityki regionalnej w Polsce w latach 2001-2010* dotyczy bardzo istotnego problemu, przed którym stoi Polska: wpływu polityki na kształtowanie polityki regionalnej. Analizy badanego zagadnienia Autor dokonał z perspektywy rozwiązywania podstawowych problemów społeczno-gospodarczych w Polsce, takich jak bezrobocie, które były czynnikami charakteryzującymi stan i rozwój polityki regionalnej w Polsce w okresie rządów Leszka Millera, Marka Belki, Ka-

zimierza Marcinkiewicza, Jarosława Kaczyńskiego i Donalda Tuska, a więc z perspektywy okresu od 2001 r. do 2010 r. **Diana Bułanowska** jest autorką artykułu pt. *Prawo dostępu do rejestrów publicznych*. Artykuł poświęcony jest realizacji jednego z praw obywatelskich i podmiotowych, tj. prawa dostępu do danych z rejestrów publicznych. Autorka omówiła w nim istotę tego prawa w kontekście ogólnej zasady jawności rejestrów publicznych, odnosząc się do istniejących, określonych trudności w realizacji tegoż prawa. **Piotr Oleksiak** jest autorem artykułu pt. *Specyfika zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*. Autor zarysował w nim, na podstawie obowiązujących aktów prawnych, problematykę zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej na różnych płaszczyznach: rekrutacji, szkoleń czy oceny okresowej. **Monika Kalbarczyk** w artykule pt. *Model Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego* dokonała analizy funkcjonowania systemu i modelu Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. Omówiła jego istotę, scharakteryzowała organy i służby odpowiedzialne za jego stworzenie i realizację, ich cele oraz zadania służące realizacji tych celów. **Aneta Woźniakowska-Moskwa** jest autorką artykułu pt. *Rola i zadania Ministra Edukacji Narodowej w systemie oświaty*. Autorka scharakteryzowała prawne podstawy organizacji systemu oświaty w Polsce. Omówiła cele oraz elementy polskiego systemu oświaty. Przybliżyła strukturę organów administracji publicznej administrujących w systemie oświaty oraz ich zadania. Szczegółowej analizie poddała zadania administracji rządowej w zakresie oświaty, a przede wszystkim zadania Ministra Edukacji Narodowej, zarówno w zakresie tworzenia, jak i stosowania prawa oświatowego. **Piotr Mikołajczyk** w artykule pt. *Zadania powiatowego lekarza weterynarii jako organu administracji* przedstawił, na gruncie prawa krajowego i unijnego, zadania powiatowego lekarza weterynarii jako organu administracji niezespołonej. **Jacek Cheda** jest autorem artykułu pt. *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma realizacji zadań przez gminy*. Autor omówił w nim istotę, partnerstwa publiczno-prywatnego, następnie scharakteryzował gminę jako podmiot, który może realizować zadania publiczne we współdziałaniu z partnerami prywatnymi w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. W dalszej części omówił zadania, które mogą być realizowane przez gminy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. **Leszek Krzywiecki** jest autorem artykułu pt. *Rola gmin w tworzeniu i utrzymywaniu terenów zielonych i zadrzewień*. Autor przybliżył w nim istotę ochrony przyrody, wskazując jak ważnym jej elementem jest ochrona terenów



zielonych i zadrzewień. Scharakteryzował zadania gminy w zakresie tworzenia terenów zielonych na terenie gminy oraz wydawania zezwoleń na wycięcie drzew i krzewów.

W drugiej części pisma zamieszczono dwie recenzje publikacji. **Adam Sudół** jest autorem recenzji wydawniczej monografii pt. *Ochrona środowiska jako kluczowy problem Polski XXI wieku*, pod red. Jacka Chedy, Warszawa 2012, ss. 291. **Jacek Cheda** jest autorem recenzji pracy Piotra Korzeniowskiego pt. *Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowlany*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012, ss. 333.

Zebrane i prezentowane w tym numerze *Karpackiego Przeglądu Naukowego* teksty poświęcone są administracji publicznej. Mamy nadzieję, że zarówno rozprawy na naukowe, jak i recenzje publikacji, podejmują tematy ważne ze społecznego punktu widzenia, tym samym spotkają się z zainteresowaniem czytelników, skłonią do refleksji i podjęcia dyskusji naukowej.



# ROZPRAWY NAUKOWE



# Podział terytorialny państwa – pojęcie, rodzaje, funkcje

Radosław Kamiński<sup>1</sup>

## Wprowadzenie

Cechą charakterystyczną systemów administracyjnych współczesnych państw jest ich wieloszczeblowość. Administracja, we współczesnym tego słowa znaczeniu, uregulowana prawnie, ukształtowana hierarchicznie, działająca w sposób sformalizowany i oparta na czynniku biurokratycznym – zaczęła kształtować się od czasów monarchii absolutnej, choć wcześniej stale obecna była w Kościele Katolickim<sup>2</sup>. Najważniejsze modele administracyjne zaczęły się konstituować po upadku państwa feudalnego, a początek nowoczesnych rozwiązań administracyjnych – w tym ustroju samorządu terytorialnego – jest ściśle związany z Rewolucją Francuską. To właśnie wydarzenia we Francji oraz przeprowadzone kilkanaście lat później przez K. von Steina pruskie reformy ustrojowe, zapoczątkowały proces przeobrażeń systemów administracyjnych w większości krajów europejskich. Każdy z nich kształtował się w oparciu o wypracowane rozwiązania własne, nierzadko również przy uwzględnieniu determinantów zewnętrznych. Wszystkie one – bez względu na ustrój społeczno-polityczny, przyjęte rozwiązania, stopień centralizacji – mają jedną cechę wspólną: dla realizacji przewidzianych zadań publicznych wymagają wewnętrznego podziału państwa.

Etymologicznie wyraz „administracja” wywodzony jest albo od łacińskiego czasownika „ad-ministro”, odpowiadającego polskiemu czasownikowi kierować, zarządzać, zawiadywać albo z łacińskiego rzeczownika „ad-ministrator” – kierownik, zarządca. Administracja to pojęcie używane w wielu znaczeniach; najczęściej rozumiane jest jako pewne działanie lub jako pewna wyodrębniona organizacja o szczególnych i charakterystycznych dla siebie samej cechach<sup>3</sup>.

- 
1. Dr Radosław Kamiński, adiunkt w Katedrze Procesów Społecznych Wydziału Humanistycznego Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi.
  2. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 20.
  3. C. Kunderewicz, *Studia z rzymskiego prawa administracyjnego*, Łódź 1991, s. 10 i nast. W różny sposób pojęcie administracji jest również definiowane w nauce prawa administracyjnego.

E. Nowacka definiuje administrację jako:

- podejmowaną w publicznym celu działalność państwa (i związków publiczno-prawnych) poza ustawodawstwem i sądownictwem – definicja negatywno-przedmiotowa,
- działalność tych organów publicznych (państwowych), które nie są organami ustawodawczymi i sądowymi – definicja negatywno-podmiotowa,
- działalność celową w zakresie zadań publicznych państwa i podmiotów samorządowych – definicja przedmiotowa pozytywna,
- działalność organów administracyjnych – definicja pozytywna podmiotowa,
- ta część działalności państwa, w wyniku której powstaje stosunek administracyjno-prawny<sup>4</sup>.

Z. Duniewska – w rozumieniu podmiotowym (statycznym) – za administrację uważa „pewien system organów, czy innych podmiotów powołanych do wykonywania zadań publicznych, realizowanych w prawnie określonych ramach”<sup>5</sup>. W ujęciu przedmiotowym administracja to bezpośrednio, praktyczne działanie podejmowane dla realizacji zadań państwowych, wykonywane na zasadach określonych przepisami prawa, upoważniającymi m.in. do zastosowania władztwa państwowego przez podmioty państwowe (poza Sejmem i organami sądowymi) – administracja państwowa, albo przez podmioty państwowe i niepaństwowe, zwłaszcza samorząd terytorialny, którym przekazano prawo do wykonywania zadań publicznych i wyposażono we władztwo publiczne – administracja publiczna”<sup>6</sup>.

---

Uwidaczniające się w poszczególnych koncepcjach odrębności, są następstwem zróżnicowania kryteriów przyjmowanych za podstawę przy konstruowaniu tego pojęcia. Zob.: A. Antoszewski, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, [w:] A. Ferens, I. Macek, (red.), *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, Wrocław 1999, s. 55-72; A. Ferens, *Administracja publiczna. Wprowadzenie do nauki administracji publicznej*, [w:] *Administracja...*, s. 9-26; R. Herbut, *Administracja publiczna – modele, funkcje i struktura*, [w:] *Administracja...*, s. 29-53. Zob. też: Z. Leoński, *Organy administracji państwowej w RP*, Poznań 1995, s. 119 oraz Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 7 i nast.

4. E. J. Nowacka, *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa 1997, s. 11.
5. Z. Duniewska, *Zasady organizacji i działania terenowej administracji publicznej: wstęp do prawa administracyjnego*, M. Stahl (red.), Warszawa 1991, s. 8.
6. Tamże, s. 8. Zob. także: W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 7-14; J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 5-29; J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 7-22 oraz 51-55.

Powyższe ujęcia administracji odwołują się do regulacji prawnych, to właśnie prawo przesądza (a nie względy naturalne), co jest administracją. W tym miejscu najważniejsze wydaje się być określenie, co rozumiemy pod samym pojęciem „administracja publiczna”. Jak stwierdza J. Boć, jest to *przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także organy samorządu terytorialnego, zaspokojenie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach*<sup>7</sup>. Nieco inaczej charakteryzuje administrację publiczną

B. Guy Peters. Jej definicję konstruuje w dwóch etapach:

- z uwagi na funkcje, jakie sprawuje jest to *proces stosowania określonych reguł, czyli proces przekształcania ogólnych przepisów w konkretne decyzje dotyczące indywidualnych spraw*;
- z uwagi na podmioty tym się zajmujące są to *„struktury władzy politycznej, których podstawowym zadaniem jest realizacja funkcji wskazanych w pkt. 1*<sup>8</sup>.

M. Kulesza z kolei pod pojęciem administracji publicznej rozumie *„zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach*<sup>9</sup>. Jak twierdzi sam autor, podana definicja ma charakter mieszany, czyli wyraża przedmiotowo-podmiotowe ujęcie administracji. Według tego autora zadania administracji publicznej wypełniane są<sup>10</sup>:

- przez aparat administracji państwowej – scentralizowany i zbudowany hierarchicznie. W ramach administracji państwowej wyróżnia się w szczególności administrację rządową i terenową<sup>11</sup>. Administracja terenowa przyjmuje postać albo zespolonej (tj. administracji ogólnej odpowiedzialnej za funkcjonowanie

---

7. J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2004, s. 16.

8. B. Guy Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 16.

9. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, s. 79.

10. *Samorząd terytorialny. Teksty jednolite* (z wprowadzeniem M. Kuleszy), Warszawa 1998, s. IX.

11. Według Kuleszy administracja rządowa stanowi ogół wszystkich podmiotów sprawujących władztwo publiczne bezpośrednio w imieniu państwa, wraz z podległą jej administracją centralną (określone konstytucją lub ustawami organy naczelne i centralne bezpośrednio realizujące politykę państwa); natomiast na administrację terenową składają się podmioty realizujące na ograniczonym terytorialnie obszarze ściśle określone zadania i kompetencje wynikające z przepisów prawa, pod bezpośrednim lub pośrednim nadzorem organów administracji centralnej.

całego aparatu administracji na danym terenie), albo niezespołonej (administracji specjalnej, którą tworzą organy terenowej administracji rządowej – podległe bezpośrednio administracji centralnej – wykonującej na określonym terenie zadania i kompetencje, zazwyczaj o charakterze wysoce specjalistycznym)<sup>12</sup>; – na zasadach zdecentralizowanych – przez inne (poza państwem, stanowiącym związek wszystkich obywateli) związki publicznoprawne, w tym przede wszystkim przez wspólnoty terytorialne (ale również m.in. – korporacje zawodowe); przez różne ciała w tym organy o samodzielnym statusie w sferze prawa publicznego; także przez rozmaite podmioty prawa publicznego nie mające charakteru osobowego, lecz oparte na czynniku majątkowym. Funkcja ta najpełniej wyraża się w administracji samorządowej, czyli poprzez organy samorządu terytorialnego wykonujące zadania i kompetencje własne lub z zakresu administracji rządowej (z mocy ustawy albo porozumienia). Jej istotą jest powierzenie zarządu sprawami publicznymi samemu zainteresowanemu – czyli zrzeszeniu obywateli, zorganizowanemu z mocy ustawy w korporacjach prawa publicznego<sup>13</sup>.

Przedstawione przez M. Kuleszę przedmiotowo-podmiotowe ujęcie administracji zwraca uwagę na fakt, że na poziomie struktur państwowych działania administracyjne charakteryzują się na tyle szerokim zakresem oraz wysokim stopniem specjalizacji, że ich wykonanie wymaga organizacyjnie zróżnicowanych podmiotów zarządzających. Aby te wymagania spełnić, istnieje oczywista potrzeba podziału terytorium państwa na mniejsze jednostki stanowiące ośrodki decyzyjne i wykonawcze, w ramach których następuje faktyczna realizacja zadań i kompetencji, których nie można efektywnie wykonywać z poziomu centralnego (rządowego), a niezbędnych dla utrzymania ładu i porządku w realizacji zadań publicznych na

- 
12. *Samorząd terytorialny...*, s. IX-X. Zob. także: Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 14-17 i 183-190; E. J. Nowacka, dz. cyt., s. 13-14; W. Zając, *Zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny Polski*, Warszawa 1999, s. 12.
  13. *Samorząd terytorialny...*, wyd. cyt., s. IX-X. Zob. także: S. Wykretowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] S. Wykretowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Poznań 2001, s. 20 i nast.



określonym terytorium<sup>14</sup>. Z uwagi na powyższe – jak zauważa J.P. Tarno – *każde państwo dzieli swoje terytorium na mniejsze jednostki w celu sprawniejszego wykonywania stojących przed nim zadań przy zastosowaniu systemu organów państwowych, w którego skład, oprócz organów centralnych, wchodzi również organy terenowe*<sup>15</sup>.

## Podziały terytorialne – rozważania definicyjne

Właściwy podział terytorialny państwa stanowi fundament racjonalnego kształtowania ośrodków władzy publicznej, wykonywania administracji, świadczenia usług publicznych dla obywateli oraz wydatkowania publicznych środków finansowych. Tym samym zasadne jest twierdzenie, że podział terytorialny pełni funkcję usługową wobec administracji, która może ewoluować i zmieniać się w płaszczyźnie przedmiotowej, strukturalnej i funkcjonalnej<sup>16</sup>.

Współcześnie przyjmuje się, że podział terytorialny jest to *względnie trwale rozczłonkowanie terytorium państwa, dokonywane za pomocą norm prawnych, w celu określenia terytorialnych podstaw działania jednostek organizacyjnych państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, a także innych jednostek, którym zlecono wykonywanie funkcji publicznych*<sup>17</sup>. Pod pojęciem terytorialno-administracyjnej rozumie się natomiast podstawowe związki terytorialne w systemie publiczno-prawnych korporacji, zobowiązane w ramach określonych granic do wykonywania różnorodnych zadań wobec wspólnoty terytorialnej państwa. Ich cechą charakterystyczną jest terytorializacja i instytucjonalizacja.

Wymaga jednak doprecyzowania kwestia, że żaden podział terytorialny nie jest, i nie może być tworem stałym<sup>18</sup>. Nie istnieje bowiem bezwzględny zakaz dokonywania jakichkolwiek zmian, jeśli właściwe wykonywanie funkcji publicz-

---

14. Z. Leoński ..., s. 41 i nast.

15. J.P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004, s. 29.

16. B. Jaworska-Dębska, *Podział terytorialny*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, s. 214.

17. Tamże, s. 213.

18. Z. Leoński, [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego*, t. I, Ossolineum 1977, s. 370; oraz W. Chróścielewski, *Tryb kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa*, SPE 1985, t. XXXIV, s. 49 i nast.

nych tego wymaga. Podział terytorialny jest warunkowany wieloma czynnikami wewnętrznymi i zewnętrznymi, a w głównej mierze determinowany jest kształtowaną przez państwa polityką w sferze administracji, gospodarki, kultury itd. Z założenia podział, który nie odpowiada zmienionym warunkom lub też nie jest w stanie zagwarantować wykonywania przez państwo i jego konstytucyjne organy ich ustawowych funkcji, nie powinien być utrzymywany, ponieważ może stać się hamulcem rozwoju. Trzeba jednak mieć na uwadze fakt, że wszelkie jego zmiany są kosztowne i mogą prowadzić do dysfunkcjonalności administracji<sup>19</sup>. I z tego punktu widzenia jego domniemana trwałość stanowi istotny element podziału terytorialnego państwa, a brak tej cechy uniemożliwia zakwalifikowanie takiego podziału jako podziału terytorialnego<sup>20</sup>. Do podziałów terytorialnych nie zalicza się takich podziałów, których dokonuje się – wprawdzie z myślą o jednostkach organizacyjnych państwa – tylko na określony czas<sup>21</sup>.

Jak zauważa M. Domagała, *ewolucja struktur państwowych podąża drogą nowych form budowy państwa albo raczej gruntowego przemodelowywania starych, (...) proces (ten – R.K.) przebiega z bardzo różnym nasileniem, w zależności od stopnia intensywności tendencji regionalistycznych, reform samorządowych czy autonomicznych, na które wpływ mają wielorakie czynniki*<sup>22</sup>.

Każdy podział terytorialny charakteryzuje złożoność systemowa, opierająca się na relacjach: wyprzedzania (systemy terytorialne niższego rzędu składają się na system wyższego rzędu) oraz hierarchiczności (występuje podległość władzy i administracji).

---

19. J.P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska..., s. 30.

20. Zob.: Z. Duniewska, wyd. cyt., s. 29. Trwałość samorządu jest tu jednak rozumiana jako bezwzględny zakaz dokonywania jakichkolwiek zmian. Byłoby to bowiem szkodliwe dla systemu politycznego, gdyż uniemożliwiałoby dostosowywanie podziału do zmieniających się potrzeb. Dlatego też podział terytorialny cechować powinna względna trwałość, stanowiąca z jednej strony gwarancję pewnej jego stabilności, ale jednocześnie nie stwarzająca barier do jego zmian.

21. E.J. Nowacka..., s. 36.

22. M. Domagała, *Z zagadnień decentralizacji w państwie współczesnym*, [w:] J. Iwanek (red.), *Oblicza decentralizmu*, Katowice 1996, s. 16.

## Klasyfikacja podziałów terytorialnych

Generalnie rzecz ujmując, doktryna wyróżnia trzy rodzaje podziałów terytorialnych:

- zasadniczy podział terytorialny,
- pomocniczy podział terytorialny,
- podziały terytorialne specjalne<sup>23</sup>.

Podział zasadniczy jest to podział ustalony ze względu na konieczność wykonywania na określonym obszarze zadań o podstawowym znaczeniu dla celów i zasad funkcjonowania państwa. Jest on tworzony dla potrzeb administracji ogólnej zarówno rządowej (korzystają z niego terenowe organy państwowe, wyposażone we władcze kompetencje), jak i samorządowej. Liczba stopni tego podziału zależy zarówno od wielkości państwa, jak i jego struktury i tradycji. Podział ten może zatem być dwustopniowy, trójstopniowy lub czterostopniowy<sup>24</sup>. W każdym przypadku obowiązuje zasada, iż powierzchnia jednostki wyższego stopnia stanowi sumę co najmniej kilku jednostek niższego stopnia, oraz że jednostki tego samego stopnia mają przypisany taki sam zakres zadań<sup>25</sup>. Są jednak od tego wyjątki, praktycznie w systemie administracyjnym każdego państwa. W dużych miastach, o znacznym potencjale ludzkim i ekonomicznym, które posiadają zwartą infrastrukturę komunalną, istnieje konieczność usankcjonowania ich szczególnych możliwości w zaspokajaniu potrzeb publicznych. Dlatego też – wskazuje praktyka – że takim ośrodkom przekazywany jest zakres zadań i kompetencji właściwy dwóm, a czasem nawet trzem stopniom podziału terytorialnego. Terytorialnie miasta te pozostają jednostką niższego stopnia, podczas gdy w sferze wykonywania administracji publicznej realizują również zadania jednostek wyższego stopnia. Zależnie od szczegółowych rozwiązań, w Polsce przyjmowane są dla takich miast różne określenia

---

23. Zob.: H. Izdebski, M. Kulesza, wyd. cyt., s. 162; Zob. także: Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, wyd. cyt., s. 263

24. Zob.: H. Izdebski, M. Kulesza, op. cit., s. 162. W odniesieniu do najmniejszych państw może to również być podział jednostopniowy.

25. W. Zając ..., s. 13.

– powiaty miejskie (grodzkie), miasta wydzielone z powiatów, miasta na prawach powiatu czy też województwa miejskie<sup>26</sup>.

W ramach podziału zasadniczego mogą występować – często obok siebie – dwójakiego rodzaju jednostki podziału terytorialnego państwa. Pierwsze z nich mają charakter historyczny; zostały ukształtowane w mniej lub bardziej odległym okresie, a z czasem były tylko modyfikowane<sup>27</sup>. Drugie natomiast mają charakter – jak stwierdza M. Kulesza – racjonalistyczny<sup>28</sup>. Przy ich tworzeniu głównymi przyczynami warunkującymi ich genezę były przesłanki geograficzne, demograficzne, komunikacyjne, ekonomiczne itp<sup>29</sup>.

Podział terytorialny pomocniczy to taki podział terytorium państwa, który jest tworzony dla organów o charakterze niesamodzielnym, „pomocniczym” w stosunku do podstawowych organów administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego. Podział pomocniczy jest uzupełniający wobec podziału zasadniczego. Występuje wówczas gdy z różnych przyczyn (gospodarczych, społecznych i innych) istnieje potrzeba podziału jednostki zasadniczej na mniejsze obszary, gdyż wykonywanie ich przez podmiot podziału zasadniczego jest wyraźnie nieracjonalne lub mało skuteczne. Podział ten może istnieć wewnątrz wszystkich jednostek podziału zasadniczego<sup>30</sup>. Zadaniem jednostek pomocniczych gmin jest współuczestniczenie w szeroko pojętym zarządzaniu jednostką podziału zasadniczego oraz – w demo-

---

26. Ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy z 1938 roku nadawała stolicy jednocześnie status gminy, powiatu i województwa. We współczesnej Francji zadania trzech stopni administracyjnych Francji (gminy, departamentu i regionu) wypełnia Paryż.

27. Zob.: H. Izdebski, M. Kulesza, wyd. cyt., s. 162. Za przykład mogą tu posłużyć angielskie hrabstwo i angielska parafia oraz szwedzka ziemia i prowincja holenderskie.

28. Tamże.

29. Za przykład może tu posłużyć francuski departament, utworzony decyzją władz w 1790 roku. Racjonalizm był także podstawą zmniejszenia liczby jednostek administracyjnych w wielu krajach, np. we Włoszech, w RFN w Anglii. W praktyce takie działania odbywają się w oparciu o sztywne kryteria w postaci minimalnej powierzchni i liczby mieszkańców, średniego dochodu, maksymalnej odległości od granicy jednostki do jej siedziby, czy też występowania na danym terenie określonych instytucji lub elementów infrastruktury. Podobne zmiany – po reformach z lat 70-tych i następnych – miały także miejsce we współczesnej Szwecji.

30. Zob.: Z. Duniewska, wyd. cyt., s. 32-33. Zob. także: M. Elżanowski, *Pojęcie i rodzaje podziału terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1979, nr 1, s. 31.

kratycznym państwie prawa – budowa społeczeństwa obywatelskiego i integracja społeczności lokalnych, co sprawia, że tworząc podział pomocniczy należy kierować się nie tylko względami ekonomicznymi, ale przede wszystkim społecznymi<sup>31</sup>. Z założenia jednostki pomocnicze oraz jednostki niższego rzędu mogą zarządzać i korzystać z mienia komunalnego oraz rozporządzać dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie. W Polsce podział pomocniczy tworzony jest dla dzielnic bądź sołectw, a w przeszłości często był tworzony dla podziałów specjalnych w postaci rejonów, obwodów czy też okręgów.

Podziały terytorialne specjalne natomiast to odrębne od podziału zasadniczego podziały terytorialne państwa, stworzone dla potrzeb organów państwowych niebędących organami administracji rządowej ogólnej, które na najwyższym szczeblu podległe są bezpośrednio administracji centralnej w ramach określonych resortów<sup>32</sup>. Jak słusznie zauważa B. Jaworska-Dębska, problematyka podziałów terytorialnych specjalnych jest w ustawodawstwie polskim rozproszona, a najpełniej wyrażała ją uchylona w 1999 roku w związku z reformą ustrojową państwa ustawa o terenowych organach administracji rządowej<sup>33</sup>. Podziałów terytorialnych specjalnych dokonuje się dla wykonywania takich specjalnych zadań państwa, których realizacja w ramach podziału zasadniczego byłaby niecelowa lub znacznie utrudniona<sup>34</sup>. Generalnie rzecz biorąc, za utworzeniem takiego podziału przemawiać powinna uzasadniona potrzeba określonej dziedziny administracji państwowej lub inny uzasadniony społecznie cel. Podziały specjalne powinny być tworzone na podstawie ustaw i charakteryzować się względną trwałością. Dopuszcza się przy tym sytuację, że mogą one całkowicie odbiegać od zasadniczego podziału terytorialnego państwa, chociaż w literaturze przedmiotu postuluje się, aby nie naruszały one granic jednostek podziału zasadniczego, choć nie zawsze jest to możliwe<sup>35</sup>. Brak

---

31. R. Bul, *Problemy funkcjonowania jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego na przykładzie miasta Poznania*, „Biuletyn Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM Rozwój regionalny i polityka regionalna” 2010, nr 12, s. 79.

32. W. Zajac..., s. 15.

33. B. Jaworska-Dębska..., s. 213.

34. Jako klasyczne można wymienić podziały specjalne na potrzeby administracji górniczej, morskiej, celnej, wojskowej, skarbowej itp.

35. Z. Duniewska..., s. 33.

synchronizacji podziałów specjalnych z podziałem zasadniczym i pomocniczym uznaje się w doktrynie za wadę systemu politycznego. J.P. Tarno stwierdza, że *jak najmniejsza liczba podziałów specjalnych, dostosowanych do podziału zasadniczego, jest zjawiskiem korzystnym, ponieważ umożliwia bardziej sprawną koordynację działalności jednostek administracji niezespołonej przez terenowe organy administracji ogólnej*<sup>36</sup>. Poszczególne składowe i elementy struktury administracyjnej powinny się uzupełniać i być korelatywne, a zachodzące pomiędzy nimi relacje powinny gwarantować sprawność systemu.

Liczba podziałów specjalnych w państwie wzrasta lub maleje w zależności od stopnia scentralizowania administracji<sup>37</sup>.

Szczególnym zagadnieniem związanym z podziałem państwa jest regionalizacja<sup>38</sup>. Region „od zawsze” przeciwstawiany był tradycyjnie pojętemu państwu i jako taki wychodził naprzeciw integracji ponadpaństwowej, której ideą jest „świat współpracujących ze sobą regionów”<sup>39</sup>, funkcjonujących jako całość dla rozwiązania złożonych problemów<sup>40</sup>.

Zdaniem J. Kołodziejskiego, regionalizacja powinna cechować się:

- zdecentralizowaną organizacją państwa opartą na takiej strukturze terytorialnej, która zapewnia funkcjonowanie mechanizmu równowagi różnych interesów na podstawie procedur negocjacyjnych,

---

36. J.P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny w Polsce...*, s. 30.

37. Zob. także: W. Chróścielewski, *Podziały terytorialne specjalne*, Warszawa 1987.

38. Regionalizm wyrósł z obrony przed centralizacją życia społeczno-politycznego, a także ochrony własnej tożsamości i świadomości narodowej. Kolebką współczesnego regionalizmu była dziewiętnastowieczna Francja. Pierwszym teoretykiem zagadnień regionalnych był Frederic Le Play (1806-1882); jego prace kontynuował Henri de Tourville oraz Vidal de la Blanche. Zob.: H. Kubiak, *Region i regionalizm. Próba analizy typologicznej*, „Przegląd Polonijny” 1994, z. 1 (71), s. 13; oraz J. Damrosz, *Region i regionalizm. Próba analizy typologicznej*, „Przegląd Polonijny” 1994, z. 1 (71), s. 81. Por. E. Osmańczyk, *Encyklopedia Spraw Międzynarodowych i ONZ*, Warszawa 1974, s. 3058; a także: *Wielka Encyklopedia Powszechna PWN*, t. 9, Warszawa 1967, s. 746.

39. S. Parzymies, *Europa regionów*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 3, s. 17.

40. E. Haliżak, *Funkcje regionalizmu w stosunkach międzynarodowych*, [w:] J. Kukułka (red.), *Zmienność i instytucjonalizacja stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1988, s. 134.

- systemowym podporządkowaniem całej organizacji przestrzennej społeczeństwa i państwa, zgodnie z zasadami najwyższej sprawności ich funkcjonowania,
- współdziałaniem samorządu terytorialnego oraz centralnej i terenowej administracji rządowej, a także wieloszczeblowej struktury przestrzennej odpowiadającej historycznie ukształtowanym układem przestrzennej organizacji i współczesnym potrzebom społeczeństwa i państwa<sup>41</sup>.

E. Nowacka przez region rozumie „określoną w hierarchii wewnątrzpaństwowej najwyższą jednostkę terytorialną państwa, stanowiącą najczęściej wyodrębniony geograficznie obszar o silnych więzach historycznych, kulturalnych, gospodarczych, społecznych i czysto etnicznych, w ramach którego prowadzona jest samodzielna polityka gospodarcza, społeczna i kulturalna, zabezpieczająca wspólnotę interesów społeczności określonego terytorium<sup>42</sup>.

Regiony mogą być jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego, ale też mogą istnieć bez ustawowych podstaw<sup>43</sup>. W tradycyjnej nauce międzynarodowego prawa publicznego regionalizm kojarzony był z podziałem administracyjnym kraju. W świetle obecnej polityki państw europejskich mianem regionu określa się najwyższą jednostkę organizacji terytorium państwa, bez względu na jego formę ustrojową (federacja, państwo unitarne), o relatywnie dużej powierzchni i dość znacznej liczbie ludności. Region jest obszarem względnie jednolitym. W jego ramach jest prowadzona stosowna do potrzeb i uwzględniająca jego specyfikę samodzielna polityka gospodarcza, społeczna i kulturalna. Instytucje terytorialne zarządzające regionem powinny się charakteryzować dużą niezależnością od państwa. W ten sposób rozwój regionalizmu może być prowokowany przez działalność ustawodawcy tworzącego ramy prawne dla samorządności lokalnej. Nie bez znaczenia jest poczucie odrębności kulturowej (aż tym regionu kulturowego) społeczności zamieszkującej określony teren, kształtujące się samoczynnie. Z tego

---

41. J. Kołodziejski, *Analiza funkcjonowania terenowej administracji rządowej*, [w:] *Czy Polska będzie państwem regionalnym*, „Studia Regionalne i Lokalne” 1993, nr 42, s. 282 i nast.

42. E.J. Nowacka..., s. 40.

43. B. Rychłowski, *Regionalizacja ekonomiczna*, Warszawa 1967, s. 18 i nast. Zob. także: K. Kwaśniewski, *Integracja społeczności regionalnej: Śląsk Opolski*, Opole 1987, s. 67 oraz M. Elżanowski, M. Maciołek, P. Przybysz, *Region jako instytucja prawnoustrojowa*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 8, s. 60.

punktu widzenia regionem jest homogeniczna jednostka terytorialna stanowiąca część większej całości terytorialnej, zamieszkała przez społeczność wykazującą skłonność do integracji wokół wspólnych wartości etnicznych i kulturowych<sup>44</sup>.

Analiza współczesnych państw prowadzi do wyodrębnienia następujących rodzajów regionów<sup>45</sup>:

- autonomicznych – podstawą ich utworzenia są głównie tradycje historyczne; cechuje je możliwość realizowania autonomii i własne ustawodawstwo parlamentarne; występuje w krajach z ustrojem federalnym;
- administracyjno–samorządowych; są to jednostki terytorialne posiadające podmiotowość w prawie publicznym, którym zlecono wykonywanie za pośrednictwem ich organów zadań administracji publicznej na określonym terytorium. Administracja samorządowa pozostaje pod kontrolą państwa według kryterium legalności. Region tego typu przejmuje zadania administracji państwowej. Nie wymaga on regulacji konstytucyjnej.
- administracyjno-funkcjonalnych; tego typu regiony uprawnione są tylko do wykonywania ściśle określonych przez prawo zadań z zakresu administracji publicznej. Cechą charakterystyczną tego regionu jest powiązanie organizacyjne organów samorządu z organami rządowymi na poziomie regionu<sup>46</sup>.

Na ogół regiony traktowane są jako forma pośrednia pomiędzy jednostkami terytorialnymi dla wyższej administracji rządowej i samorządowej a władzami centralnymi. We współczesnej Europie regionalizacja stała się nie tylko wyrazem podejmowanych działań zmierzających do przełamania istniejących podziałów administracyjnych, ale również granic państwowych, co z kolei – oczywiście w skrajnym wypadku – prowadzić może do secesji<sup>47</sup>.

---

44. Zob.: K. Kwaśniewski, wyd. cyt., s. 67, M. Elżanowski, M. Maciołek, P. Przybysz, *Region jako instytucja prawnoustrojowa*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 8, s. 60.

45. E. Nowacka..., s. 40.

46. Zob. także: K. Skotnicki, *Pojęcie autonomii w teorii prawa państwowego*, [w:] *Studia Prawno-Ekonomiczne*, 1986, t. 36 oraz: M. Szczepański, *System światowy: między globalizmem i lokalizmem*, „Przegląd Socjologiczny” 1992, tom XLI, s. 153 i nast., a także: M. Ciechocińska, *Regionalizm na obszarach pogranicznych*, [w:] *Regionalizm polski u progu XXI wieku*, Wrocław 23-25 IX 1994, s. 43-45.

47. J. Lang, *Podziały terytorialne. Geneza, typy, zasady tworzenia*, Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1994, nr 181, s. 5.



## Podsumowanie

Determinanty i czynniki kształtujące podział terytorialny państwa są wielopłaszczyznowe. Jak zauważa J. Szreniawski, *zmiany zachodzące w życiu zmuszają do ciągłych zmian w podziale terytorialnym. Dostosowywanie podziału do nowych potrzeb, godzenie różnych dążeń (...) do tworzących się ośrodków przemysłowych i handlowych, do urbanizacji i komunikacji, ośrodków zaspokajających potrzeby ochrony zdrowia, oświaty, kultury czy sportu, stwarza określone trudności w tworzeniu podziału terytorialnego najbardziej odpowiedniego do aktualnych potrzeb państwa i społeczeństwa*<sup>48</sup>.

Generalnie rzecz biorąc, na strukturę terytorialną danego państwa wpływ mają przede wszystkim: ustrój społeczno-gospodarczy, specyficzne dla niego uwarunkowania geograficzne i przyrodnicze, uwarunkowania polityczno-ekonomiczne, zachodzące procesy urbanizacyjne, czynniki demograficzne, historyczne oraz zapożyczenia obce. Współcześnie mamy generalnie do czynienia z podziałami dwu i trzostopniowymi. Podział czterostopniowy aktualnie już w zasadzie nie występuje (w klasycznej formie był praktykowany w XIX w. w Prusach: gmina – powiat – obwód regencyjny – prowincja), a jednostopniowy charakterystyczny jest jedynie dla państw najmniejszych (Luksemburg).

W Europie – podobnie jak obecnie w Polsce – z zasady wszystkie większe obszaro i ludnościowo państwa posiadają trzy poziomy zarządzania poniżej szczebla centralnego (Francja, Hiszpania, Niemcy, Włochy). Uznawane za najbardziej zdecentralizowane kraje skandynawskie generalnie – z wyjątkiem Finlandii – posiadają dwuszczeblowy samorząd terytorialny (Dania, Norwegia, Szwecja). Należy jednak zaznaczyć, że są to również kraje o małej gęstości zaludnienia.

Jednym z kluczowych i uniwersalnych czynników branych pod uwagę przez ustawodawcę jest zapewnienie skuteczności i efektywności działania jednostek podziału terytorialnego przypisanych jej zadań publicznych, potencjał gospodarczy poszczególnych terenów oraz liczba ludności. W samym procesie kształtowania struktur administracji publicznej ustawodawca powinien przy tym uwzględnić istniejące więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe. Ostatnie lata – zwłaszcza w kontekście procesu integracji europejskiej – wskazują również na jeden istotny czynnik

---

48. J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004, s. 110.

kształtowania podziału terytorialnego, jakim jest konieczność skonstruowania takiej struktury organizacyjnej, która byłaby kompatybilna ze strukturami innych członków Unii Europejskiej i zdolność – w odniesieniu do największych jednostek podziału terytorialnego – do prowadzenia polityki regionalnej oraz wykonywania zadań o charakterze ponadlokalnym. Jak słusznie bowiem stwierdza J.P. Tarno, *przystosowanie podziału terytorialnego państwa i systemu samorządu terytorialnego do standardów Unii jest bowiem warunkiem, który pozwala na wykorzystanie instrumentów prawnych i ekonomicznych stosowanych w państwach Unii, a służących rozwojowi regionalnemu i współpracy międzyregionalnej*<sup>49</sup>.

Posługując się przykładem Polski, przy opracowywaniu reformy administracyjnej w 1998 roku uwzględniono następujące kryteria podziału terytorialnego kraju:

- kryterium akceptacji społeczności lokalnych reprezentowanych przez ich formalne organizacje,
- kryterium historyczno-kulturowe,
- kryterium gospodarcze,
- kryterium potencjału instytucjonalnego użyteczności publicznej,
- kryterium geograficzne<sup>50</sup>.

Projekt także uwzględniał sytuację polityczno-gospodarczą kraju oraz wymiar międzynarodowy. Nowy podział terytorialny i struktura władz publicznych miały jednocześnie odpowiadać rozwiązaniom przyjętym w europejskich krajach o porównywalnej liczbie ludności oraz obszarze, co w konsekwencji miało ułatwić podejmowanie współpracy międzynarodowej na poziomie lokalnym i regionalnym (w tym współpracy transgranicznej); stanowić jednocześnie realizację postulatów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz umożliwić branie pełnego udziału w pracach Rady Europy<sup>51</sup>. Z perspektywy czasu – pomimo kilku kontrowersji

---

49. J.P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska..., s. 30.

50. M. Kulesza, *Kryteria podziału powiatowego*, „Wspólnota” 1998, nr 12, s. 10.

51. Potwierdzeniem tej tezy było stanowisko rządu, stwierdzającego w swoim raporcie, że: „reformy administracji (a także sądownictwa) są również niezbędne w szerokim zakresie w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, bowiem jest to jedna z podstawowych dróg zapewnienia Polsce partnerskiego udziału w pracach struktur europejskich i w stosunkach z krajami członkowskimi. Jednocześnie analogiczny do zbliżonych parametrami krajów członkowskich ustrój terytorialny (zwłaszcza w kwestii utworzenia województw-regionów) miał – zdaniem

i problemów zewnętrznych – można stwierdzić, że do samej zasady obowiązującej podział terytorialny jest optymalny.

Podział terytorialny państwa w XXI wieku – z uwagi na pełnioną funkcję usługową wobec administracji – spełnia bardzo istotną rolę. Głównym i podstawowym celem działalności administracji publicznej jest bowiem pełnienie funkcji będących pochodnymi funkcji systemu politycznego i zapewnieniu jego trwałości, stabilności i ciągłości oraz realizacja rozdziału dóbr i usług publicznych<sup>52</sup>.

Podziały terytorialne, a dokładne utworzone w ich wyniku jednostki terytorialno-administracyjne odgrywają bardzo ważną w realizacji działań publicznych oraz działalności samorządów. Często również pełnią również funkcję tzw. „kapitału społecznego” i więzi społecznych pomiędzy mieszkańcami danej jednostki.

Każdy podział powinien przewidywać różnorodne uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne występujące i charakterystyczne dla danego państwa. Bez wnikliwej analizy tych aspektów nie można dostrzec i wskazać idealnych rozwiązań. Charakterystycznym jest, że dopiero w oparciu o kilkunastoletnie doświadczenia można wskazać ewentualne problemy oraz słabości stanu obecnego.

## Streszczenie

Właściwy podział terytorialny państwa jest niezbędnym elementem jego prawidłowego funkcjonowania, świadczenia usług publicznych dla obywateli oraz wydatkowania publicznych środków finansowych. Ponadto w odniesieniu do demokratycznego państwa prawa i decentralizacji administracji publicznej, zapewnia lepsze wykonanie przez powołane organy ich ustawowych zadań oraz przyczynia się do pobudzenia aktywności obywatelskiej. Przedmiotem badawczym publikacji jest aparat pojęciowy związany z podziałem terytorialnym, znaczenie podziałów dla pełnienia przez państwo jego funkcji, aspekty funkcjonowania działalności

---

reformatorów – umożliwić pełniejsze wykorzystanie instrumentów prawnych i ekonomicznych wypracowanych przez Unię, a służących rozwojowi regionalnemu i współpracy międzyregionalnej. Zob.: *Założenia Rządowe Reformy Ustrojowej Państwa*, MSWiA, Warszawa, Kwiecień 1998, [www.wspolnota.org.pl/reforma/zalozenia03.html](http://www.wspolnota.org.pl/reforma/zalozenia03.html), pobrano 29.11.2007 r. oraz *Polska administracja publiczna po reformie. Ustrój-kompetencje-liczby*, MSWiA, Warszawa, Grudzień 1999, s. 18 i nast.

52. A. Ferens..., s. 23.

jednostek zasadniczego, pomocniczego i specjalnego podziału państwa oraz ich determinanty.

**Słowa kluczowe:** administracja, podział terytorialny państwa, decentralizacja

## Summary

### **Territorial division of the country - the concept, types, functions**

The appropriate division of the country's territory is essential for its proper functioning, the provision of public services for citizens and disbursement of public funds. Moreover, with regard to the democratic rule of law and decentralization of public administration, provides better performance by designated authorities of their statutory responsibilities and contribute to stimulate active citizenship. The subject of the research paper is conceptual apparatus associated with the territorial division, the importance of divisions for the exercise by the State of its features, aspects of the business units, secondary and special division of the state and its determinants.

**Key words:** administration, territorial division of the state, decentralization

## Bibliografia

- Antoszewski A., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, [w:] *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, A. Ferens (red.), I. Macek (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999.
- Boć J., Kuta T., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984.
- Bul R., Problemy funkcjonowania jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego na przykładzie miasta Poznania, „Biuletyn Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM Rozwój regionalny i polityka regionalna” 2010, nr 12.
- Ciechocińska M., *Regionalizm na obszarach pogranicznych*, [w:] *Regionalizm polski u progu XXI wieku*, Wrocław 23-25 IX 1994.
- Chróścielewski W., *Podziały terytorialne specjalne*, PWN, Warszawa 1987
- Chróścielewski W., *Tryb kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa*, SPE 1985, t. XXXIV.
- Damrosz J., *Region i regionalizm. Próba analizy typologicznej*, „Przegląd Polonijny” 1994, z. 1 (71).

- Dawidowicz W., *Prawo administracyjne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1987.
- Domagała M., *Z zagadnień decentralizacji w państwie współczesnym*, [w:] J. Iwanek (red.), *Oblicza decentralizmu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1996.
- Duniewska Z., *Zasady organizacji i działania terenowej administracji publicznej: wstęp do prawa administracyjnego* [w:] M. Stahl (red.), Warszawa 1991.
- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Difin, Warszawa 2000.
- Elżanowski M., *Pojęcie i rodzaje podziału terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1979, nr 1.
- Elżanowski M., Maciołek M., Przybysz P., *Region jako instytucja prawnoustrojowa*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 8.
- Ferens A., *Administracja publiczna. Wprowadzenie do nauki administracji publicznej*, [w:] *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, A. Ferens (red.) i I. Macek (red.), Wrocław 1999.
- Guy Peters B., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999.
- Haliżak E., *Funkcje regionalizmu w stosunkach międzynarodowych*, [w:] J. Kukułka (red.), *Zmienność i instytucjonalizacja stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1988
- Herbut R., *Administracja publiczna – modele, funkcje i struktura*, [w:] *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, A. Ferens (red.), I. Macek (red.), Wrocław 1999.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.
- Jaworska-Dębska B., *Podział terytorialny*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000.
- Kołodziejski J., *Analiza funkcjonowania terenowej administracji rządowej*, [w:] *Czy Polska będzie państwem regionalnym*, „Studia Regionalne i Lokalne” 1993, nr 42.
- Kubiak H., *Region i regionalizm. Próba analizy typologicznej*, „Przegląd Polonijny”, 1994, z. 1 (71).
- Kulesza M., *Kryteria podziału powiatowego*, „Wspólnota” 1998, nr 12.

- Kunderewicz C., *Studia z rzymskiego prawa administracyjnego*, Łódź 1991.
- Kwaśniewski K., *Integracja społeczności regionalnej*, Opole 1987.
- Lang J., *Podziały terytorialne. Geneza, typy, zasady tworzenia*, Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1994, nr 181.
- Leoński Z., *Organy administracji państwowej w RP*, Poznań 1995.
- Leoński Z., [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I, J. Starościk (red.), Ossolineum 1977
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- Nowacka E.J., *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa 1997.
- Omańczyk E., *Encyklopedia Spraw Międzynarodowych i ONZ*, Warszawa 1974.
- Parzymies S., *Europa regionów*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 3.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2004.
- MSWiA, *Polska administracja publiczna po reformie. Ustrój – kompetencje – liczby*, Warszawa 1999.
- Rybicki Z., Piątek S., *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984.
- Rychłowski B., *Regionalizacja ekonomiczna*, Warszawa 1967.
- *Samorząd terytorialny. Teksty jednolite* (z wprowadzeniem M. Kuleszy), Warszawa 1998.
- Skotnicki K., *Pojęcie autonomii w teorii prawa państwowego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1986, t. 36,
- Szczepański M., *System światowy: między globalizmem i lokalizmem*, „Przegląd Socjologiczny” 1992, tom XLITarno J.P., Sieniuc M., Sulimierski J., Wyporska J., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004.
- Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004.
- *Wielka Encyklopedia Powszechna PWN*, t. 9, Warszawa 1967.
- Wykrętowicz S., *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Poznań 2001
- Zajac W., *Zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny Polski*, Warszawa 1999
- *Założenia Rządowe Reformy Ustrojowej Państwa*, MSWiA, Warszawa, Kwiecień 1998 r., [www.wspolnota.org.pl/reforma/zalozenia03.html](http://www.wspolnota.org.pl/reforma/zalozenia03.html), pobrano 29.11.2007 r.

# Uwarunkowania polityczne polityki regionalnej w Polsce w latach 2001-2010

*Piotr Solarz<sup>1</sup>*

## Wprowadzenie

Rozwój regionalny jest specyficznym i skomplikowanym obszarem dostosowania naszego kraju w warunkach integracji europejskiej z systemem instytucjonalno prawnym i społeczno gospodarczym Unii Europejskiej. Stąd celem niniejszego artykułu jest próba analizy badanego zagadnienia z perspektywy rozwiązywania podstawowych problemów społeczno gospodarczych w Polsce – takich jak m.in. bezrobocie, które są czynnikami charakteryzującymi stan i rozwój polityki regionalnej w Polsce, w okresie rządów Leszka Millera, Marka Belki, Kazimierza Marcinkiewicza, Jarosława Kaczyńskiego i Donalda Tuska a więc z perspektywy okresu czasu od 2001 r. do 2009 r.

## Polityka regionalna w Polsce w okresie rządów Leszka Millera od dnia 19 października 2001 do maja 2004 r.

Celem tej części artykułu jest przedstawienie polityki regionalnej w Polsce w latach 2001 do 2004 z okresu rządów ówczesnego premiera Leszka Millera ze szczególnym zwróceniem uwagi na uwarunkowania społeczno gospodarcze jakie pojawiały się w kraju w czasie trwania kadencji. W dniu 17 grudnia 2000 r. utworzona została koalicja wyborcza Sojuszu Lewicy Demokratycznej z Unią Pracy (SLD-UP). Koalicja ta wygrała wybory parlamentarne we wrześniu 2001 r. zdobywając 41,04% głosów i 216 mandatów poselskich oraz 75 mandatów senatorskich. SLD i UP utworzyły w Sejmie osobne kluby parlamentarne które na początku kadencji liczyły kolejno 200 i 16 posłów. Po zwycięstwie koalicji SLD-UP ówczesny prezydent Aleksander Kwaśniewski już 4 października, a więc 10 dni po wyborach parlamentarnych, desygnował lidera SLD – Leszka Millera na Prezesa Rady Ministrów, powierzając

---

1. Dr hab. Piotr Solarz, Katedra Europeistyki na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Dziekan Wydziału Politologii Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie.

mu misję sformułowania nowego rządu. 19 października 2001 roku objął on urząd Prezesa Rady Ministrów i Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej oraz przedstawił skład Rady Ministrów zaprzysiężonej przez prezydenta<sup>2</sup>.

Gdy koalicja SLD-UP przejmowała władzę w Polsce ta znajdowała się akurat w stosunkowo nieciekawej sytuacji. Przez społeczeństwo przepływała fala niezadowolonia z biernej i nieudolnej polityki prowadzonej przez AWS, co wyraźnie i stanowczo odzwierciedliły wyniki wyborów parlamentarnych, w których to tak zdecydowana wygrana zaskoczyła nawet same SLD (dla porównania: drugą największą ilość głosów zdobyło PO z poparciem sięgającym zaledwie 12%). Ówczesnie Polska przeżywała poważne problemy społeczno-ekonomiczne: systematycznie wzrastało bezrobocie, zbyt niski był wzrost gospodarczy, słaby stan finansów państwa i mocno opóźnione negocjacje z Unią Europejską. Miesiącem przejścia władzy przez koalicję rządzącą był październik 2001 r. Stan stopy bezrobocia na koniec tego miesiąca wynosił w Polsce 16,4% w skali całego kraju, co dawało 2 944 290 zarejestrowanych osób pozostających bez zatrudnienia<sup>3</sup>. Ponieważ problem bezrobocia stał na czele listy zadań do rozwiązania, program wyborczy SLD przewidział szeroką gamę propozycji mających na celu zatrzymanie, a przynajmniej zahamowanie nieustannie od 1998 r. rosnącego trendu stopy bezrobocia. Politycy przy tworzeniu programu wyborczego za cel strategiczny postawili sobie stworzenie miejsc pracy. Proces ten miał być realizowany przez szereg instrumentów zawartych w programie. Konkretnie działania zmierzające do tworzenia nowych miejsc pracy i ograniczenia bezrobocia znajdowały się w propozycjach obejmujących politykę wobec: małych i średnich przedsiębiorstw, eksportu, systemu podatkowego, edukacji, prywatyzacji i gospodarowania majątkiem Skarbu Państwa, rozwoju infrastruktury i polityki regionalnej<sup>4</sup>.

---

2. <http://polskawue.gov.pl/Glowne,wydarzenia,procesu,integracyjnego,479.html>, pobrano 01.09.2013 r.

3. [www.stat.gov.pl/gus/roczniki\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/roczniki_PLK_HTML.htm), pobrano 01.09.2013 r.

4. [http://www.sld.org.pl/program/program\\_wyborczy\\_koalicji\\_sld\\_up\\_2001.htm](http://www.sld.org.pl/program/program_wyborczy_koalicji_sld_up_2001.htm), pobrano 01.09.2013 r.



Jednak partia wiedziała że czeka ją nie lada wyzwanie: *Ograniczenie bezrobocia jest zadaniem trudnym i będzie wymagało czasu. Potrzebne będą jakieś działania specyficzne i nadzwyczajna mobilizacja*<sup>5</sup>.

Zwrócono szczególną uwagę na złą sytuację absolwentów którzy stanowili coraz liczniejszą grupę bezrobotnych. W roku 2002 szkoły ukończyło ok. 900 tysięcy osób. Należy oczekiwać, że ok. 520 tysięcy z nich będzie potrzebowało pomocy w procesie wchodzenia na rynek pracy – do nich kierowane są działania opisane w programie.

Program wyborczy SLD przewidywał zatem pomoc absolwentom w pozyskaniu pierwszej pracy zawodowej poprzez uruchomienie programu „PIERWSZA PRACA” opartego na systemie refundacji pracodawcom ze środków Funduszu Pracy połowy składki na ubezpieczenie społeczne (od najniższego wynagrodzenia) za każdego zatrudnionego absolwenta przez okres 12 miesięcy.

Program „Pierwsza Praca” w styczniu 2002 r. został przyjęty przez Rady Ministrów, a jego realizacja rozpoczęła się w czerwcu 2002 r. Program ten skierowany był do wszystkich absolwentów szkół ponad gimnazjalnych a jego podstawowym zadaniem była ochrona młodych osób kończących edukację przed bezrobociem. Ułatwiał on zdobycie pierwszych doświadczeń zawodowych<sup>6</sup>.

W 2003 r. z programu „Pierwsza Praca” skorzystało łącznie 833,7 tys. absolwentów i młodych osób w wieku 18–24 lat, dotychczas pozostających bez zatrudnienia. 206,6 tys. osób zostało objętych aktywnymi programami rynku pracy. 624,8 tys. osób objętych działaniami wspomagającymi w zakresie informacji zawodowej, poradnictwa zawodowego i pośrednictwa pracy. Niemalże 90 tys. osób uczestniczących w programie „Pierwsza Praca” znalazło zatrudnienie w przeciągu 3 miesięcy od zakończenia aktywizacji. Mimo, że nieznacznie odbiło się to korzystnie na stopie bezrobocia w Polsce, która to po skoku do 18% w 2002 roku, w 2003 powróciła do poziomu z pierwszych miesięcy rządów koalicji SLD-UP i ustatkowała się na wyniku 17%<sup>7</sup>.

Kolejnym zabiegiem mającym na celu zmniejszenie bezrobocia było zwiększenie środków Funduszu Pracy na umowy absolwenckie, staże u pracodawcy i szkolenia

---

5. L. Stomma, *Leszek Miller*, WDK, Warszawa 2001.

6. [www.stat.gov.pl/gus/roczniki\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/roczniki_PLK_HTML.htm), pobrano 01.09.2013 r.

7. [www.stat.gov.pl/gus/roczniki\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/roczniki_PLK_HTML.htm), pobrano 01.09.2013 r.

a także rozszerzenie uprawnień samorządów województw w walce z bezrobociem i przekazanie im większej niż dotychczas części środków z Funduszu Pracy.

W lutym 2003 r. weszła w życie większość przepisów znowelizowanej ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o systemie oświaty. Zmiany służyły m.in. zwiększaniu aktywności zawodowej pozostających bez pracy i objęciu większej liczby osób programami dla bezrobotnych. Zwiększyła się również rola samorządów w aktywizacji bezrobotnych. Nowelizacja poszerzyła zadania samorządu terytorialnego w kwestiach związanych ze zwalczaniem bezrobocia. Zgodnie z wprowadzonymi zmianami samorząd wojewódzki może rozdzielać między samorzady powiatowe środki z Funduszu Pracy na finansowanie programów aktywnego przeciwdziałania bezrobociu oraz na inne fakultatywne zadania. Zmiany te mają na celu: ułatwienie prowadzenia na szczeblu województwa regionalnej polityki w zakresie przeciwdziałania bezrobociu np. poprzez programy i kontrakty wojewódzkie, efektywniejsze gospodarowanie środkami Funduszu Pracy przez samorzady powiatowe oraz umożliwienie zestawiania środków pochodzących z różnych źródeł na realizację tych samych celów na terenie całego województwa. Zmiany te przyczyniły się do efektywniejszego wykorzystania środków Funduszu Pracy na szkolenia pracowników urzędów pracy, dzięki uwzględnieniu lokalnych potrzeb szkoleniowych<sup>8</sup>.

Następnie przewidzianym przez program wyborczy punktem mającym doprowadzić do zmniejszenia stopy bezrobocia w kraju miało być lepsze wykorzystanie Funduszu Pracy i podjęcie działań rządu na rzecz planowania i wykorzystywania funduszy resortowych, krajowych i międzynarodowych na realizację zadań skierowanych na tworzenie nowych miejsc pracy i przeciwdziałanie bezrobociu<sup>9</sup>.

Rok 2003 trzeci który okazał się być przełomowy dla rynku pracy przyniósł wiele działań podjętych właśnie w celu redukcji bezrobocia. Uruchomionych zostało szereg projektów takich jak:

- II Edycja projektu „Zielone miejsce pracy” z którego w formie staży absolwenckich skorzystało 482 osoby a w formie robot publicznych 2093 osoby.

---

8. <http://polskawue.gov.pl/Glowne,wydarzenia,procesu,integracyjnego,479.html>, pobrano 01.09.2013 r.

9. [http://www.sld.org.pl/program/p-r-m-a-405/program\\_wyborczy-koalicji\\_sld\\_up\\_2001.html](http://www.sld.org.pl/program/p-r-m-a-405/program_wyborczy-koalicji_sld_up_2001.html), pobrano 01.09.2013 r.

- Projekt „Moja gmina w Unii Europejskiej” w ramach którego staże odbyło 4 997 osób a 600 zostało zatrudnionych w 2004 roku.
- Zintensyfikowanie działania Ochotniczych Hufcy Pracy. Skierowały one do pracy około 10 tys. zarejestrowanych tam absolwentów oraz zorganizowano 389 giełd i targów pracy na których zaprezentowano ok. 28 tys. ofert pracy.
- Program mikropożyczek na finansowanie kosztów własnej działalności gospodarczej.

Pozwoliło to na utworzenie ogółem 476 miejsc pracy.

- Program „Junior”. Ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych przeznaczonych na realizację programu aktywizacji niepełnosprawnych absolwentów „Junior” dofinansowano rozpoczęcie m.in. 282 staży absolwenckich oraz dokończenie 278 staży, które rozpoczęły się jeszcze w 2002.
- Uruchomiono pilotażowy projekt „Moja pierwsza firma”.
- Umowy międzynarodowe dotyczące stażu. W 2003 r. z możliwości podjęcia pracy za granicą jako stażyści (pracownicy-goście), co umożliwiają umowy międzyrządowe, skorzystało: 70 osób w Republice Federalnej Niemiec, 375 osób we Francji oraz 49 osób w Szwajcarii.
- Wspieranie programów lokalnych i regionalnych.

Kolejnym etapem programu wyborczego który miał zatrzymać wzrost bezrobocia było uelastycznienie prawa pracy polegające m.in. na zróżnicowaniu wysokości płacy minimalnej w zależności od stopnia bezrobocia w danym okręgu, dla osób podejmujących pracę po raz pierwszy co w latach 2002–2003 zaowocowało doprowadzeniem do kilku nowelizacji ustaw Kodeksu Pracy.

Postawiono również na realizowanie dużych projektów infrastrukturalnych, np. zalesianiu nieużytków. Ostatnim punktem tej części programu wyborczego, która traktowała o najważniejszym społecznym wyzwaniu jakie postawiła sobie koalicja SLD-UP czyli zmniejszeniu bezrobocia była propozycja stosowania dotacji do tworzonych, trwałych miejsc pracy jako podstawowego instrumentu w programach rozwoju regionalnego.

Wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw było ważnym narzędziem realizacji polityki rozwoju regionalnego. Wsparcie ich rozwoju miało na celu wzmocnienie i rozwój gospodarek regionalnych, także utrzymanie i wzrost zatrudnienia w re-

gionalnych i lokalnych rynkach pracy. Szczególne znaczenie miało to w regionach zagrożonych lub dotkniętych wysokim bezrobociem strukturalnym. W 2002 r. uchwalono ustawę o finansowym wspieraniu inwestycji, która pomaga przywracać wzrost inwestycji dokonywanych w Polsce, a tym samym hamuje wzrost bezrobocia poprzez tworzenie nowych oraz utrzymywanie już istniejących miejsc pracy<sup>10</sup>.

Pod koniec kadencji koalicjanci sami przyznali że nie udało im się sprostać wszystkim nadziejom pokładanym w ich rządzie. Jak sami powiedzieli:

*Państwo dalej jest ile oceniane, a polityka i politycy krytykowani jak nigdy dotąd. Niestety mamy w tym swój udział. Zabrało nam odwagi w mówieniu prawdy, zbyt często zawadzili ludzie, którzy zapominali, że są reprezentantami partii lewicowej, gdzie nie ma miejsca na egoizm i myślenie o własnym interesie, a celem działania jest troska o dobra wspólne, obrona ludzi słabszych, wykluczonych<sup>11</sup>.*

W zasługach swoich wymieniają jednak doprowadzenie do wzrostu gospodarczego, spadku bezrobocia i pierwsze efekty obecności Polski w Unii Europejskiej. Jak to wyglądało faktycznie? Tak – gdy pod koniec 2001 roku Sojusz Lewicy Demokratycznej wraz z koalicjantami przejął odpowiedzialność za rządzenie krajem stopa bezrobocia wynosiła 16,4%. w przeciągu 3 lat wahała się utrzymując tendencję wzrostową by w maju 2004 roku pokazać wynik na poziomie 19,5%. Porównując ten wynik do poprzednio sprawującego władze AWS można uznać go za pozytywny, bowiem zaobserwować można spadek wzrostu bezrobocia na przestrzeni tych lat. W latach 1997–2001 stopa bezrobocia wzrosła od 11,6% do 16,4% co daje nam skok 0 4,8% na przestrzeni tych lat. W latach sprawowania władzy przez koalicję SLD-UP stopa bezrobocia wzrosła od 16,4% do 19,5% czyli wzrost bezrobocia na poziomie 3,1%. W przeciągu lat 2001–2004 zaobserwować można było również wzrost PKB z 750,8 (2001) do 883,7 (2004) mld PLN<sup>12</sup>.

---

10. [http://www.sld.org.pl/program/p-r-m-a-405/program\\_wyborczy-koalicji\\_sld\\_up\\_2001.html](http://www.sld.org.pl/program/p-r-m-a-405/program_wyborczy-koalicji_sld_up_2001.html), pobrano 01.09.2013 r.

11. J. Majcherek, A. Majcherek: *Dogońmy Europę!* (wywiad rzeka z Leszkiem Millerem), Hamal Books, 2001.

12. [www.stat.gov.pl/gus/roczniki\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/roczniki_PLK_HTML.htm), pobrano 01.09.2013 r.

## Polityka regionalna w Polsce w okresie rządów Marka Belki od 2 maja 2004 r. do 31 października 2005 r.

Gabinet pod kierownictwem premiera Marka Belki, został powołany przez ówczesnego Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego 2 maja 2004 roku po zapowiedzianej dymisji rządu Leszka Millera. Belka wygłosił przemówienia programowe na forum parlamentu (jednej z jego izb). Było to tzw. expose programowe 14 maja 2004 roku po czym nie uzyskał w Sejmie wotum zaufania. Za głosowało 188 posłów m.in. z klubu parlamentarnego SLD, przeciw m.in. PO, PIS, SDPL, LPR i PSL. W wyniku tego Prezydent przyjął dymisję Rady Ministrów i powierzył jej sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowego gabinetu<sup>13</sup>. Pomimo dymisji, Prezydent ponownie zamierzał zgłosić Marka Belkę na urząd premiera, po tym jak Sejm nie wyłonił własnego kandydata na to stanowisko. W dniu 11 czerwca 2004 roku Prezydent wręczył nominacje członkom rządu Marka Belki. Gabinet powołany wówczas miał niemal identyczny skład jak ten utworzony 2 maja 2004 r. Zmiana dotyczyła tylko obsady stanowiska szefa resortu zdrowia. Sejm udzielił wotum zaufania rządowi po wygłoszeniu expose przez premiera 24 czerwca 2004 roku. 19 października na pierwszym posiedzeniu Sejmu V kadencji złożył dymisję. Pełnił obowiązki premiera do czasu powołania nowej Rady Ministrów w dniu 31 października 2005. W czasie swoich rządów Marek Belka wygłosił 14 maja 2004 roku expose, w którym została zawarta między innymi problematyka związana z polityką zagraniczną. Podczas posiedzenia w Sejmie 14 października 2004 roku Premier oświadczył też, że wzrost gospodarczy był i będzie duży, a spadek bezrobocia ma charakter trwały. Belka zaznaczał, że Polsce nie grozi kryzys finansów państwa. Prezentując politykę społeczną oświadczył: *Chcemy podnosić poziom życia najuboższych ale nie kosztem najbogatszych. Nie będzie równego podziału biedy, ale będziemy dążyli do podziału bogactwa. Jesteśmy za stabilizacją podatków.* Jego zdaniem, przełomowym rozwiązaniem będzie wprowadzanie konkursów na ważne stanowiska w administracji państwowej i rozciągnięcie ich na całą Służbę cywilną tzn. administracją rządową i samorządową. Ponadto Belka zapowiedział skierowanie do Sejmu ustawy reformującej system ubezpieczeń rolniczych, kon-

---

13. K. Leszczyńska, *Rządy Rzeczypospolitej Polskiej 1989–2005*, Warszawa 2006.

tynuacje prywatyzacji, uproszczenie i skrócenie procedur sądowych w sprawach gospodarczych, co ma ułatwić działanie przedsiębiorcom<sup>14</sup>.

Kolejne expose Marek Belka wygłosił 24 czerwca 2005 r. Przypomniał główne zadania, jakie stoją przed jego gabinetem. Premier wymienił między innymi: zwalczanie biedy i bezrobocia, pełną mobilizację dla osiągnięcia jak największych korzyści z pierwszego roku członkostwa w Unii Europejskiej oraz rozwiązanie najważniejszych problemów w zakresie ochrony zdrowia, uporządkowanie zarządzania majątkiem państwa. Dużo miejsca poświęcił negocjacom w sprawie ówczesnego Traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej<sup>15</sup>. Rząd Marka Belki przewidywał, że stopa bezrobocia wyniesie 17,7% na koniec 2005 r. i spadnie do 16,9% na koniec 2006 roku. Na koniec września wskaźnik w tym zakresie spadł do 17,6%. Uważał, że trzeba bardziej agresywnie walczyć z bezrobociem. Na przykład poprzez zwolnienie pracodawców z płacenia przez rok składek ZUS-u i świadczeń zdrowotnych za każdego zatrudnionego bezrobotnego.

W styczniu 2005 r., w porównaniu do grudnia zanotowano wzrost liczby zarejestrowanych bezrobotnych i stopy bezrobocia. W stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego nastąpił spadek liczby bezrobotnych i jednocześnie obniżyła się stopa bezrobocia. Mniejsza niż w 2004 r. była liczba bezrobotnych nowo zarejestrowanych i jednocześnie wzrosła liczba bezrobotnych wyrejestrowanych z ewidencji urzędów pracy. W porównaniu do grudnia 2004 r. do urzędów pracy zgłoszono więcej ofert pracy. W tym samym okresie nieznacznie zwiększyła się liczba bezrobotnych pozostających bez prawa do zasiłku<sup>16</sup>.

Reasumując działalność rządu Marka Belki podczas półtorarocznej kadencji w zakresie polityki regionalnej należy ocenić pozytywnie z uwagi na bezpośrednie zaangażowanie gabinetu Marka Belki w rozwiązanie problemu bezrobocia tak kluczowego całego kraju. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt iż, pierwszy rok członkostwa Polski w Unii Europejskiej przebiegał w analizowanym okresie bez większych problemów – szczególnie ważna była tu problematyka absorpcji środków pochodzących z unijnych funduszy strukturalnych i funduszu spójności.

14. [www.gazeta.pl/wiadomosci](http://www.gazeta.pl/wiadomosci), pobrano 01.09.2013 r.

15. K. Leszczyńska, *Rządy Rzeczypospolitej Polskiej 1989–2005*, Warszawa 2006.

16. [www.stat.gov.pl/gus/roczniki\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/roczniki_PLK_HTML.htm), pobrano 01.09.2013 r.

## Polityka regionalna w Polsce w okresie rządów Kazimierza Marcinkiewicza od 31 października 2005 r. do 14 lipca 2006 r.

Jarosław Kaczyński 27 września 2005 r. wyznaczył Kazimierza Marcinkiewicza jako kandydata PiS na stanowisko premiera po zwyciężkach dla tej partii wyborach parlamentarnych i w październiku został desygnowany, a 31 października zaprzysiężony na tę funkcję przez Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego. 10 listopada jego rząd uzyskał w Sejmie wotum zaufania. Był to początek budowania państwa na podstawie nowej wizji politycznej a tym samym było to początek zmian z związanych z kreowaniem polityki regionalnej w Polsce<sup>17</sup>.

W okresie rządów Kazimierza Marcinkiewicza polityka regionalna i wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej stały się jednym z priorytetów. Stąd wykorzystanie środków z Unii Europejskiej było jednym z najistotniejszych zadań. Dlatego rząd w październiku 2005 r. podjął decyzję o powołaniu nowego resortu – Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Jego głównym zadaniem było zwiększenie poziomu wykorzystania oraz efektywnego zagospodarowania wszystkich dostępnych dla Polski środków Unii Europejskiej. Resort odpowiadał również za zarządzanie funduszami unijnymi oraz kształtowanie polityki rozwoju regionalnego.

Do jego zadań należy także współpraca z samorządem terytorialnym oraz Komisją Europejską w ramach polityki spójności<sup>18</sup>.

Dzięki aktywnej pracy nowego resortu – Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz wprowadzeniu w grudniu 2005 r. programu naprawczego udało się wykorzystać więcej środków unijnych. Chodzi o pieniądze zagwarantowane w Narodowym Planie Rozwoju na lata 2004-2006. W październiku 2005 r. wypłacono realizującym projekty 4,3% przyznanych środków. Do końca września br. na realizację projektów prorozwojowych z funduszy strukturalnych wypłacono blisko 7,7 mld zł, co oznacza, że wykorzystano 23% środków przyznanych Polsce na lata 2004-2006. Poprawa ta była możliwa dzięki uproszczeniu zasad ubiegania się o środki,

---

17. <http://www.marcinkiewicz.org/artukul.php/premier>, pobrano 01.09.2013 r.

18. A. Ryszkiewicz, *Przygotowanie Polski do wykorzystania środków z funduszy strukturalnych* [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Uwarunkowania i możliwości po 2004 roku*, G. Wojtkowska-Łodej (red.), Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2003, s. 260–273.

m.in. ograniczono liczbę załączników składanych przez przedsiębiorców razem z wnioskiem o dotację.

Jednym z efektów tych zmian jest uproszczenie sprawozdań z realizacji projektów, które przygotowują przedsiębiorcy. Z kolei uczniowie korzystający z pomocy stypendialnej nie muszą poświadczać wydatków na cele edukacyjne fakturami, paragonami czy biletami. Obecnie, aby uczeń otrzymał stypendium, wystarczy zaświadczenie dyrektora, że uczęszcza na zajęcia szkolne. Do usprawnienia realizacji działań inwestycyjnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej przyczyniła się także nowelizacja prawa zamówień publicznych.

Rząd ustalił, jakie działania będą realizowane przy finansowym wsparciu z funduszy unijnych w latach 2007-2013<sup>19</sup>. W sierpniu hr. przyjął *Narodową Strategię Spójności* (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia), która określa obszary i sposoby wykorzystania przyznanych Polsce środków.

Główne założenia NSS to: stworzenie warunków dla wysokiego i stabilnego rozwoju gospodarczego, wzrost zatrudnienia, podniesienie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw, głównie z sektora usług, budowa i modernizacja infrastruktury technicznej, wzrost konkurencyjności polskich regionów oraz rozwój obszarów wiejskich. Te założenia zostaną osiągnięte poprzez realizację programów operacyjnych. NSS przewiduje zaangażowanie w latach 2007–2013 kwoty 74,6 mld euro, z czego 59,5 mld euro to środki wspólnotowe<sup>20</sup>.

Kwoty te będą finansowały 16 Regionalnych Programów Operacyjnych przygotowanych przez właściwe zarządy województw, Program Operacyjny Rozwoju Polski Wschodniej, Programy Operacyjne Europejskiej Współpracy Terytorialnej, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, Program Operacyjny Kapitał Ludzki, PO Pomoc Techniczna. Ponadto Polska otrzyma środki ze Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej<sup>21</sup>.

---

19. T. Grosse, *Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście integracji europejskiej*, Warszawa 2003, s. 203-221.

20. Narodowa Strategia Spójności (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie).

21. J. Bradley, J. Zaleski, *Ocena wpływu Narodowego Planu Rozwoju Polski na lata 2004–2006 na gospodarkę przy zastosowaniu modelu HERMIN* [w:] „Gospodarka Narodowa” nr 7-8/2003, s. 18-45.



Rząd przedstawił partnerom społecznym trzy propozycje podziału środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego między 16 województw dla Regionalnych Programów Operacyjnych. W wyniku konsultacji został wybrany algorytm, zgodnie z którym wszystkie regiony uczestniczą w podziale tylko 80% ogółu środków. Kryterium podziału jest liczba ludności. W podziale pozostałych 20% funduszy uczestniczą tylko te regiony, w których poziom PKB na 1 mieszkańca jest niższy od 80% średniej krajowej i w których stopa bezrobocia jest wyższa od 150% średniej krajowej.

Dzięki przeliczeniu na ceny bieżące, przy użyciu wskaźnika inflacji na średniorocznym poziomie 2%, wartość przyznanych Polsce środków przez Unię Europejską wzrosnie o 7,7 mld euro. Oznacza to, że łączna wartość należnych Polsce środków wyniesie 67,2 mld euro. Dodatkowe pieniądze rząd chce przeznaczyć na pomoc dla najbiedniejszych, infrastrukturę oraz bezpieczeństwo energetyczne. Wsparcie otrzymają także te województwa, którym dotychczas przyznano najmniej środków<sup>22</sup>.

Rząd przyjął w czerwcu hr. *Strategie. Rozwoju Kraju*. To pierwszy kompleksowy plan obejmujący nie tylko propozycję działań, ale i środki na ich wykonanie. *Strategii* nadano rangę dokumentu nadrzędnego w stosunku do wszystkich innych strategii i programów.

Przewiduje ona gruntowną modernizację kraju w latach 2007-2015 poprzez wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, poprawę infrastruktury transportowej, teleinformatycznej, energetycznej, a także edukacyjnej, ochrony zdrowia i socjalnej, wzrost i poprawę jakości zatrudnienia, poprawę bezpieczeństwa i integracji społeczeństwa, rozwój obszarów wiejskich, rozwój regionalny i podniesienie konkurencyjności gospodarczej regionów. Większość środków na jej realizację (82 mld euro), *będzie pochodzić z Unii Europejskiej, między innymi z funduszy strukturalnych, ok. 18 mld euro wydanych zostanie ze środków publicznych, w tym ok. 12 mld z budżetu państwa i ok. 4,5 mld z budżetów samorządowych, reszta pieniędzy to wkład prywatny, lip. inwestycje firm*<sup>23</sup>.

---

22. P. Churski, *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, Poznań 2008, s. 45-78.

23. Rząd 2005-2007 Prawo i Sprawiedliwość 2010, <http://www.pis.org.pl/unit.php>, pobrano 01.09.2013 r.

Od 2007 r. najwięcej pieniędzy z Unii Europejskiej na rozwój regionów trafia do województw ściany wschodniej – tak zdecydował rząd w przyjętej w sierpniu *Strategii Rozwoju Kraju 2007-2013*. Ma to przyczynić się do przyspieszenia tempa rozwoju społeczno-gospodarczego, podniesienia atrakcyjności inwestycyjnej oraz ograniczenia bezrobocia w województwach lubelskim, podkarpackim, podlaskim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim. Wschodnie województwa będą otrzymywać od 500 do 700 euro na mieszkańca, czyli dwukrotnie więcej niż np. w Wielkopolsce czy Małopolsce.

Łącznie na rozwój tej części kraju zostanie przeznaczony 2,2 mld euro. Jednym ze źródeł finansowania są środki Unii Europejskiej. Rząd przyjął w lipcu wstępną wersję *Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej*, który będzie realizowany w latach 2007-2013. Jednocześnie rząd prowadzi prace nad opracowaniem *Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*. Dokument ten określi koncepcję wykorzystania krajowych środków publicznych i środków funduszy strukturalnych na rozwój tego obszaru<sup>24</sup>.

Środki z działań niecieszących się zainteresowaniem – ponad 400 mln euro – trafiły tam, gdzie zapotrzebowanie jest największe. Chodzi zwłaszcza o inwestycje transportowe, w tym sfinansowanie projektu dokończenia i linii warszawskiego metra. Więcej pieniędzy zostanie przeznaczonych także na wsparcie małych i średnich przedsiębiorców przez inwestycje oraz na tworzenie korzystnych warunków dla rozwoju tych firm.

Sejm przyjął (18 października 2006 roku) ustawy, która kompleksowo ujmie zagadnienia związane ze sposobem prowadzenia polityki rozwoju. Nowe przepisy, jak proponował rząd, wyznaczają podmioty prowadzące tę politykę, zasady ich współpracy oraz wskazują wszystkie źródła jej finansowania<sup>25</sup>.

Metody realizacji zostały określone w strategiach rozwoju i uszczegółowione w programach operacyjnych. Powstały także strategie rozwoju kraju, strategie

---

24. J. Bradley, J. Zaleski, *Ocena wpływu Narodowego Planu Rozwoju Polski na lata 2004–2006 na gospodarkę przy zastosowaniu modelu HERMIN* [w:] „Gospodarka Narodowa” nr 7-8/2003, s. 18-45.

25. A. Ryszkiewicz, *Przygotowanie Polski do wykorzystania środków z funduszy strukturalnych* [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Uwarunkowania i możliwości po 2004 roku*, red. G. Wojtkowska-Łodej, Warszawa 2003, s. 180–198.

sektorowe, rozwoju województw i rozwoju lokalnego. Za realizację polityki rozwoju odpowiadały: w skali kraju Rada Ministrów, w regionach – samorządy województw, na poziomie lokalnym – samorządy powiatowe i lokalne. Ustawa miała zastosowanie zarówno dla programów finansowanych ze środków unijnych, jak i krajowych. Prowadzone były prace nad stworzeniem krajowego systemu programowania polityki rozwoju oraz spójności społeczno-gospodarczej. Rząd opracował zasady stałej polityki wobec miast oraz zdynamizował współpracę między miastami i samorządem wojewódzkim. Kontynuowane były również działania w ramach Zespołu Naprawczego Programu Inicjatywy Wspólnotowej (PIW). Rozpoczęło się planowanie współpracy terytorialnej związane z rozpoczęciem przez Polskę realizacji programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej w ramach Unii Europejskiej i Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa. Toczyły się także negocjacje w międzynarodowych grupach roboczych nad ostatecznym kształtem tych dokumentów programowych

## **Powołanie i zakres działania Ministerstwa Rozwoju Regionalnego**

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, powstało 31 października 2005 r., zostało wydzielone z Ministerstwa Gospodarki i Pracy. Jego głównymi celami stały się:

Działania naprawcze w zakresie przyspieszenia absorpcji środków NPR 2004-2006 Cele działań naprawczych:

- uproszczenie procedur kontraktowania i rozliczania projektów,
- usprawnienie organizacji i zarządzania środkami NPR 2004-2006. Działania do podjęcia przez Rząd: – utworzenie jednego ośrodka koordynującego programowanie i zarządzającego programami rozwoju finansowanymi z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i wykorzystaniem innych środków inwestycyjnych oferowanych Polsce przez Unię Europejską i instytucje międzynarodowe w tym zarządzanie i realizację sektorowych programów rozwoju finansowanych ze środków Unii Europejskiej i środków krajowych,
- zminimalizowanie ryzyka utraty środków z Funduszy Strukturalnych w ramach alokacji 2004 – zasada n+2. Zasada ta dotyczy limitu czasowego w wydatkowaniu środków z funduszy strukturalnych. Zgodnie z nią, środki z alokacji na rok 2004 muszą zostać wydatkowane do końca drugiego roku po decyzji KE

o przyznaniu środków, czyli w praktyce do końca 2006 r. W przeciwnym razie Komisja Europejska anuluje zobowiązanie i środki nie zostaną przez Polskę wykorzystane. Obecnie istnieje realna groźba utraty środków z alokacji 2004, ponieważ stopień ich wykorzystania wynosi około 3%,

- nowelizacja ustawy o Narodowym Planie Rozwoju,
- nowelizacja ustawy Prawo zamówień publicznych – w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji,
- opracowanie projektu ustawy o koordynacji wykorzystania funduszy strukturalnych,
- w porozumieniu z Ministrem Finansów – uproszczenie i udrożnienie systemu finansowania programów i projektów z zakresu NPR 2004–2006, zapewnienie odpowiednich środków na współfinansowanie programów NPR 2004-2006, wprowadzenie wieloletniego budżetowania programów.

W porozumieniu z Ministrem Środowiska przegląd ustawodawstwa z zakresu poświadczania oddziaływania na środowisko inwestycji finansowanych w ramach Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych przegląd praktyki stosowania tego ustawodawstwa celem uniknięcia braku akceptacji Komisji Europejskiej dla finansowania projektów z Funduszu Spójności i EFRR 2. Opracowanie i uzgodnienie z Komisją Europejską dokumentów programowych dla perspektywy 2007-2013.

Celem jest zaprogramowanie środków rozwojowych, które Polska otrzyma z Unii Europejskiej w okresie 2007–2013 w sposób gwarantujący naszemu krajowi największy impuls rozwojowy w zakresie: podstawowej infrastruktury technicznej, zwłaszcza transportowej – gospodarki, w tyro innowacji, nowych technologii i przedsiębiorczości:

- edukacji,
- kultury,
- nauki,
- rynku pracy i integracji społecznej.

Działania do podjęcia przez Rząd:

1. Opracowanie Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) wraz z następującymi programami operacyjnymi:
  - 16 regionalnych programów operacyjnych finansowanych z EFRR i zarządzanych przez samorządy województw w ramach, których finansowane

- będą m.in. infrastruktura regionalna, rozwój gospodarczy, w tym przedsiębiorczość, rozwój obszarów wiejskich, rewitalizacja miast i rozwój obszarów zurbanizowanych,
- programy sektorowe (krajowe) odpowiadające funduszom unijnym: Europejskiemu Funduszowi Rozwoju Regionalnego; Europejskiemu Funduszowi Społecznemu oraz Funduszowi Spójności,
  - program pomocy technicznej; – programy współpracy przygranicznej.
2. Opracowanie rządowego Programu Rozwoju Ściany Wschodniej, który realizowałby cel podniesienia konkurencyjności i atrakcyjności inwestycyjnej województw wschodnich poprzez działania w zakresie rozwoju społeczeństwa informacyjnego, podniesienia dostępności komunikacyjnej regionów, ograniczenia bezrobocia i rozwoju przedsiębiorczości.
  3. Opracowanie średniookresowej strategii rozwoju kraju wskazującej priorytety rozwojowe, które będą realizowane przez programy finansowane ze środków krajowych, europejskich, bilateralnych i innych międzynarodowych w sferze gospodarki, pracy, edukacji, nauki, rozwoju wsi, rozwoju ośrodków miejskich<sup>26</sup>.

## **Polityka regionalna w Polsce w okresie rządów Jarosława Kaczyńskiego od 14 lipca 2006 r. do 16 września 2007 r.**

Celem tej części artykułu jest przedstawienie polityki regionalnej z okresu rządów Jarosława Kaczyńskiego od 14.07.2006 r. do 16.09.2007 r. w Polsce. Z postawieniem nacisku na uwarunkowania polityczne. Niestety polityka w dużej mierze zależy od finansów sprawia to, że obie te rzeczy są ze sobą ściśle sprzężone, o czym dobrze świadczą program oraz poczynania ówczesnego rządu. Należy pamiętać też, że już za rządów Kazimierza Marcinkiewicza padały głosy jakoby to Jarosław Kaczyński sterował premierem a tym samym rządem (K. Marcinkiewicz jednak został usunięty z stanowiska i struktur partii). O ile to nie jest jasne, to jasne jest, że za rządami rozpoczętymi w lipcu 2006 za wszystkim stał pan Jarosław<sup>26</sup>.

Sytuacja polityczna po wyborach sprawiła, że PiS zwrócił się w stronę Samoobrony i LPR, aby z tymi partiami utworzyć rząd. SLD nie było oczywiście partnerem dla partii. Plany wielkiej koalicji PO-PiS nie powiodły się. Rozkład sił w parlamencie

---

26. Centrum Informacyjne Rządu, *365 dni rządu Jarosława Kaczyńskiego*, Warszawa 2007.

skłaniał liderów PO do nawiązania współpracy z Polskim Stronnictwem Ludowym. Czego wyrazem było utworzenie bloków właśnie z tą partią. Udało się to w większości województwach podczas wyborów samorządowych w 2006. Partia zdobyła najwięcej mandatów w sejmikach województw (186 na 561). Wyniki te pozwoliły po pewnych zmianach ostatecznie na współrządzenie w 15 województwach. Udało się także zdobyć m.in. urząd prezydenta Warszawy dla Hanny Gronkiewicz-Waltz, która w drugiej turze pokonała kandydata PiS, byłego premiera Kazimierza Marcinkiewicza. Była prezes NBP działała w PO od 2005, władze partii powierzyły jej komisaryczny zarząd na stołecznymi strukturami, które znajdowały się w kryzysie po okresie rządów Pawła Piskorskiego. Platforma Obywatelska przez cały okres rządów PiS pozostawała krytyczna wobec koalicji rządzącej. Latem 2007 w rządzie i Sejmie doszło do kolejnego kryzysu – większość partii, w tym Platforma, zdecydowały się: na poparcie wniosku o skrócenie kadencji, co oznaczało rozpisanie nowych wyborów jesienią tego samego roku. sejmiki województw i samorząd lokalny. Opowiadała się za ograniczeniem uprawnień wojewody na korzyść samorządu. Kolejną sprawą dotyczącą polityki regionalnej była odbudowa apolitycznej służby cywilnej i objęcie zasadami jej funkcjonowania także administracją samorządu terytorialnego. Postulowała także zmiany w kodeksie wyborczym dla zwiększenia dostępności wyborów (głosowanie trwające dwa dni z możliwością głosowania pocztowego). W wyborach samorządowych PO opowiadała się za wprowadzeniem ordynacji większościowej i okręgów jednomandatowych<sup>27</sup>.

Podczas gdy PO skupiło się na zmianie zasad polityki regionalnej, PiS opierał swój program na rozwoju regionalnym. W partii wówczas rządzącej uważało się, że dobra polityka regionalna to taka, która służy rozwojowi Polski, że powinna przede wszystkim wspierać rozwój gospodarczy całego kraju i jednocześnie poszczególnych województw. Nie zaś służyć jedynie osiągnięciu zgodności z Unią Europejską. Cele polityki regionalnej powinny skupiać się wokół tworzenia miejsc pracy. Temu głównie służyć miały fundusze europejskie na poziomie samorządów. Jarosław Kaczyński stawiał na długoterminowe cele rozwoju, poprzez rzetelną analizę społeczno-gospodarczą. Kierowanie się zdrowym rozsądkiem, stawianie czoła

---

27. [http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,Platforma\\_Obywatelska\\_-\\_program\\_polityczny/wiadomosci.html](http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,Platforma_Obywatelska_-_program_polityczny/wiadomosci.html), pobrano 01.09.2013 r.

poszczególnym problemom i rozróżnienie między celem a środkami. Tak brzmiał zapis w programie partii politycznej PiS o polityce regionalnej:

*Polityka PiS zmierza do utrzymania spistości i spójności gospodarczej i społecznej na rozwój kraju. Chcemy, żeby każdy region miał wysokie parametry wzrostu, a każdy mieszkaniec Polski – niezależnie od miejsca zamieszkania – mógł cieszyć się wysokim poziomem infrastruktury technicznej, dobrymi warunkami życia i dużym wyborem dobrze płatnych miejsc pracy, oferowanych przez miejscowych przedsiębiorców. Polityka regionalna PiS polega na wspieraniu ze środków publicznych wszystkich regionów w kraju, ale więcej przeznaczamy dla regionów biedniejszych. Dlatego uruchamiamy specjalny program Rozwoju Polski Wschodniej, dlatego udzielamy wysokiego wsparcia dla terenów wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Musimy przybliżyć tereny zaniedbane i słabsze do centrum kraju i umożliwić komunikację z Europą<sup>28</sup>.*

Wykorzystanie środków z Unii Europejskiej jest bardzo ważnym czynnikiem w rozwoju. Dlatego rząd w październiku 2005 r. powołał do istnienia nowy resort – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Co jak twierdzi PiS pozwoliło na znaczne usprawnienie wykorzystania unijnych funduszy strukturalnych poprzez przyspieszenie realizacji regionalnych programów operacyjnych. Tylko do końca 2006 r. wydano 10,5 mld zł, co Platforma w swoim programie chce ograniczenia zakresu rządowych aktów wykonawczych do ustaw na tyle by większą rolę odgrywało prawo miejscowe stanowiące stanowi 32% środków przyznanych Polsce na lata 2004–2006. Jego głównym zadaniem było zwiększenie poziomu wykorzystania oraz efektywnego zagospodarowania wszystkich dostępnych dla Polski środków Unii Europejskiej. Resort odpowiadał również za zarządzanie funduszami unijnymi oraz kształtowanie polityki rozwoju regionalnego. Do jego zadań należała także współpraca z samorządem terytorialnym oraz Komisją Europejską w ramach polityki spójności. Grażyna Gęsicka – minister rozwoju regionalnego, była doradczynią PO.

Prawdopodobnie gdyby Jan Rokita został premierem, także objęłaby ten resort. Uchodziła za ekspertkę; od pozyskiwania funduszy unijnych. Oczywiście jest jednak, że faktyczne wykorzystanie nie zależało od niej, lecz od tysięcy urzędników – państwowych i samorządowych. Ministerstwo Rozwoju można rzec, że było

---

28. *Solidarne Państwo. 365 dni realizacji programu Prawo i Sprawiedliwość*, Warszawa 2007.

jednym z najbardziej zapracowanych w rządzie. Urzędnicy i pani minister opracowali plany wydania 67 mld. Euro w latach 2007-2013, konsultowali się; z regionami, organizacjami, firmami. Kontrolowali wydawanie dotacji z Unii Europejskiej na lata 2004–2006. Ministerstwo to doprowadziło do drugiej nowelizacji prawa zamówień publicznych (łatwiejsze przetargi). Innym osiągnięciem była ustawa, która określa, jak prowadzić inwestycje istotne dla kraju, rządu, przede wszystkim z funduszy strukturalnych. Bardzo możliwe, że było to najlepsze ministerstwo w rządzie Jarosława Kaczyńskiego. I niewątpliwie jakiś sukces na polu polityki regionalnej. Osobiście uważam, że powstanie tego ministerstwa nie doprowadziło do jakościowego przyspieszenia absorpcji środków unijnych<sup>29</sup>.

Ważnym elementem polityki regionalnej rządu było opracowanie pierwszej w Polsce strategii makroregionalnej – Rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do 2020 roku, którego głównym zadaniem było maksymalne wykorzystanie funduszy unijnych. Jednym z elementów tej strategii jest Regionalny Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007-2013. Od 2007 r. najwięcej pieniędzy z Unii Europejskiej miało trafiać na rozwój regionów do województw śląski, łódzki, świętokrzyski, mazowiecki, lubelski, podkarpacki, podlaski, łódzki i warmińsko-mazurski. Wschodnie województwa miały otrzymywać dwukrotnie więcej niż np. w Wielkopolsce czy Małopolsce. Rząd przyjął w lipcu wstępną wersję; ustawy Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej, który miał być realizowany w latach 2007-2013<sup>30</sup>. Jednocześnie rząd prowadził też prace nad wspomnianym już opracowaniem Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020. Dokument ten miał określić koncepcję; wykorzystania krajowych środków publicznych i środków funduszy strukturalnych na rozwój tego obszaru. Opracowano też 16 Regionalnych Programów Operacyjnych, w celu wsparcia wykorzystania środków unijnych bezpośrednio przez samorządy wojewódzkie. Pieniądze te zostały przeznaczone na badania technologiczne, inwestycje środowiskowe, transportowe i energetyczne oraz rozwój przedsiębiorczości.

---

29. *Solidarne Państwo...*,

30. Centrum Informacyjne Rządu, *365 dni...*,



Rząd przyjął program wykorzystania środków dostępnych w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej, co umożliwiła uściślenie współpracy samorządów terytorialnych z partnerami z zagranicy, budowanie dróg oraz organizowanie imprez kulturalnych. Partia zresztą chwaliła się swoimi osiągnięciami na polu wywalczenia środków z Unii Europejskiej w swoim programie, licząc oczywiście na ponowne wysokie poparcie w kolejnych wyborach do sejmu. PiS dbał także o bezpieczeństwo i sprawiedliwość. Ustanowił sądy 24-godzinne mające zapobiegać chuligaństwu, zakłócaniu porządku publicznego i innym drobnym przestępstwom. Których działalność się jednak nie do końca sprawdziła. Od września 2007 r. w ramach specjalnego programu ministerstwa sprawiedliwości powstały w województwach mazowieckim, opolskim i siedleckim lokalne ośrodki wsparcia dla ofiar przestępstw. Udzielały pomocy i schronienia ofiarom przestępstw ze szczególnym okrucieństwem, molestowania seksualnego, przestępstw względem dzieci, osobom starszym i niepełnosprawnym. Dzięki obowiązującej od stycznia 2007 r. ustawie samorządy i organizacje pozarządowe, które chciały tworzyć mieszkania socjalne, noclegownie i domy dla bezdomnych, mogły otrzymać z budżetu państwa dofinansowanie kosztów budowy bądź adaptacji budynków na lokale socjalne. W styczniu tegoż samego roku zaczęła obowiązywać znowelizowana ustawa dotycząca praw lokatorów, chroniąca ich przed nieuzasadnionymi podwyżkami czynszów i opłatami za używanie lokali. Inną kwestią, która wchodzi przeciw w skład obowiązków samorządu i jego budżetu są szkoły na jej terenie. Rząd przeciwdziałał przemocy w szkole oraz zjawiskom patologicznym realizując program „Zero tolerancji”, którego kluczowym zagadnieniem jest przywrócenie równowagi między prawami, a obowiązkami uczniów. Kolejny program o nazwie „Monitoring” miał poprawić bezpieczeństwo i porządek w szkołach. Od roku szkolnego 2007/2008 obowiązywały jednolite ubrania noszone w szkołach tzw. mundurki, mające niwelować wpływ różnic majątkowych pomiędzy uczniami, oraz utrudnić wniknięcie osób spoza szkoły na teren placówki (dotyczy to przede wszystkim dilerów narkotyków). Według sondażu przeprowadzonego w maju 2007 roku przez TNS OBOP aż 70% respondentów uznało ten projekt za właściwy. Projekt ten pozostawił to jednak w gestii szkół czy chcą wprowadzić mundurki<sup>31</sup>.

---

31. Wywiad z Jarosławem Kaczyńskim, w Tygodnik „Polityka” z 19.07.2006 Warszawa.

Prawo i Sprawiedliwość w swoim programie w roku 2007 postawiło na hasła „Infrastruktura na Europejskim Poziomie”, „Innowacyjność” i „Przedsiębiorczość”. Wszystko to oczywiście w dziale „Polityki regionalnej”. Program zakładał według tych haseł budowę i rozwój infrastruktury na polach transportu drogowego, kolejowego i lotniczego. Ponadto przeprowadzenie inwestycji mających na celu zwiększenie ochrony środowiska naturalnego a przede wszystkim gospodarki wodnej. Zaznacza się w owym programie, że wreszcie jest dostępny kapitał i całościowy program rozwoju który miałby umożliwić realizację powyższych założeń<sup>32</sup>. Dalsze założenia programowe PIS zakładały, że Polska powinna postawić na wzrost własnych zasobów przedsiębiorczości, usług i finansów – a więc rozwój polskiej gospodarki. By stała się konkurencyjna musi bazować na innowacjach i nowych technologiach. Istotnym czynnikiem jest również polska przedsiębiorczość, a zwłaszcza małe i średnie przedsiębiorstwa<sup>33</sup>. Ponoć w czasie rządów Jarosława Kaczyńskiego przedsiębiorstwa te uzyskały wsparcie inwestycyjne, doradcze i szkoleniowe.

## Polityka regionalna w Polsce w okresie rządów Donalda Tuska od 16 listopada 2007 r. do 2010 r.

Sukces Platformy Obywatelskiej w wyborach parlamentarnych, które odbyły się 21 października 2007r., zapewniły Donaldowi Tuskowi stanowisko Prezesa Rady Ministrów. 16 listopada tegoż roku sformułował rząd. W expose – najdłuższym w najnowszej historii Polski – premier zapowiedział realizowanie zapowiedzi przedwyborczych. Jedną z nich była skuteczna polityka regionalna. Już w programie Platformy Obywatelskiej z 2007 r. pt. *Polska obywatelska czytamy: Polityka regionalna państwa wymaga, aby zarówno programy regionalne, jak i programy sektorowe były realizowane w taki sposób, by wykorzystywać zróżnicowane warunki rozwojowe i przełamywać bariery występujące w skali regionalnej*<sup>34</sup>.

Zanim przejdziemy do analizy polityki regionalnej w latach 2007-2010 przyjrzyjmy się istocie oraz funkcjom jakie ona pełni w danym państwie.

---

32. Centrum Informacyjne Rządu, *365 dni...*,

33. Program PIS 2007, Rozdział VI Polityka regionalna.

34. Dane przedstawione w dokumencie Platformy Obywatelskiej pt. *Polska obywatelska*, oficjalny serwis internetowy Platformy Obywatelskiej [www.platforma.org](http://www.platforma.org) pobrano, 15.06.2010 r.

Otóż przez politykę regionalną należy rozumieć oddziaływanie państwa oraz występujących w jego imieniu władz centralnych i regionalnych na proces rozwoju oraz zagospodarowania przestrzennego regionów. Nieco odmienną definicję polityki regionalnej odnajdziemy w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*. W dokumencie tym czytamy, iż jest ona *jedną z form polityki publicznej ukierunkowanej terytorialnie charakteryzującą się specyficznym zbiorem zasad i reguł postępowania*. Funkcje oraz cele polityki regionalnej zawarł w swej definicji T.G. Grosse<sup>35</sup>, dla którego polityka regionalna to: *strategiczne działania podejmowane z inicjatywy rządu we współpracy z samorządami województw oraz innymi podmiotami władz samorządowych, które mają na celu poprawianie konkurencyjności gospodarczej wszystkich regionów, wyrównywanie szans rozwojowych regionów oraz dążenie do spójności ekonomiczno-społecznej i terytorialnej w skali kraju i poszczególnych województw*. Do najważniejszych wyznaczników polityki regionalnej autorzy koncepcji zaliczają: odniesienie terytorialne; podejmowanie decyzji na szczeblu regionalnym; zasadę subsydiarności; różne wymiary rozwoju regionów oraz stabilność celów i funduszy. I tak Polityka regionalna, podobnie jak inne polityki, posiada szereg dziedzin. Do najważniejszych należy zaliczyć polityki: interregionalną, a więc najogólniej rzecz biorąc – politykę państwa wobec poszczególnych regionów oraz intraregionalną – to jest politykę regionów względem siebie. Za politykę intraregionalną, zwaną inaczej regionalną polityką ekonomiczną, odpowiadają przede wszystkim władze samorządowe w województwach. Wymienione wyżej cechy determinujące politykę regionalną państwa stanowią o jej odmienności na tle innych polityk. Realizowana jest ona na obszarze całego kraju, a w jej skutecznej realizacji konieczna jest współpraca wielu podmiotów publicznych oraz niepublicznych. Do głównych celów polityki regionalnej zalicza się wzrost konkurencyjności poszczególnych regionów, rozwój gospodarczy, pełne wykorzystanie potencjału terytorialnego, zmniejszenie dysproporcji o charakterze społeczno-gospodarczym pomiędzy regionami. Znaczący przedmiot podkreślają fakt, iż podmiotem polityki regionalnej jest nie tylko województwo utożsamiane z regionem, ale może nim zostać *każde terytorium, dla którego zostaną określone cele rozwojowe*.

---

35. T.G. Grosse, *Cele i zasady polityki regionalnej*, Warszawa 2008, s. 14.

Kluczowymi dokumentami w dziedzinie polityki regionalnej w latach 2007-2010 są:

- Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015, która określa główne cele polityki regionalnej w Polsce po roku 2006 oraz
- Program Operacyjny Rozwoju Polski Wschodniej.

SRK jest to podstawowy dokument określający nie tylko główne założenia polityki regionalnej, środki jej finansowania, ale także warunki konieczne do jej skutecznego wdrażania. Do priorytetów strategicznych ów dokument zalicza<sup>36</sup>:

- Wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki.
- Poprawę stanu infrastruktury technicznej i społecznej.
- Wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości.
- Budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa.
- Rozwój obszarów wiejskich.
- Rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej.

Warto zaznaczyć, iż Strategia zakładając wyrównywanie szans rozwojowych wprowadza kategorię obszarów problemowych, do których zalicza: obszary wiejskie, obszary koncentracji przemysłu, obszary cechujące się niewykorzystanymi warunkami położenia: wymagające szczególnych działań na rzecz poprawy środowiska oraz obszary województw wschodniej Polski<sup>37</sup>.

Wykorzystywanie potencjału społeczno-gospodarczego poszczególnych regionów, a co za tym idzie realizacja owych priorytetów, będzie finansowana zarówno z funduszy krajowych, jak i zagranicznych. Finansowanie wewnętrzne opierać się będzie w głównej mierze o budżet państwa oraz budżety samorządów województw, przy udziale środków prywatnych. Finansowanie zewnętrzne to dotacje unijne. Łączna wielkość środków budżetowych UE przeznaczonych na realizację działań rozwojowych w Polsce w latach 2007-2015, według szacunków Ministerstwa, sięgnie 86 mld euro, a wraz ze środkami przeznaczonymi na współfinansowanie krajowe ok. 108 mld euro.

---

36. Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego została przyjęta uchwałą Rady Ministrów nr 105 z dnia 28 grudnia 2000 r. – Departament Analiz Ekonomicznych i Społecznych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego; [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl), pobrano 01.09.2013 r.

37. <http://www.info.wiadomoscogazeta.pl>, pobrano 01.09.2013 r.

Od roku 2007 to jest od dojścia Platformy Obywatelskiej do władzy polityka regionalna państwa została poddana licznym modyfikacjom. Zmianie uległy nie tylko cele, ale także sposoby jej realizacji i głównie założenia. Lata 2001-2006 udowodniły niedoskonałości Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego, która nie zapewniała innowacyjności polskiej gospodarce. Konkurencyjność gospodarek – szeroko w strategii lizbońskiej również nie została osiągnięta NSRR za główny cel uznawała wyrównywanie dysproporcji społecznych oraz gospodarczych pomiędzy województwami. Po roku 2006 zdefiniowano założenia polityki regionalnej tak by w większym stopniu zapewniała wzrost konkurencyjności regionów oraz zapewniła innowacyjność głównym gałęziom gospodarki. Wyrazem zmian było przyjęcie nowej Ustawy o Zasadach Polityki Regionalnej z dn. 6. XII 2006 r. oraz odrzucenie Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013. Na jego miejsce przyjęto Strategię Rozwoju Kraju 2007-2015 oraz zwrócono szczególną uwagę na województwa wschodniej Polski Programu Operacyjnego Rozwoju Wschodniej Polski. W efekcie owych zmian prawnych wzmocnieniu uległa rola samorządów województw. W dalszym ciągu polityka regionalna Polski czerpie z funduszy Unii Europejskiej, ale jednocześnie ważną funkcję pełnią w niej obecnie samorządowe polityki regionalne<sup>38</sup>.

Tomasz Grzegorz Grosse wyróżnił i opisał kilka najważniejszych zasad polityki regionalnej od roku 2007. Do kluczowych zaliczył zasadę subsydiarności rozwoju regionalnego, która oznacza iż, polityka państwa w zakresie regionów ma mieć charakter dopełniający do działań podejmowanych przez samorząd województwa. W praktyce będzie to oznaczać decentralizację systemu finansów publicznych oraz scedowanie pewnych zadań z poziomu rządu na szczebel samorządu województwa<sup>39</sup>.

W okresie rządów Donalda Tuska na szczególną uwagę w zakresie polityki regionalnej zasługują działania, które powinny wpłynąć na poprawę jakości życia obywateli oraz wzrostu poziomu ich aktywności. Rząd D. Tuska zakłada, że powinno zostać to osiągnięte poprzez działania gwarantujące poprawę rozwoju społeczno-gospodarczego kraju nawiązujące do Strategii Lizbońskiej, której celem było prze-

---

38. [http://platforma.org/pl/program\\_wyborczy\\_po7-ebook.pdf](http://platforma.org/pl/program_wyborczy_po7-ebook.pdf), pobrano 01.09.2013 r.

39. [http://www.isp.org.pl/files/22173|842038504200|\]|70|\]|027.pdf](http://www.isp.org.pl/files/22173|842038504200|]|70|]|027.pdf); pobrano 01.09.2013 r.;

T.G. Grosse, *Cele ...*, s. 23–24.

kształcenie Europy w najbardziej dynamiczną i konkurencyjną gospodarkę świata do 2010 r., w której główną myślą przewodnią było założenie rozwoju gospodarstwa opartego o wiedzę, co zostało ujęte w następujący sposób:

*Badania, innowacje i edukacja są sercem gospodarki opartej na wiedzy (...), stąd osiągnięcie europejskiej konkurencyjności może się dokonać poprzez takie siły, jak badania, innowacje, technologie teleinformatyczne oraz inwestowanie w zasoby ludzkie i na tym koncentruje się polityka europejska<sup>40</sup>.*

Opierając się na tych założeniach, przedstawionych w dokumencie dotyczącym Strategii Lizbońskiej, rozwój gospodarki opartej na wiedzy powinien skupiać się na następujących obszarach:

- Propagowanie idei społeczeństwa informacyjnego;
- Utworzeniu Europejskiej Przestrzeni Badań i Innowacji;
- Budowanie otoczenia sprzyjającego rozwojowi innowacyjności w przedsiębiorstwach.

I tak realizację celów Strategii Lizbońskiej miał zapewnić przyjęty przez rząd Krajowy Program Reform na lata 2008 do 2011 to jest plan rządu, który dotyczy trzech najważniejszych obszarów:

Po pierwsze – aktywne społeczeństwo to znaczy zapewnienie odpowiednich warunków dla rozwoju społeczeństwa i obywateli.

Po drugie – innowacyjna gospodarka to jest rozwój sektorów i gałęzi o wysokiej innowacyjności.

Po trzecie – sprawne instytucje to jest efektywne wykorzystanie środków publicznych.

Reasumując można stwierdzić, że polityka regionalna w Polsce, w okresie od 1 maja 2004 r. do 2010 r. prowadzona jest na różnych płaszczyznach. Opiera się na współpracy narodowej, współpracy z Unią Europejską oraz współpracy politycznej. Taka złożona forma relacji rozwinęła się na przestrzeni lat. Polityka regionalna w Polsce w okresie rządów Donalda Tuska od 16 września 2007 r. do 2010 r., to szereg wyzwań, któremu rząd nie jest w stanie sprostać. Mimo, że podjęto wiele istotnych decyzji związanych z polityką regionalną, jednak przed Polską stoi jeszcze

---

40. Departament Analiz Ekonomicznych i Społecznych, *Strategia Lizbońska: Droga do sukcesu zjednoczonej Europy*, 2002.

wiele problemów do rozwiązania. Obserwując poczynania partii obecnie rządzącej Polską, należy podkreślić, że pragnie ona wykorzystać potencjał istniejący w Unii Europejskiej poprzez wzmocnienie stosunków dwustronnych z Unią Europejską w ramach realizacji zamierzonych celów.

## Streszczenie

Artykuł dotyczy bardzo istotnego problemu, przed którym stoi Polska - wpływu polityki na kształtowanie polityki regionalnej. Analizy badanego zagadnienia Autor dokonał z perspektywy rozwiązywania podstawowych problemów społeczno-gospodarczych w Polsce – takich jak m.in. bezrobocie, które są czynnikami charakteryzującymi stan i rozwój polityki regionalnej w Polsce, w okresie rządów Leszka Millera, Marka Belki, Kazimierza Marcinkiewicza, Jarosława Kaczyńskiego i Donalda Tuska a więc z perspektywy okresu od 2001 r. do 2010 r.

**Słowa kluczowe:** Polityka, polityka regionalna, polityka regionalna w Polsce

## Summary

### **Political conditions of regional policy in Poland in the years 2001-2010**

This article applies to a very important problem faced by Poland of the impact of regional policy-makers. By the analysis of the issues made from the perspective of solving basic economic and social problems in Poland - such as, among others unemployment, which are factors characterizing the condition and development of regional policy in Poland, during the reign of Leszek Miller, Marek Belka, Kazimierz Marcinkiewicz, Jarosław Kaczyński and Donald Tusk, and so from the perspective of the time period from 2001 to 2010,

**Keywords:** policy, regional policy, regional policy in Poland

## Bibliografia

- *365 dni rządu Jarosława Kaczyńskiego*. Centrum Informacyjne Rządu, Warszawa 2007.
- Bradley J, Zaleski J, *Ocena wpływu Narodowego Planu Rozwoju Polski na lata 2004–2006 na gospodarkę przy zastosowaniu modelu HERMIN* [w:] „Gospodarka Narodowa” nr 7-8/2003.

- Churski P, *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, Poznań 2008.
- Departament Analiz Ekonomicznych i Społecznych, *Strategia Lizbońska: Droga do sukcesu zjednoczonej Europy*, 2002.
- Grosse T. G., *Cele i zasady polityki regionalnej*, Warszawa 2008.
- Grosse T., *Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście integracji europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.
- [http://platforma.org/pl/program\\_wyborczy\\_po7-ebook.pdf](http://platforma.org/pl/program_wyborczy_po7-ebook.pdf) , pobrano 01.09.2013 r.
- <http://polskawue.gov.pl/Glowne,wydarzenia,procesu,integracyjnego,479.html>, pobrano 01.09.2013 r.
- <http://polskawue.gov.pl/Glowne,wydarzenia,procesu,integracyjnego,479.html>, pobrano 01.09.2013 r.
- [http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,Platforma Obywatelska – program polityczny/wiadomosci.html](http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,Platforma_Obywatelska_-_program_polityczny/wiadomosci.html), pobrano 01.09.2013 r.
- <http://www.info.wiadomosci.gazeta.pl>, pobrano 01.09.2013 r.
- [http://www.isp.org.pl/files/22173\]842038504200\]\]70\]027.pdf](http://www.isp.org.pl/files/22173]842038504200]]70]027.pdf); pobrano 01.09.2013 r.
- <http://www.marcinkiewicz.org/artukul.php/premier> , pobrano 01.09.2013 r.
- [http://www.sld.org.pl/program/p-r-m-a-405/program\\_wyborczy-koalicji\\_sld\\_up\\_2001.html](http://www.sld.org.pl/program/p-r-m-a-405/program_wyborczy-koalicji_sld_up_2001.html), pobrano 01.09.2013 r.
- [http://www.sld.org.pl/program/p-r-m-a-405/program\\_wyborczy-koalicji\\_sld\\_up\\_2001.html](http://www.sld.org.pl/program/p-r-m-a-405/program_wyborczy-koalicji_sld_up_2001.html), pobrano 01.09.2013 r.
- [http://www.sld.org.pl/program/program\\_wyborczy\\_koalicji\\_sld\\_up\\_2001.htm](http://www.sld.org.pl/program/program_wyborczy_koalicji_sld_up_2001.htm), pobrano 01.09.2013 r.
- Leszczyńska K., *Rządy Rzeczypospolitej Polskiej 1989-2005*, Warszawa 2006.
- Majcherek J, Majcherek A., *Dogońmy Europę!* (wywiad rzeka z Leszkiem Millerem), Hamal Books, 2001.
- Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego została przyjęta uchwałą Rady Ministrów nr 105 z dnia 28 grudnia 2000 r. – Departament Analiz Ekonomicznych i Społecznych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego; [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl), pobrano 01.09.2013 r.



- Narodowa Strategia Spójności (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie.
- Platforma Obywatelska, *Polska obywatelska*, oficjalny serwis internetowy Platformy Obywatelskiej [www.platforma.org](http://www.platforma.org), pobrano 15.06.2010 r.
- Program PIS 2007, Rozdział VI Polityka regionalna.
- Ryszkiewicz A., *Przygotowanie Polski do wykorzystania środków z funduszy strukturalnych* [w:] G. Wojtkowska-Łodej (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Uwarunkowania i możliwości po 2004 roku*, Warszawa 2003.
- Rząd 2005–2007 Prawo i Sprawiedliwość 2010, <http://www.pis.org.pl/unit.php>, pobrano 01.09.2013 r.
- *Solidarne Państwo. 365 dni realizacji programu Prawo i Sprawiedliwość*, Warszawa 2007.
- Stomma L, *Leszek Miller*, WDK, Warszawa 2001.
- [www.gazeta.pl/wiadomosci](http://www.gazeta.pl/wiadomosci), , pobrano dostęp dnia 01.09.2013 r.
- [www.stat.gov.pl/gus/roczniki\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/roczniki_PLK_HTML.htm) , pobrano dostęp dnia 01.09.2013 r.
- [www.stat.gov.pl/gus/roczniki\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/roczniki_PLK_HTML.htm) , , pobrano dostęp dnia 01.09.2013 r.
- [www.stat.gov.pl/gus/roczniki\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/roczniki_PLK_HTML.htm), pobrano 01.09.2013 r.
- [www.stat.gov.pl/gus/roczniki\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/roczniki_PLK_HTML.htm), pobrano 01.09.2013 r.
- [www.stat.gov.pl/gus/roczniki\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/roczniki_PLK_HTML.htm), pobrano dostęp dnia 01.09.2013 r.
- Wywiad z Jarosławem Kaczyńskim, Tygodnik „Polityka” z 19.07.2006 r., Warszawa 2006.



# Prawo dostępu do rejestrów publicznych

Diana Bułanowska<sup>1</sup>

## Wprowadzenie

Za jedną z zasad ustrojowych rejestrów publicznych uważa się zasadę ich jawności i nazywa się ją „kamieniem węgielnym” tych instytucji. Podkreśla się ponadto nierozzerwalny związek jawności z innymi fundamentalnymi wartościami ustrojowymi: wolnością prawną, praworządnością oraz bezpieczeństwem prawnym<sup>2</sup>. Publiczna jawność różnych faktów jest bowiem wartością mającą w życiu społecznym, zwłaszcza w społeczeństwie, znaczenie nie mniejsze niż równość i demokracja. Rejestry publiczne w założeniu służą urzeczywistnieniu idei jawności rozmaitych informacji. Ich podstawowym zadaniem jest właśnie zinstytucjonalizowane udostępnianie zainteresowanym danych o przedsiębiorcach, nieruchomościach, obciążeniach majątku, kościołach, statkach morskich, niedozwolonych klauzulach umownych itp. Wątpliwości i spory co do sposobów ujawniania danych, zakresu publicznej jawności takiej wiedzy i skutków takiego ujawnienia stanowią przedmiot dalszych rozważań.

W doktrynie prawniczej rozróżnia się jawność formalną rejestru i jawność materialną. Pierwsza polega na prawnym zagwarantowaniu każdemu, bądź określonym osobom, dostępu do rejestru w celu poznania zawartych w nim informacji. W tym znaczeniu formułujemy po prostu zasadę „dostępności” rejestru. Jawność materialna rejestru, uzasadnia natomiast przyjęcie zasady, że rejestr ujawnia możliwie jak najściślej rzeczywisty stan prawny, a jednocześnie rodzi określone skutki w sferze stosunków prawnych.

W ujęciu normatywnym jawność formalna rejestru obejmuje cztery elementy<sup>3</sup>:

- uprawnienie do wglądu do rejestru i bezpośredniego zapoznania się z treścią dokonanych wpisów oraz złożonych dokumentów,
- uprawnienie do samodzielnego sporządzania odpisów i notatek,

---

1. Mgr Diana Bułanowska, Wyższa Szkoła Administracyjno-Społeczna w Warszawie.

2. T. Stawecki, *Jawność jako wartość prawna*, „Studia Iuridica” 2004, nr XLIII, s. 217 i n.

3. Z. Fenichel, *Księgi gruntowe a rejestr handlowy. Próba zestawienia porównawczego*, „Przegląd Notarialny” 1935, nr 10(227), s. 11.

- uprawnienie do żądania wydania odpisów, wyciągów i zaświadczeń potwierdzających urzędowo treść wpisu w rejestrze bądź treść złożonych dokumentów, a także,
- obowiązek ogłaszania niektórych danych rejestrowych w gazetach lub przeznaczonych do tego celu publikacjach.

Zasada dostępności rejestru jest zasadą formalnoprawną, gdyż wynikają z niej przede wszystkim obowiązki organów rejestrowych lub innych podmiotów wykonujących ustawowe obowiązki (np. w zakresie publikacji danych). Zakłada także wykonywanie przez podmioty, których wpis bezpośrednio dotyczy, obowiązków objętych funkcją ewidencyjną. Przyjęcie zasady jawności formalnej nie wymaga natomiast żadnych działań ze strony osób trzecich. Zasada ta ma w pierwszej kolejności stworzyć warunki do prawidłowego funkcjonowania rejestru ze względu na materialnoprawne skutki wpisu lub zarejestrowania dokumentu<sup>4</sup>.

Techniki legislacyjne formułowania zasady jawności formalnej rejestru zastosowane w polskim ustawodawstwie są bardzo zróżnicowane. W odniesieniu do rejestrów sądowych generalna zasada, że rejestry są jawne, wyrażana jest wprost. Jest ona obecnie, i była też w ostatnich latach, uważana za bezwzględnie obowiązującą z nielicznymi tylko wyjątkami<sup>5</sup>. Konstytuują ją bezpośrednio przepisy ustawowe określające sposoby prowadzenia poszczególnych rejestrów. Dla przykładu: w ustawie z dnia 20 sierpnia 1997 r. o *Krajowym Rejestrze Sądowym*<sup>6</sup>, (art. 8 ust. 1), ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o *partiach politycznych*<sup>7</sup> (art. 18 ust. 1), ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o *księgach wieczystych i hipotece*<sup>8</sup> (art. 2 zdanie pierwsze) oraz ustawie z dnia 6 grudnia 1996 r. o *zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów*<sup>9</sup>

---

4. J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1995, s. 315.

5. J. Czaja, *Komentarz do ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów*, Gdańsk 1998, s. 128.

6. Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 1203, zwana dalej w skrócie: ustawą o KRS.

7. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz. U. nr 98, poz. 604 z późniejszymi zmianami.

8. Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, tekst jednolity, Dz. U. z 2001 r. nr 124, poz. 1361 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: ustawą o księgach wieczystych i hipotece.

9. Ustawa z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, Dz. U. nr 149 poz. 703 z późniejszymi zmianami.

(art. 37 ust. 1) znajdujemy generalną normę, iż *rejestr (...) jest jawny*. Z kolei ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o *organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych*<sup>10</sup> (art. 21 ust. 2) oraz ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o *funduszach inwestycyjnych*<sup>11</sup>. (art. 13 ust. 2) stanowią, że *rejestr jest jawny i dostępny dla osób trzecich*. Posłużenie się koniunkcją (jawny i dostępny”) wydaje się błędne logicznie, skoro dostępność stanowi istotę jawności. Ten podwójny sposób ujęcia jawności okazuje się nieco bardziej zrozumiały, jeżeli przypomnimy, że we wcześniejszych przepisach spotykaliśmy wyrażenie *rejestr (...) jest jawny i dostępny dla zainteresowanych osób*.

Warto też zwrócić uwagę na fakt, że wykorzystywanie nowoczesnych technologii do prowadzenia rejestrów zmienia metodę zapoznawania się z treścią wpisów w rejestrze. W przypadku KRS, rejestru zastawów (umownych) oraz elektronicznych ksiąg wieczystych ogólna zasada jawności jest realizowana w ten sposób, że przepisy kompetencyjne zobowiązują Ministra Sprawiedliwości do utworzenia instytucji zwanych centralnymi informacjami i nałożenia na nie zadania m.in. udzielania informacji, wydawania odpisów i zaświadczeń z rejestru. Wpływ metody prowadzenia rejestru na realizację zasady jawności danych jest wyraźniej widoczny w przepisach. Stanowią one np., że: *każdy ma prawo dostępu do danych zawartych w rejestrze za pośrednictwem Centralnej Informacji* (art. 8 ust. 2 ustawy o KRS). Oznacza to, że z uwagi na prowadzenie rejestru wyłącznie w postaci informatycznej, czyli zapisów w pamięci komputera oraz wobec braku bądź zamknięcia tradycyjnych ksiąg dających się przeglądać, osobisty wgląd do rejestru nie jest możliwy z istoty rzeczy lub dla bezpieczeństwa zapisanych danych, choć spotyka się to niekiedy z pewnym rozczarowaniem komentatorów<sup>12</sup>. Przewiduje się natomiast udostępnienie w przyszłości treści tych rejestrów za pomocą bezpośrednich połączeń typu on-line. W świetle powyższych przepisów nie ma wątpliwości, że rejestry sądowe są zasadniczo jawne w sensie formalnym, to znaczy dostępne dla każdego, chyba że przepisy szczególne wprowadzą, w drodze wyjątku, ograniczenia takiej jawności.

---

10. Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. nr 34, poz. 189, z późniejszymi zmianami.

11. Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o funduszach inwestycyjnych, Dz. U. nr 139, poz. 933 z późniejszymi zmianami.

12. E. Niezbecka, J. Mojak, *Ustawa o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów. Komentarz*, Lublin 1997, s. 136.

W przypadku rejestrów administracyjnych niewątpliwie wiele z nich ma cechę jawności w sensie formalnym. Może to być wprost zadeklarowane przez prawo, tak jak w przypadku m.in.: rejestru okrętowego (art. 28 i 39 ustawy z dnia 18 września 2001 r. *kodeks morski*<sup>13</sup>), ewidencji działalności gospodarczej prowadzonej zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. *o swobodzie działalności gospodarczej*<sup>14</sup>), krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej prowadzonego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. *o statystyce publicznej*<sup>15</sup> (art. 45 ust. 1), ewidencji gruntów i budynków — zgodnie z ustawą z dnia 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne*<sup>16</sup> (art. 24 ust. 2), rejestru wzorców umownych uznanych za niedozwolone (art. 479 § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – *Kodeks postępowania cywilnego*<sup>17</sup>), rejestru związków powiatów lub rejestrów prowadzonych przez Urząd Patentowy zgodnie z przepisami ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. *prawo własności przemysłowej*<sup>18</sup> (rejestru patentowego, rejestru wzorów użytkowych, rejestru wzorów przemysłowych, rejestru znaków towarowych, rejestru oznaczeń geograficznych i rejestru topografii układów scalonych — art. 228).

Jawność formalna rejestrów administracyjnych może także być wyrażona w inny sposób. Może polegać jedynie na przyznaniu każdemu prawa do przeglądania rejestru i złożonych w nim dokumentów. Taką regułą zastosowano do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych<sup>19</sup>.

---

13. Ustawa z dnia 18 września 2001 r. kodeks morski, tekst jednolity Dz. U. z 2009 r. Nr 217, poz. 1689 z późniejszymi zmianami.

14. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. nr 220, poz. 1447 z późniejszymi zmianami.

15. Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, Dz. U. 88, poz. 439 z późniejszymi zmianami.

16. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz. U. nr 30 poz. 163 z późniejszymi zmianami.

17. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. nr 43, poz. 296 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: kodeksem postępowania cywilnego.

18. Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. prawo własności przemysłowej, tekst jednolity Dz. U. z 2003 r. nr 119, poz. 1117 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: prawem własności przemysłowej.

19. § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 marca 1999 r. w sprawie rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych.

W wielu innych przypadkach przepisy nie formułują bezpośrednio generalnej zasady jawności jako dostępności rejestru „dla każdego”, ale zawierają szczegółowe normy określające, jakie osoby mają dostęp do informacji zawartych w rejestrze i na jakich zasadach, bądź też jakie informacje są udostępniane, a jakie nie. W takich przypadkach mamy już do czynienia z niepełną lub ograniczoną jawnością rejestru. Na przykład zamkniętą listę uprawnionych znajdujemy w przepisach o księgach stanu cywilnego oraz o Krajowym Rejestrze Karnym. Podobne rozwiązanie ma zastosowanie do ewidencji podatników prowadzonej zgodnie z ustawą z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników<sup>20</sup>. W tym ostatnim przypadku informacji o treści wpisów udziela się na wniosek zainteresowanego (podatnika, płatnika lub inkasenta) lub jego następców prawnych. Wobec tego można wszakże mówić o zasadniczej niejawności rejestru wprost wynikającej z przepisów.

Istnieje też znaczna grupa rejestrów, co do których przepisy nie regulują bezpośrednio kwestii jawności formalnej. Nie wskazują też żadnych podmiotów, które miałyby prawo dostępu do danych zawartych w rejestrze. Przykładami mogą być tu rejestr uczelni niepaństwowych, ewidencja szkół i placówek niepublicznych oraz ewidencja pojazdów mechanicznych. Rejestry te zawierające równocześnie dane, które mogą być istotne dla osób niebędących bezpośrednio stronami w postępowaniu administracyjnym dotyczącym określonych podmiotów.

Chronione ustawą z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>21</sup> obywatelskie prawo do informacji podlega ograniczeniom ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorstwa (art. 5 ust. 2 ustawy). Ten argument można wszakże łatwo odeprzeć, twierdząc, że jeśli przepisy szczególnie nie przewidują wyjątków w dostępie do danych rejestrowych (jak np. w księgach stanu cywilnego, Krajowym Rejestrze Karnym, tzn. rejestrze skazanych, bądź części tajnej rejestru wynalazków), to właśnie sam fakt gromadzenia informacji w publicznym rejestrze pozbawia ich charakteru prywatnego lub poufnego<sup>22</sup>.

---

20. J. Czaja, *Komentarz...*, s. 130.

21. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. nr 112, poz. 1198 z późniejszymi zmianami.

22. M. Mucha, *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław 2002, s. 122-130.

Ponadto ustawa nie deklaruje zasady jawności danych rejestrowych. Stanowi w art. 6 ust. 1 pkt. 3 lit. f, że władze publiczne zobowiązane są do udostępniania informacji o *prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych*. Nie można więc ograniczać dostępu do informacji o rejestrach (o instytucjach), co nie znaczy wcale, że jawne stają się dane w nich zgromadzone. Ponadto ustawa nakazuje każdego poinformować o *sposobach i zasadach udostępniania danych*. Można ten przepis interpretować w kategoriach proceduralnych i uznać, że nie rozstrzyga on o meritum, tj. o zakresie dostępu do danych rejestrowych, a jedynie o kwestiach porządkowych: kto, kiedy, gdzie i jak dane będzie udostępniał. W tym sensie cytowany przepis byłby konsekwencją art. 3 ust. 1 oraz art. 7 ust. 1 ustawy, dotyczących procedur. Nie jest wszakże niedorzeczna interpretacja, według której *sposoby i zasady udostępniania danych* to przynajmniej w części dyrektywy merytoryczne co do dopuszczalności lub niedopuszczalności pełnej jawności formalnej. Gdyby ustawodawca zamierzał uregulować tylko procedury, nakazałby informować o „trybie” lub wyłącznie o sposobach udostępniania danych. Skoro zaś mówi także o zasadach, to znaczy, iż zasady te mogą przewidywać ograniczenia jawności<sup>23</sup>.

Praktyka funkcjonowania rejestrów publicznych pokazuje, że nie normy ogólne, ale szczegółowe przepisy ustawowe i wykonawcze, a także metodyka prowadzenia rejestru i udostępniania danych mogą przesądzać o zakresie rzeczywistej realizacji zasady jawności formalnej. Z tego względu doktryna rozróżnia trzy podstawowe zakresy realizacji zasady jawności: jawność zwykłą, jawność rozszerzoną, jawność ograniczoną (zwężoną)<sup>24</sup>.

Jawność formalna zwykła rejestru polega na tym, że jest on dostępny dla każdego, bez żadnych ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych. Nie trzeba się powoływać ani na zgodę jakiegokolwiek osoby, czy to wpisanej do rejestru, czy to sędziego bądź urzędnika działającego w ramach organu prowadzącego rejestr, ani też na posiadanie szczególnych predyspozycji uzasadniających wgląd do rejestru, np. interesu prawnego, pokrewieństwa. Z drugiej strony dane rejestrowe udostępnia

23. M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp do informacji i jego granice*, Wrocław 2002, s. 117.

24. M. Wrzolek-Romańczuk, *Rejestr handlowy — zagadnienia materialnoprawne i procesowe*, cz. 1: *Materialnoprawna problematyka rejestru handlowego*, „Palestra” 1992, nr 3-4, s. 31.



tylko organ prowadzący rejestr i nie są one w żadnym innym źródle publikowane lub powtarzane. Tak zakreślona jawność jest w polskim prawie zrealizowana w kilku przypadkach, spośród rejestrów sądowych: przede wszystkim w KRS w stosunku do stowarzyszeń, organizacji społecznych i zawodowych, fundacji i publicznych zakładów opieki zdrowotnej, funduszy emerytalnych i funduszy inwestycyjnych (z wyjątkiem zmian statutów, które wymagają ogłoszenia) oraz rejestru zastawów. Z kolei wśród rejestrów administracyjnych jawność formalna zwykła ma miejsce w przypadku m.in.: rejestru okrętowego, ewidencji działalności gospodarczej, krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej, ewidencji gruntów i budynków, rejestru indywidualnych praktyk lekarskich, rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych, rejestru wzorców umownych uznanych za niedozwolone, rejestru związków powiatów<sup>25</sup>.

Z kolei jawność rozszerzona osiągnięta jest wówczas, gdy oprócz spełnienia warunków jawności zwykłej przewiduje się dodatkowo upowszechnienie danych wpisanych do rejestru poprzez opublikowanie ich w odpowiednim dzienniku urzędowym, wydawnictwie lub gazecie codziennej. Za klasyczny przykład takiego rozwiązania uważano dawniej rejestr handlowy, a obecnie uznaje się rejestr przedsiębiorców, będący częścią KRS. Zgodnie z przepisami ustawy o KRS (art. 13) oraz ustawy o wydawaniu Monitora Sądowego i Gospodarczego wszystkie wpisy do KRS, z wyjątkiem wpisów wprost wyłączonych przez przepisy szczególne, a także określone ogłoszenia wymagane przez kodeks spółek handlowych i kodeks postępowania cywilnego podlegają opublikowaniu w tym właśnie Monitorze. Dodatkowo pewne dane dotyczące rachunkowości spółek ogłaszane są w Monitorze Polskim.

Z kolei spośród istniejących obecnie rejestrów administracyjnych rozszerzona jawność formalna jest realizowana w przypadku patentów, praw ochronnych i praw z rejestracji wpisanych do rejestrów prowadzonych przez Urząd Patentowy zgodnie z przepisami prawa własności przemysłowej (art. 232-234), a także korzyści osiągniętych przez osoby pełniące funkcje publiczne, rejestrowanych i publikowanych od 1998 r. przez Państwową Komisję Wyborczą.

---

25. P. Suski, *Rejestry sądowe spółek handlowych, spółdzielni, przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1994, s. 8, 130, 176.

W niektórych rejestrach sądowych, a także w większości istniejących w Polsce rejestrów administracyjnych jawność formalna jest jednak ograniczona przez przepisy prawa. Ograniczenia te mają różny zakres i różne uzasadnienia oraz mogą odnosić się do: samego rejestru, dokumentów złożonych do rejestru przez podmioty, których wpisy dotyczą pozostałych akt rejestrowych oraz odpisów, wyciągów i zaświadczeń wydawanych przez organ prowadzący rejestr bądź wypisów sporządzanych przez zainteresowane osoby. Ograniczenia w dostępie do samego rejestru mogą polegać na:

- konieczności wykazania interesu prawnego uzasadniającego zainteresowanie treścią wpisów do rejestru. W taki sposób ukształtowana jest np. jawność rejestru zastawów skarbowych<sup>26</sup>;
- zagwarantowaniu dostępu do danych rejestrowych jedynie ściśle określonym kategoriom podmiotów, choć i tu możemy spotkać wymóg interesu prawnego, jako kryterium dodatkowe. Przykładami tu mogą być przedstawione już szerzej: Krajowy Rejestr Karny, księgi stanu cywilnego itp.;
- wyłączenie dostępu do części informacji zgromadzonych w rejestrze, uzasadnione tajemnicą państwową: rozwiązanie takie zna obecnie rejestr patentowy<sup>27</sup>.

## Istota wpisu do rejestru

Wpis to inaczej określona treść „wciągnięta” do rejestru. W ujęciu tradycyjnej doktryny polskiej wpis obejmuje najczęściej, choć nie wyłącznie, fakty prawne, czyli okoliczności istotne dla stosunków prawnych, które zostały wybrane i sformułowane w celu ich utrwalenia i publicznego ujawnienia<sup>28</sup>. Efektem dokonania wpisu nie są po prostu wszelkie wyrażenia językowe zawarte w księgach czy innych publicznych bazach danych, ale wypowiedzi znaczące prawnie, mające doniosłe skutki prawne. Za wpis uważa się taką adnotację uczynioną w rejestrze, która pozwala na ustalenie stanu prawnego określonego podmiotu lub przedmiotu, a niekiedy rozstrzyga o tym stanie. Dla przykładu, według prawa o księgach wieczystych

26. J. Frąckowiak, *Pojęcie, powstanie i ustanie podmiotowości gospodarczej. Zagadnienia cywilno-prawne*, „Rejent” 1998, rok 8, nr 5(85), s. 63.

27. J. Frąckowiak, A. Kidyba, K. Kruczałak, W. Opalski, W. Popiołek, W. Pyziół, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, K. Kruczałak (red.), Warszawa 2001, s. 32.

28. Z. Żabiński, *Rejestr handlowy*, Kraków 1946, s. 36.

nie są wpisami w sensie prawnym niektóre wzmianki informujące o możliwości wpisu lub o jego wykreślenia (wzmianka o wniosku) lub sprostowanie usterek istniejącego wpisu (art. 62613 § 2 kodeksu postępowania cywilnego). Powyższe wzmianki informują jedynie o możliwości dokonania czynności prawnej, same zaś nie wywołują zmian w stanie prawnym nieruchomości<sup>29</sup>. Podobnie zmiany stanu prawnego nie powodują sprostowania usterek w treści dokonanego wpisu - jest to wyłącznie czynność techniczno-porządkowa. Z tych samych względów nie jest również wpisem adnotacja ujawniająca przeliczenie sumy pieniężnej w związku z denominacją złotego<sup>30</sup>.

## Przedmiot wpisu

Analiza typów rejestrów publicznych oraz charakteru wpisów wskazuje, że instytucja rejestru jest wykorzystywana do gromadzenia i ujawniania informacji o różnych obiektach: podmiotach lub przedmiotach. Gdyby wypracowaną w nauce prawa teorię stosunku prawnego wykorzystać do klasyfikowania danych wymienionych w rejestrach publicznych, przedmiotem wpisu, czyli tym, czego bezpośrednio dotyczy treść sformułowana i ujawniona w rejestrze, mogłyby się okazać trzy podstawowe kategorie:

- określone podmioty prawa (osoby prawne, ale również osoby fizyczne i jednostki organizacyjne np. spółki osobowe), którym prawo przyznaje szczególne uprawnienia lub obowiązki,
- przysługujące określonym osobom prawa podmiotowe bądź szczegółowe uprawnienia odnoszące się do wybranych składników majątkowych (np. prawa rzeczowe i osobiste związane z nieruchomościami, prawo zastawu rejestrowego wraz ze szczegółowymi uprawnieniami zastawnika), uznawane za treść stosunku prawnego,
- rzeczy, zachowania będące czynnościami konwencjonalnymi, pojęcia lub abstrakcyjne idee, które stanowią przedmiot stosunku prawnego (np. tytuł dziennika lub czasopisma i częstotliwość jego ukazywania się, siedziba redakcji).

---

29. J. Litwin, *Jawność ksiąg wieczystych i innych ksiąg publicznych*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1947, nr 5, s. 30.

30. J. Ignatowicz, *System prawa cywilnego, t. 2: Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk - Łódź 1977, s. 900.

Rozróżnienie, co jest przedmiotem wpisu w powyższych kategoriach b) i c), może być sporne. Na przykład, czy księgi wieczyste służą do rejestrowania nieruchomości, czy też praw przysługujących do nieruchomości określonym osobom. W tym przypadku doktryna uznaje raczej, że przedmiotem wpisu są uprawnienia i obowiązki podmiotów prawa, a nie po prostu rzeczy mające status nieruchomości<sup>31</sup>.

Z drugiej strony wykładnia art. 24 i 24<sup>1</sup> ustawy o księgach wieczystych i hipotece wskazywałaby, że co do zasady księgi wieczyste prowadzone są dla nieruchomości, a do ksiąg dla ograniczonych praw rzeczowych, takich jak spółdzielcze prawo do lokalu, przepisy ustawy stosuje się odpowiednio (art. 24<sup>1</sup> ust. 2). Oczywiście jest wszak, że przedmiotem wpisu w dziale pierwszym księgi wieczystej są cechy pewnej przestrzeni wyodrębnionej konwencjonalnie (prawnie) jako nieruchomości. Podobnie nie należy interpretować wpisu tytułu dziennika lub czasopisma po prostu jako prawa do tytułu, gdyż ten sam zabieg w stosunku do siedziby lub przyjętej częstotliwości ukazywania się owego dziennika lub czasopisma byłby oczywiście sztuczny.

## Rodzaje wpisów

Zazwyczaj wyróżnia się wpisy<sup>32</sup>:

- kwalifikowane ze względów porządkowych (wpis pierwotny i wtórny oraz wpisy pozytywne, negatywne i wzmianki, wpisy ostateczne i tymczasowe),
- zgodne z prawem, niedopuszczalne i bezpodstawne,
- obowiązkowe i fakultatywne,
- konstytutywne, deklaratywne i konwalidujące,
- dokonywane na wniosek oraz z urzędu,
- takie, których skuteczność uzależniona jest od ogłoszenia, oraz skuteczne z chwilą dokonania.

Z uwagi na kolejność dokonywania wpisów wyodrębniamy wpisy pierwotne i wtórne. Pierwsze powodują pojawienie się jakiegoś podmiotu w rejestrze, np. zarejestrowanie nowo utworzonej spółki, wpisanie pierwszego właściciela w otwartej

---

31. Tamże.

32. J. Namitkiewicz, *Rejestr handlowy*, „Encyklopedia Podręczna Prawa Prywatnego”, Biblioteka Polska, Warszawa 1938, z. XXXIII, s. 4-6.

księdze wieczystej lub wpisanie partii politycznej do ewidencji prowadzonej przez sąd. Natomiast drugie odzwierciedlają zmiany dokonane w stosunku do stanu ujawnionego w rejestrze poprzez wpis pierwotny bądź ujawniają nowe dane dotyczące podmiotu lub przedmiotu, dla którego utworzony jest rejestr<sup>33</sup>.

Ze względu na skutek wobec dotychczasowej treści rejestru wyróżnia się wpisy pozytywne, wpisy negatywne oraz wzmianki. Wpisy pozytywne polegają na ujawnieniu w rejestrze nowych danych, wpisy negatywne natomiast to wykreślenia, bowiem doktryna ukształtowana m.in. na podstawie art. 16 dekretu z dnia 11 października 1946 r. *Prawo o księgach wieczystych*<sup>34</sup> oraz art. 30 ustawy o księgach wieczystych i hipotecze w taki sposób nakazuje traktować wykreślenie. Podkreśla się też, że od wpisu wykreślenia należy odróżnić graficzne wykreślenie wpisów bezprzedmiotowych, co stanowi nie tylko faktyczne wykonanie każdego wpisu wykreślenia, ale również ma miejsce w przypadku dokonania każdego nowego wpisu, w wyniku czego poprzedni wpis stał się w całości lub w części bezprzedmiotowy. Obecnie uważa się, że zmiana danych ujawnionych w rejestrze polega na dokonaniu dwóch rodzajów wpisów: negatywnego, wykreślającego treść dotychczasową, oraz pozytywnego, polegającego na wpisaniu treści nowej<sup>35</sup>.

Jednym z fundamentalnych założeń rejestrów publicznych jest ich legalność. Zakłada się, że rejestr jest zorganizowany i prowadzony na podstawie przepisów prawa i zgodnie z nimi. W odniesieniu do wpisów zasada legalności interpretowana jest w dwojaki sposób. Mówi się o:

- legalności formalnej, tzn. do rejestru można wpisać tylko takie dane, które są przewidziane przez ustawę,
- legalności materialnej, która polega na przyjęciu, że sąd dokonuje wpisu, gdy uzna, że wniosek oraz dołączone doń dokumenty potwierdzają rzeczywiste spełnienie wszystkich ustawowych przesłanek dokonania wpisu, który ma być ujawniony<sup>36</sup>.

---

33. S. Sołtysiński, A. Szajkowski, J. Szwaja, *Kodeks handlowy*, Warszawa 2007, s. 233.

34. Dekret z dnia 11 października 1946 r. *Prawo o księgach wieczystych*, Dz. U. nr 57 poz. 320 z późniejszymi zmianami.

35. M. Czapska-Górnikiewicz, B. Jasinkiewicz, E.M. Jokieli, Z. Koźma, M. Ożóg, B. Skrzycka-Pilch, G. Wróblewska-Wcisło, *Kodeks handlowy z komentarzem*, Gdańsk 1997, s. 20.

36. J. Wasilkowski, *Prawo rzeczowe w zarysie*, Warszawa 1957, s. 312.

Oba aspekty legalności znajdują różny wyraz w przepisach prawa i prowadzą też do odmiennych konsekwencji. Związane są też z różnymi funkcjami rejestrów: ewidencyjną w pierwszym przypadku oraz ewidencyjną i przede wszystkim kontrolną w drugim.

Współcześnie zasadę legalności formalnej rejestru wywodzi się z przepisów o treści wpisów i z uznawania ich za przepisy bezwzględnie wiążące, a nie dyspozytywne. Jeżeli właściwa ustawa stanowi, że: *Do rejestru [w dziale... w rubryce...] wpisuje się następujące dane: (...), to znaczy, iż tylko takie fakty, podmioty lub przedmioty mogą zostać ujawnione przez organ rejestrowy. Z kolei w księgach stanu cywilnego dokonuje się rejestracji stanu cywilnego w formie aktów urodzenia, małżeństwa i zgonu, a inne wpisy mogą być uczynione, jeśli przewidują to odrębne przepisy. Przepisy stanowią też wyraźnie, że akt stanu cywilnego powinien zawierać tylko dane wymagane przez prawo (art. 2 i 18 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego<sup>37</sup>). Podobnie do ksiąg wieczystych są wpisywane prawa rzeczowe, co explicite wynika z ustawy z 1982 r., a także w wypadkach przewidzianych w przepisach ustawowych — prawa osobiste i roszczenia (art. 16 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece). Jeśli nawet owe prawa i roszczenia uznalibyśmy za bardzo szerokie kategorie, to nadal należy przyznać, że prawo przesądza o zakresie dopuszczalnych wpisów<sup>38</sup>.*

Regulacja normatywna zasady legalności formalnej jest wspierana przez stosowane na jej podstawie rozwiązania techniczno-organizacyjnego. Tradycyjne księgi rejestrowe są zwykle podzielone na działy, rubryki, kolumny itp., co w pewnym zakresie porządkuje dokonywanie wpisów przez organy rejestrowe. W nowoczesnych rejestrach, takich jak KRS, rejestr zastawów (umownych), rejestr podmiotów gospodarki narodowej lub rejestr podatników VAT, o zakresie możliwych wpisów przesądzają dwa inne czynniki: wzory oficjalnych formularzy rejestrowych oraz system informatyczny, który jest wykorzystywany w celu gromadzenia danych. Do rejestru wpisywane są tylko te dane, które zgłaszający umieścił w odpowiednich rubrykach („okienkach”) urzędowego formularza. W ten sposób formularz ogranicza

---

37. Ustawa z dnia 29 września 1986 r. *Prawo o aktach stanu cywilnego*, Dz. U. nr 212, poz. 1264 z późniejszymi zmianami.

38. J. Wasilkowski, *Prawo...*, s. 312.

możliwość zgłaszania wniosków przez prawo nieprzewidzianych i rozstrzyga o tym, co będzie w rejestrze wpisane. Co do zasady przyjmuje się też, że wniosek złożony w inny sposób niż na urzędowym formularzu lub nieprawidłowo wypełniony, tzn. zawierający błędne dane lub bezzasadnie puste rubryki, podlega zwróceniu<sup>39</sup>, chyba że przepis szczególnie przewiduje uzupełnienie wpisu w tym zakresie. Z drugiej strony dowolność działania organu rejestrowego lub jego pracowników ogranicza system informatyczny stosowany w rejestrze. Operator takiego systemu dokonuje czynności technicznej wpisania danych rejestrowych w ten sposób, że wprowadza je do określonych rubryk (okien) elektronicznej karty rejestrowej. Nawet gdyby z jakiegoś powodu chciał on zamieścić wpis inny niż wynikający z konstrukcji formularza wniosku o wpis oraz odpowiadającego mu programu komputerowego, zwykle nie ma takiej technicznej możliwości.

W praktyce może nastąpić nawet wbrew rozwiązaniom technicznym i organizacyjnym jej naruszenie, a więc wciągnięcie do rejestru danych, których wpisanie nie jest przewidziane w przepisach prawa. Z tego względu w doktrynie wyodrębnienia się kategorię wpisów dopuszczalnych, czyli w tym zakresie zgodnych z prawem oraz niedopuszczalnych<sup>40</sup>.

Kryterium treści wzoru zachowania wyrażonego w przepisach o rejestrach nakazuje także rozróżnić wpisy obowiązkowe i fakultatywne. Pierwsze są nakazane przez ustawę, drugie natomiast dozwolone przez ustawę i zależne od woli zgłaszającego. Analiza rejestrów publicznych z tego punktu widzenia może prowadzić do interesujących wniosków.

W przypadku sądowych rejestrów podmiotowych za obowiązkowe uważa się wpisy tych danych, które ustawa nakazuje zgłosić do rejestru i co do których może nastąpić wymuszenie wpisu. Osoby, które dokonały czynności prawnej podlegającej ujawnieniu, są zobowiązane zgłosić taki fakt sądowi rejestrowemu w celu zarejestrowania. W przeciwnym razie organ rejestrowy z urzędu lub na wniosek osób

---

39. T. Stawecki, M. Tomaszewski, F. Zedler, *Ustawa o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 124; Z. Struś, *Zastaw rejestrowy—pierwsze doświadczenia i trudności*, „Przeгляд Sądowy” 1998, nr 7-8, s. 30-31.

40. D. Paszukiewicz-Garstka, *Wpis niedopuszczalny — wpisem nie przewidzianym przez prawo czy wpisem dokonany na podstawie niedopuszczalnych aktów prawnych*, „Przeгляд Sądowy” 2000, nr 5, s. 28 i n.

mających interes prawny wezwie zobowiązanych do uzupełnienia braków. W razie niedopełnienia obowiązku może być wobec nich zastosowana sankcja egzekucyjna (grzywna w celu przymuszenia) albo nawet dalsza konsekwencja w postaci powołania kuratora (np. art. 24 i n. ustawy o KRS).

Kryterium różnicowania wpisów obligatoryjnych i fakultatywnych jest istnienie bądź nieistnienie obowiązku dokonania zgłoszenia do rejestru okoliczności podlegających wpisowi. Mając na względzie funkcję kontrolną rejestrów, na wpisy w rejestrach można także spojrzeć z innej strony, pytając, jaka jest podstawowa przesłanka dokonania wpisu przez organ rejestrowy. To kryterium pozwala nam odróżnić wpisy dokonywane na wniosek oraz dokonywane z urzędu<sup>41</sup>.

Pierwszy rodzaj wpisów doktryna (ukształtowana jeszcze w związku z rejestrem handlowym) nazywała wpisami będącymi skutkiem zgłoszenia. Bezpośrednią postawą wpisu jest prawna czynność konwencjonalna (fakt instytucjonalny) — dokonanie zgłoszenia albo, mówiąc inaczej, wystąpienie z wnioskiem o wpis przez podmiot do tego uprawniony<sup>42</sup>. Dokonanie tej czynności przez wnioskodawcę (zgłaszającego) aktualizuje jedynie obowiązek działania po stronie organu rejestrowego. W drugim natomiast przypadku organ rejestrowy dokonuje wpisu, wykonując obowiązek ustawowy, faktem prawnym zaś (okolicznością), która go skłania do działania, jest zwykle powzięcie wiadomości o tym, co powinno być ujawnione w rejestrze.

Wpisy dokonywane na wniosek mogą być obligatoryjne lub fakultatywne, dokonanie zaś wpisu z urzędu jest natomiast z reguły obowiązkiem organu rejestrowego. Nazywanie wpisów z urzędu wpisami obligatoryjnymi może być wszakże mylące, gdyż obowiązek zainicjowania wpisu ciąży bezpośrednio na organie rejestrowym, a nie podmiocie, do którego odnosi się wpis. Kompetencja organu rejestrowego ma więc zwykle charakter tzw. upoważnienia obligatoryjnego, chociaż można też spotkać przykłady kompetencji fakultatywnych. Na przykład zgodnie z art. 24 ust. 4 ustawy o KRS *w szczególnie uzasadnionych przypadkach sąd rejestrowy może dokonać z urzędu wpisu danych odpowiadających rzeczywistemu stanowi rzeczy.*

---

41. M. Łochowski, *Postępowanie przed sądem w sprawach dotyczących zastawu rejestrowego*, „Przeгляд Prawa Handlowego” 1998, nr 7, s. 12.

42. J. Namitkiewicz, *Rejestr handlowy...*, s. 6.



Prawo zna także konstrukcję wpisów, w przypadku których organowi rejestrowemu przyznano kompetencję do działania z urzędu równocześnie (alternatywnie) z upoważnieniem innych podmiotów do złożenia odpowiedniego zgłoszenia. Artykuł 45 ust. 2 ustawy o KRS przewiduje, że *wpis [ma być dokonany] z urzędu, albo na wniosek wierzycieli, syndyka masy upadłości lub wpisanego w rejestrze podmiotu.*

Zasadą ogólną przyjmowaną w rejestrach sądowych, zarówno podmiotowych, jak i przedmiotowych, jest dokonywanie wpisów na podstawie zgłoszenia (art. 19 ustawy o KRS, art. 38 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, art. 39 ust. 1 ustawy o zastawie rejestrowym), co jak pamiętamy nie przeszkadza uznawać je za wpisy obligatoryjne. W większości przypadków przepisy szczególne mogą przewidywać dokonanie określonych wpisów z urzędu, traktuje się je jednak jako wyjątkowe. Pojęcie wpisu z urzędu ma przy tym zastosowanie do obu kategorii wpisów wyodrębnionych dla celów porządkowych: wpisów pozytywnych i wpisów negatywnych.

## Podsumowanie

Przeprowadzona analiza prawa dostępu do rejestrów publicznych wskazuje ze względu na złożoność tegoż prawa na konieczność uświadamiania wszystkich potencjalnych podmiotów do korzystania z tegoż prawa na właściwą edukację zasad obowiązującego systemu rejestrów publicznych w Polsce. Wiedza w tym zakresie jest niestety niedostateczna.

## Streszczenie:

Niniejszym publikacja jest poświęcona realizacji jednego z praw obywatelskich i podmiotowych tj. prawo do dostępu do danych z rejestrów publicznych.

A zatem przedstawia się znaczenie prawne tegoż prawa, wynikającego z ogólnej zasady jawności do rejestrów publicznych, odnosząc się tutaj do istniejących określonych barier i trudności w realizacji tegoż prawa.

**Słowa kluczowe:** rejestr publiczny, zasada jawności, klasyfikacja rejestrów publicznych.

## Summary

### Law of the access to public registers

Hereby the publication is devoted to the accomplishment of one of citizenship rights and subjective i.e. right to the access to data from public registers.

That is legal meaning of this law, resulting from the general rule is introducing itself to the openness to public registers, referring here to existing determined barriers and the problem of the exercise of this law.

**Keywords:** public register, principle of openness, classification of public registers.

## Wykaz aktów prawnych

- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. *o swobodzie działalności gospodarczej*, tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. nr 220, poz. 1447 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 18 września 2001 r. *kodeks morski*, tekst jednolity Dz. U. z 2009 r. Nr 217, poz. 1689 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej*, Dz. U. nr 112, poz. 1198 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. *prawo własności przemysłowej*, tekst jednolity Dz. U. z 2003 r. nr 119, poz. 1117 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. *o funduszach inwestycyjnych*, Dz. U. nr 139, poz. 933 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. *o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych*, tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. nr 34, poz. 189, z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. *o Krajowym Rejestrze Sądowym*, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 1203.
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. *o partiach politycznych*, Dz. U. nr 98, poz. 604 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 1996 r. *o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów*, Dz. U. nr 149 poz. 703 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. *o statystyce publicznej*, Dz. U. 88, poz. 439 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, Dz. U. nr 30 poz. 163 z późniejszymi zmianami.

- Ustawa z dnia 29 września 1986 r. *Prawo o aktach stanu cywilnego*, Dz. U. nr 212, poz. 1264 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. *o księgach wieczystych i hipotece*, tekst jednolity, Dz. U. z 2001 r. nr 124, poz. 1361 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – *Kodeks postępowania cywilnego*, Dz. U. nr 43, poz. 296 z późniejszymi zmianami.
- Dekret z dnia 11 października 1946 r. *Prawo o księgach wieczystych*, Dz. U. nr 57 poz. 320 z późniejszymi zmianami.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 marca 1999 r. w sprawie rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych, Dz. U. nr 38, poz. 374.

## Bibliografia

- Czaja J., *Komentarz do ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów*, Gdańsk 1998.
- Czapska-Górnikiewicz M., Jasinkiewicz B., Jokieli E.M., Koźma Z., Ożóg M., Skrzycka-Pilch B., Wróblewska-Wcisło G., *Kodeks handlowy z komentarzem*, Gdańsk 1997.
- Fenichel Z., *Księgi gruntowe a rejestr handlowy. Próba zestawienia porównawczego*, „Przegląd Notarialny” 1935, nr 10(227).
- Frąckowiak J., Kidyba A., Kruczałak K., Opalski W., Popiołek W., Pyziół W., *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, pod red. K. Kruczałaka, Warszawa 2001.
- Frąckowiak J., *Pojęcie, powstanie i ustanie podmiotowości gospodarczej. Zagadnienia cywilnoprawne*, „Rejent” 1998, rok 8, nr 5(85).
- Ignatowicz I., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1995.
- Ignatowicz J., *System prawa cywilnego, t. 2: Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1977.
- Jabłoński M., Wygoda K., *Dostęp do informacji i jego granice*, Wrocław 2002.
- Litwin J., *Jawność ksiąg wieczystych i innych ksiąg publicznych*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1947, nr 5.
- Łochowski M., *Postępowanie przed sądem w sprawach dotyczących zastawu rejestrowego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1998, nr 7.

- Mucha M., *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław 2002.
- Namitkiewicz J., *Rejestr handlowy*, „Encyklopedia Podręczna Prawa Prywatnego”, Biblioteka Polska, Warszawa 1938, z. XXXIII.
- Niezbecka E., Mojak J., *Ustawa o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów. Komentarz*, Lublin 1997.
- Paszukiewicz-Garstka D., *Wpis niedopuszczalny – wpisem nie przewidzianym przez prawo czy wpisem dokonany na podstawie niedopuszczalnych aktów prawnych*, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 5.
- Sołtysiński S., Szajkowski A., Szwaja J., *Kodeks handlowy*, Warszawa 2007.
- Stawecki T., *Jawność jako wartość prawna*, „Studia Iuridica” 2004, nr XLIII.
- Stawecki T., Tomaszewski M., Zedler F., *Ustawa o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 124; Z. Struś, *Zastaw rejestrowy—pierwsze doświadczenia i trudności*, „Przegląd Sądowy” 1998, nr 7-8.
- Suski P., *Rejestry sądowe spółek handlowych, spółdzielni, przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1994.
- Wasilkowski J., *Prawo rzeczowe w zarysie*, Warszawa 1957
- Wrzolek-Romańczuk M., *Rejestr handlowy — zagadnienia materialnoprawne i procesowe, cz. I: Materialnoprawna problematyka rejestru handlowego*, „Pa-lestra” 1992, nr 3-4.
- Żabiński Z., *Rejestr handlowy*, Kraków 1946.

# Specyfika zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej

Piotr Oleksiak<sup>1</sup>

## Wprowadzenie

Każda organizacja czy instytucja, pragnąca prawidłowo pełnić swoją funkcję, powinna zdawać sobie sprawę, iż istotnym elementem sprawnego i efektywnego działania jest odpowiednie zarządzanie zasobami ludzkim, w myśl założenia, iż potencjał ludzki jest podstawowym czynnikiem decydującym o rozwoju organizacji i utrzymaniu pozycji (przewagi) konkurencyjnej na rynku. Wymóg sprawnego zarządzania zasobami ludzkimi odnosi się oczywiście, także do instytucji administracji publicznej, jako tych organizacji, których podstawowym zadaniem jest zaspokajanie różnorodnych oczekiwań i potrzeb społeczeństwa. Konieczność efektywnego zarządzania potencjałem ludzkim w tych instytucjach jest także podyktowana potrzebą wdrażania standardów w zakresie zarządzania zasobami ludzkim na skutek wejścia do UE. Podstawowym elementem zarządzania zasobami ludzkimi w jednostkach administracji publicznej jest formułowanie określonej strategii, rozumianej jako długofalowa koncepcja dotycząca zasobów pracowniczych, zmierzająca do właściwego ich ukształtowania i zaangażowania w celu wsparcia organizacji w dążeniu do osiągnięcia powodzenia<sup>2</sup>.

Należy zaznaczyć, iż do podstawowych czynników, oddziałujących na realizację zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej, można zaliczyć<sup>3</sup>:

- rozmiary, specyfikę oraz rolę, jaką pełnią poszczególne urzędy administracji publicznej;
- kulturowy kształt organizacji i zarządzania;

---

1. Dr Piotr Oleksiak, adiunkt w Katedrze Pracy i Polityki Społecznej, Instytutu Ekonomik Stosowanych i Informatyki Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego Uniwersytetu Łódzkiego.  
2. T. Listwan, *Modele i składniki strategicznego zarządzania kadrami*, [w:] *Zarządzanie kadrami*, pod red. T. Listwan, Warszawa 2010, s. 61.  
3. T. Sapeta, *Charakterystyka zatrudnienia w jednostkach administracji publicznej* [w:] *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego w organizacji*, H. Król (red.), Ludwicyński (red.), Warszawa 2006, s. 607.

- strukturę i dynamikę działania podmiotów wpływających na funkcjonowanie urzędów administracji publicznej;
- układ podaży i popytu na pracowników na rynku pracy;
- relacje standardów prowadzenia zarządzania zasobami ludzkimi do realnej sytuacji w tej sferze;
- stan i strukturę zatrudnienia personelu w relacji do przyjętych standardów w tym zakresie;
- funkcjonujące dla tych instytucji zapisy prawne.

Kwestię specyfiki zarządzania zasobami ludzkimi w odniesieniu do administracji publicznej, zgodnie z zapisami ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej<sup>4</sup> można odnieść do (art. 2) pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych w:

- Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- Urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej,
- Urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej,
- Komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej,
- Biurze Nasiennictwa Leśnego,
- Jednostkach budżetowych obsługujących państwowe fundusze celowe, których dysponentami są organy administracji rządowej.

Do powyższych stanowisk kierowniczych zalicza się także powiatowych i granicznych lekarzy weterynarii oraz ich następców. Poza tym, zgodnie z art. 4, w ustawie o służbie cywilnej może być zatrudniona osoba, która jest obywatelem polskim (wyjątki od tej reguły omawia art. 5), korzysta z pełni praw publicznych, posiada kwalifikacje wymagane na dane stanowisko pracy oraz cieszy się nieposzlakowaną opinią.

---

4. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej, Dz. U. nr 227, poz. 1505 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: ustawą o służbie cywilnej.

## Organizacja i zadania w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej

Zgodnie z zapisami ustawy o służbie cywilnej na czele Urzędu Służby Cywilnej stoi Szef Służby Cywilnej, do którego zadań w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi należy (art. 15):

- kierowanie procesem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej;
- planowanie, organizacja i nadzorowanie szkoleń centralnych w służbie cywilnej;
- zapewnienie warunków upowszechniania informacji o wolnych stanowiskach pracy;
- przygotowanie i przedstawianie Radzie Ministrów projektu strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, która zawiera diagnozę służby cywilnej, określanie celów strategicznych, systemu realizacji oraz ram finansowych;
- zbieranie i przetwarzanie szczegółowych danych o stanie zatrudnienia i wynagrodzeniach członków korpusu służby cywilnej.

Przy Prezesie Rady Ministrów działa także Rada służby Cywilnej (jako organ opiniodawczo-doradczy), do której zadań należy (art. 19):

- projektowanie strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej;
- proponowanie wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w zakresie służby cywilnej;
- tworzenie planu szkoleń centralnych w służbie cywilnej;
- przygotowywanie etyki korpusu służby cywilnej;
- ocenianie przebiegu postępowań kwalifikacyjnych w służbie cywilnej;
- ewentualne skierowanie swojego przedstawiciela w celu obserwacji przebiegu procesu naboru przeprowadzanego na wyższe stanowisko w służbie cywilnej oraz postępowania kwalifikacyjnego;
- ewentualne skierowanie swojego przedstawiciela w celu obserwacji przebiegu procesu naboru przeprowadzanego na stanowisko kierownika jednostki organizacyjnej podległej lub nadzorowanej przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, na które na podstawie odrębnych przepisów przeprowadza się otwarty i konkurencyjny nabór.

Trzecim podmiotem, który zajmuje się sprawami personalnymi jest stanowisko Dyrektora Generalnego, które tworzy się w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,

w urzędzie ministra, urzędzie przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urzędzie centralnego organu administracji rządowej oraz w urzędzie wojewódzkim (art. 25).

Dyrektor generalny w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi zajmuje się (art. 25):

- przygotowywaniem programu zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie;
- dokonywaniem czynności wynikających z nawiązania i trwania stosunku pracy z członkami korpusu służby cywilnej oraz czynności związanych z ustaniem stosunku pracy;
- organizowaniem naboru na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na wyższe stanowiska w służbie cywilnej;
- dysponowaniem funduszem nagród, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej;
- administrowaniem środkami zakładowego funduszu świadczeń socjalnych w urzędzie.

## Nabór kandydatów do służby cywilnej

Nabór pracowników do służby cywilnej odbywa się za pomocą ogłoszeń, które zawierają:

- nazwę i adres urzędu;
- określenie stanowiska pracy;
- wymagania związane ze stanowiskiem pracy zgodnie z opisem danego stanowiska<sup>5</sup>, ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które dodatkowe;
- zakres zadań wykonywanych na stanowisku pracy;
- wskazanie wymaganych dokumentów;
- termin i miejsce składania dokumentów.

Termin składania dokumentów nie może być krótszy niż 10 dni, a dla ogłoszenia o naborze w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu służby cywilnej – 5 dni. Ogłoszenia o naborze powinny być opublikowane w siedzibie urzędu, w Biuletynie

---

5. Opisy stanowisk pracy reguluje zarządzenie Nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej, Monitor Polski nr 5, poz. 61.



Informacji Publicznej oraz Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Naboru dokonuje komisja rekrutacyjna, która wyłania nie więcej, niż pięciu najlepszych kandydatów, którzy to przedstawiani są dyrektorowi generalnemu w celu zatrudnienia wybranego kandydata. Komisja także jest zobowiązana do sporządzenia protokołu z przeprowadzonego naboru, który będzie zawierał: określenie stanowiska, na które był przeprowadzany nabór, liczbę nadesłanych ofert, informacje o zastosowanych metodach i technikach naboru, uzasadnienie dokonanego wyboru oraz skład komisji przeprowadzającej nabór.

Należy zaznaczyć, iż urzędnicy podejmujący pracę w służbie cywilnej po raz pierwszy, odbywają służbę przygotowawczą. Jej celem jest przygotowanie teoretyczne i praktyczne pracownika do należytego wykonywania obowiązków służbowych. Kierując pracownika do służby przygotowawczej, konieczne jest określenie jej zakresu i czasu trwania. Służba taka trwa nie dłużej niż 4 miesiące i kończy się nie później niż z upływem 8 miesięcy od podjęcia pracy przez pracownika (kończy się także egzaminem).

W przypadku osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej, umowę o pracę zawiera się na czas określony 12 miesięcy z możliwością wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy za dwutygodniowym wypowiedzeniem. Takie osoby podlegają ocenie okresowej, której zasady regulowane są rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej<sup>6</sup>.

Osoba już pracująca w służbie cywilnej, może także ubiegać się o mianowanie, po spełnieniu poniższych warunków:

- jest pracownikiem służby cywilnej;
- posiada co najmniej trzyletni staż pracy w służbie cywilnej lub uzyskała zgodę dyrektora generalnego urzędu na przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego przed upływem tego terminu, jednak nie wcześniej niż po upływie dwóch lat od nawiązania stosunku pracy w służbie cywilnej;
- posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny;

---

6. Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej, Dz. U. nr 94, poz. 772.

- zna co najmniej jeden język obcy spośród języków roboczych Unii Europejskiej lub jeden z następujących języków obcych: arabski, białoruski, chiński, islandzki, japoński, norweski, rosyjski, ukraiński;
- jest żołnierzem rezerwy lub nie podlega powszechnemu obowiązkowi obrony.

Sposób przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w przypadku osób ubiegających się o mianowanie jest określony rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej<sup>7</sup>. Rozporządzenie to określa, między innymi, zakres tematyczny postępowania kwalifikacyjnego czy organizację i sposób prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego oraz szczegółowe zasady przyznawania punktów.

Należy także pamiętać o zasadach naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. W służbie cywilnej wyższymi stanowiskami jest:

- dyrektor generalnego urzędu;
- kierujący departamentem lub komórką równorzędną w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędzie ministra, urzędzie obsługującym przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urzędzie centralnego organu administracji rządowej oraz kierującego wydziałem lub komórką równorzędną w urzędzie wojewódzkim, a także zastępcy tych osób;
- wojewódzki lekarz weterynarii i jego zastępcy;
- kierujący komórką organizacyjną w Biurze Nasiennictwa Leśnego, a także zastępcy tej osoby.

Wyższe stanowiska w służbie cywilnej mogą zajmować osoby, które:

- posiadają tytuł zawodowy magistra lub równorzędny;
- nie były karane zakazem zajmowania stanowisk kierowniczych w urzędach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi;
- posiadają kompetencje kierownicze;

---

7. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej, Dz. U. nr 218, poz. 1695.

- posiadają co najmniej sześcioletni staż pracy, w tym co najmniej trzyletni staż pracy na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych – w przypadku ubiegania się o stanowisko dyrektora generalnego urzędu;
- posiadają co najmniej trzyletni staż pracy, w tym co najmniej roczny na stanowisku kierowniczym lub dwuletni na stanowisku samodzielnym, w jednostkach sektora finansów publicznych;
- spełniają wymagania określone w opisie stanowiska pracy oraz w przepisach odrębnych.

Obsadzenie wyższego stanowiska w służbie cywilnej następuje w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Ogłoszenie o naborze na wyższe stanowisko powinno być opublikowane w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, w Biuletynie urzędu oraz w Biuletynie Kancelarii. Nabór na wyższe stanowisko przeprowadza zespół liczący:

- co najmniej 5 członków korpusu służby cywilnej, których wiedza i doświadczenie dają rękojmię wyłonienia najlepszych kandydatów – w przypadku naboru na stanowisko dyrektora generalnego urzędu i wojewódzkiego lekarza weterynarii;
- co najmniej 3 członków korpusu służby cywilnej, których wiedza i doświadczenie dają rękojmię wyłonienia najlepszych kandydatów – w przypadku naboru na pozostałe wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

Nabór na wyższe stanowisko w służbie cywilnej ma charakter konkursu, w którym biorą udział kandydaci ubiegający się o dane stanowisko. W czasie naboru na wyższe stanowisko ocenie podlega w szczególności: doświadczenie zawodowe kandydata, wiedza niezbędna do wykonywania zadań na stanowisku, na które jest przeprowadzany nabór, oraz kompetencje kierownicze. Sprawdzenie rzeczywistej wiedzy i kompetencji kierowniczych może być dokonana na zlecenie zespołu przez osobę niebędącą członkiem zespołu, która posiada odpowiednie kwalifikacje do dokonania tej oceny. W toku naboru zespół wyłania nie więcej niż 2 najlepszych kandydatów, spełniających wymagania niezbędne oraz w największym stopniu spełniających wymagania pożądane

## Ocena okresowa pracowników służby cywilnej

W przypadku oceny okresowej ocenie tej podlegają urzędnicy służby cywilnej oraz pracownicy służby cywilnej zatrudnieni na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Ocena okresowa dotyczy wykonywania przez urzędnika obowiązków wynikających z opisy zajmowanego przez niego stanowiska pracy. Sporządzana jest ona w formie pisemnej i zawiera także wnioski dotyczące indywidualnego programu rozwojowego ocenianego urzędnika. Osoba oceniana ma prawo zapoznać się z wynikami oceny okresowej bezzwłocznie. Ocena okresowa jest dokonywana raz do roku. W przypadku oceny negatywnej oceny okresowej członek korpusu służby cywilnej podlega ponownej ocenie po upływie 6 miesięcy od nią zapoznania się z oceną.

Dotatkowo rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 roku w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej<sup>8</sup> określa:

- kryteria, wzór arkusza, skalę ocen i tryb sporządzanej przez bezpośredniego przełożonego oceny okresowej;
- kryteria, wzór arkusza, skalę ocen i tryb sporządzania oceny okresowej dyrektora generalnego urzędu i wojewódzkiego lekarza weterynarii

Należy wspomnieć, iż w przypadku oceny okresowej członka korpusu służby cywilnej zatrudnionego na stanowisku pracy niebędącym wyższym stanowiskiem w służbie cywilnej ani stanowiskiem kierownika urzędu, które jest stanowiskiem w służbie cywilnej, kryteriami obowiązkowymi oceny okresowej są: rzetelność i terminowość, wiedza specjalistyczna i umiejętność jej wykorzystania, zorientowanie na osiąganie celów raz doskonalenie zawodowe. Natomiast kryteriami do wyboru z kolei są: umiejętność obsługi urządzeń technicznych lub narzędzi informatycznych, znajomość języka obcego, skuteczna komunikacja, umiejętność współpracy, pozytywne podejście do klienta, umiejętność negocjowania, zarządzanie zasobami, zarządzanie personelem, podejmowanie decyzji i odpowiedzialność, radzenie sobie w sytuacjach kryzysowych, samodzielność i inicjatywa, kreatywność oraz umiejętności analityczne.

---

8. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej, Dz. U. nr 74, poz. 633.

Natomiast w przypadku oceny okresowej członka korpusu służby cywilnej zatrudnionego na stanowisku pracy będącym wyższym stanowiskiem w służbie cywilnej albo stanowiskiem kierownika urzędu, które jest stanowiskiem pracy w służbie cywilnej, kryteriami obowiązkowymi są: zarządzanie zasobami, zarządzanie personelem, podejmowanie decyzji i odpowiedzialność, skuteczna komunikacja, zorientowanie na osiąganie celów. Z kolei kryteria do wyboru składają się z: rzetelność i terminowość, planowanie i myślenie strategiczne, radzenie sobie w sytuacjach kryzysowych, umiejętność negocjowania, umiejętność obsługi urządzeń technicznych lub narzędzi informatycznych, znajomość języka obcego, umiejętność współpracy, kreatywność, umiejętności analityczne, doskonalenie zawodowe oraz wiedza specjalistyczna i umiejętność jej wykorzystania.

## Szkolenia pracowników służby cywilnej

W odniesieniu do problematyki szkoleń służbie cywilnej, obejmują one:

- szkolenia centralne – planowane, organizowane i nadzorowane przez Szefa Służby Cywilnej;
- szkolenia powszechne – planowane, organizowane i nadzorowane przez dyrektora generalnego urzędu;
- szkolenia w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej – planowane, organizowane i nadzorowane przez dyrektora generalnego urzędu w porozumieniu z zatrudnionym w danym urzędzie członkiem korpusu służby cywilnej;
- szkolenia specjalistyczne – planowane, organizowane i nadzorowane przez dyrektora generalnego urzędu, obejmujące tematykę związaną z zadaniami urzędu.

Centralny (coroczny) plan szkoleń ustalany jest przez Szefa Służby Cywilnej (we współdziałaniu z Krajową Szkołą Administracji Publicznej). Plan szkoleń w szczególności zawiera: priorytety szkoleniowe wobec członków korpusu służby cywilnej, rodzaje szkoleń mających szczególne znaczenie w danym roku oraz inne zalecenia i informacje dla osób organizujących i nadzorujących szkolenia w służbie cywilnej.

Szczegółowe zasady szkoleń reguluje Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej<sup>9</sup>.

Zgodnie z zapisami tego rozporządzenia organizator szkolenia: ustala potrzeby szkoleniowe, szczegółowo określa cele szkolenia, zarządza przeprowadzenie szkolenia, ustala tematykę szkolenia i grupę członków korpusu służby cywilnej, dla której jest przeznaczone szkolenie, ustala szacunkowe koszty szkolenia, wybiera podmiot dający rękojmię należytego przeprowadzenia szkolenia, któremu powierza prowadzenie szkolenia, zatwierdza program i harmonogram szkolenia, zawiera umowę z podmiotem, któremu powierza prowadzenie szkolenia oraz dokonuje oceny szkolenia.

Institucja, która ma prowadzić szkolenie, zobowiązana jest do przedstawienia programu i harmonogramu szkolenia, realizacji programu szkolenia, zapewnienia warunki niezbędnych do prawidłowego przeprowadzenia szkolenia oraz prowadzenia dokumentacji szkolenia. Podmiot taki powinien posiadać:

- doświadczenie w prowadzeniu działalności szkoleniowej;
- posiadać odpowiadający potrzebom organizatora szkolenia program szkolenia lub zapewnić jego opracowanie;
- dysponować pracownikami lub współpracownikami dającymi rękojmię należytej realizacji programu szkolenia, w szczególności posiadającymi odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie;
- zapewniać bazę materialną odpowiednią dla danego szkolenia, w szczególności warunki lokalowe oraz wyposażenie w pomoce dydaktyczne i sprzęt, niezbędne do realizacji programu szkolenia.

Szkolenia centralne organizowane są w celu: wsparcia realizacji zadań służby cywilnej, upowszechniania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej, upowszechniania standardów zarządzania zasobami ludzkimi, rozwijania umiejętności koordynowania prac na poziomie urzędu i między urzędami oraz upowszechniania wiedzy niezbędnej w realizacji zadań służby cywilnej. Z kolei szkolenia powszechne organizowane są w celu rozwijania wiedzy i umiejętności

---

9. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej, Dz. U. nr 190, poz. 1274.

członków korpusu służby cywilnej, które są niezbędne do prawidłowego wykonywania przez nich zadań w służbie cywilnej. Dotyczą one problematyki z zakresu: prawa administracyjnego, finansów publicznych i audytu wewnętrznego, zamówień publicznych, dostępu do informacji publicznej, ochrony informacji niejawnych oraz danych osobowych, funkcjonowania Unii Europejskiej, informatyki, języków obcych, standardów skutecznej i sprawnej pracy administracji, rozwoju umiejętności interpersonalnych, zasad właściwych kontaktów z obywatelem czy wreszcie zasad etyki w służbie cywilnej. Natomiast szkolenia w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej organizowane są w szczególności w szczególności w celu nabycia przez członka korpusu służby cywilnej wiedzy lub umiejętności określonych w tym programie. Ostatnie ze szkoleń – specjalistyczne – prowadzone są w celu pogłębienia i uaktualnienia wiedzy i umiejętności członków korpusu służby cywilnej w zakresie związanym z zadaniami urzędu.

Wszystkie szkolenia podlegają wymogowi sporządzenia przez organizatora szkolenia oceny z przebiegu zrealizowanego szkolenia (w formie sprawozdania), obejmującej: określenie tematu i formy szkolenia, określenie podmiotu, któremu powierzono szkolenie oraz ocenę samego szkolenia (stopień zrealizowania celu i założeń szkolenia, sposób organizacji szkolenia przez podmiot, któremu to powierzono czy współpraca pomiędzy organizatorem a podmiotem, któremu powierzono prowadzenie szkolenia).

## Podsumowanie

Sprawne funkcjonowanie administracji publicznej wymaga strategicznego i kompleksowego podejścia do kwestii zarządzania zasobami ludzkimi. Należy stwierdzić, problematyka ta jest realizowana także poprzez działania w ramach Działania 5.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (2007-2013), którego celem wsparcie ukierunkowane na podniesienie potencjału administracji, zwłaszcza w obszarach szczególnie istotnych dla realizacji Strategii Lizbońskiej oraz Krajowego Planu Reform. Celem projektów realizowanych w ramach Działania 5.1. jest m.in. usprawnienie zarządzania zasobami ludzkimi w administracji rządowej, w szczególności poprzez opracowanie strategii zarządzania zasobami ludzkimi i nowego systemu kształtowania wynagrodzeń oraz reformę systemu wynagrodzeń w służbie cywil-

nej, udoskonalenie systemu wartościowania stanowisk pracy, realizację szkoleń przeznaczonych dla służby cywilnej, wsparcie w zakresie wdrażania systemów zarządzania jakością oraz upowszechnienie dobrych praktyk w zakresie funkcjonowania administracji. Obecnie w ramach tego projektu zostały zrealizowane następujące projekty:

- Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej;
- Poprawa jakości zarządzania w administracji rządowej – Akademia Zarządzania Publicznego II etap;
- Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich;
- Szkolenia psychospołeczne i specjalistyczne dla pracowników administracji skarbowej;
- Szkolenia osób powołanych na wysokie stanowiska państwowe z państwowego zasobu kadrowego;
- Przeprowadzenie badania i analiza potrzeb szkoleniowych, opracowanie planu działań (strategii szkoleniowej) w służbie publicznej na lata 2008-2010 oraz realizacja szkoleń;
- Opracowanie koncepcji systemu opisów stanowisk pracy i wartościowania wysokich stanowisk państwowych oraz powiązania jego wyników z systemem wynagrodzeń;
- Poprawa zdolności zarządczych w urzędach administracji rządowej;
- Wartościowanie stanowisk pracy oraz zmiany w systemie wynagrodzeń administracji rządowej;
- Klient w centrum uwagi administracji;
- Wdrożenie strategii szkoleniowej;
- Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr poprzez realizację wdrożeń usprawniających ukierunkowanych na poprawę procesów zarządzania w administracji rządowej.

Natomiast projekty, które są obecnie realizowane to:

- Procesy, cele, kompetencje - zintegrowane zarządzanie w urzędzie;
- Doskonalenie standardów zarządzania w administracji rządowej;



- Wsparcie reformy administracji skarbowej<sup>10</sup>.

Ponadto zostało wydane zarządzenie nr 3 z dnia 30 maja 2012 roku w sprawie określenia standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Standardy te mają obowiązywać w następujących obszarach:

- Organizacja zarządzania zasobami ludzkimi;
- Nabór i wprowadzenie do pracy;
- Motywowanie;
- Rozwój i szkolenia;
- Rozwiązywanie stosunku pracy<sup>11</sup>.

## Streszczenie

### **Specyfika zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej**

Celem artykułu było zarysowanie problematyki zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej na różnych płaszczyznach: rekrutacji, szkoleń czy oceny okresowej. Artykuł został oparty na ustawodawstwie prawnym dotyczącym tychże obszarów.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie zasobami ludzkimi, służba cywilna

## Summary

### **The specificity of human resource management in the civil service**

The purpose of this article is to outline the issues of human resource management in the civil service at all levels: recruitment, training and periodic evaluation. The article was based on that of the legal requirements for these areas.

**Keywords:** human resources management , civil service

---

10. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Program operacyjny kapitał ludzki na lata 2007-2013*, <http://dsc.kprm.gov.pl/program-operacyjny-kapital-ludzki-na-lata-2007-2013>, pobrano 10.10.2013 r.

11. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Zarządzenie szefa służby cywilnej w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, [http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/zarządzenie\\_szefa\\_sluzby\\_cywilnej\\_w\\_sprawie\\_standardow\\_zarządzania\\_zasobami\\_ludzkimi\\_w\\_sluzbie\\_cywilnej.pdf](http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/zarządzenie_szefa_sluzby_cywilnej_w_sprawie_standardow_zarządzania_zasobami_ludzkimi_w_sluzbie_cywilnej.pdf), pobrano 10.10.2013 r.

## Bibliografia

- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Program operacyjny kapitał ludzki na lata 2007-2013*, <http://dsc.kprm.gov.pl/program-operacyjny-kapital-ludzki-na-lata-2007-2013>, pobrano 10.10.2013 r.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Zarządzenie szefa służby cywilnej w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, [https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/zarzadzenie\\_szefa\\_sluzby\\_cywilnej\\_w\\_sprawie\\_standardow\\_zarzadzania\\_zasobami\\_ludzkimi\\_w\\_sluzbie\\_cywilnej.pdf](https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/zarzadzenie_szefa_sluzby_cywilnej_w_sprawie_standardow_zarzadzania_zasobami_ludzkimi_w_sluzbie_cywilnej.pdf), pobrano 10.10.2013 r.
- Listwan T., *Modele i składniki strategicznego zarządzania kadrami*, [w:] *Zarządzanie kadrami*, pod red. T. Listwan, Warszawa 2010.
- Sapeta T., *Charakterystyka zatrudnienia w jednostkach administracji publicznej* [w:] *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego w organizacji*, pod red. Król H., Ludwiczynski, Warszawa 2006.

## Wykaz aktów prawnych

- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej, Dz. U. nr 227, poz. 1505 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: ustawą o służbie cywilnej.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej, Dz. U. nr 190, poz. 1274.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej, Dz. U. nr 218, poz. 1695.
- Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej, Dz. U. nr 94, poz. 772.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej, Dz. U. Nr 74, poz. 633.
- Zarządzenie Nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej, Monitor Polski nr 5, poz. 61.

# Model Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego

*Monika Kalbarczyk<sup>1</sup>*

## Wprowadzenie

Niejednokrotnie człowiek podejmuje pewne działania, które bywa iż skutkują powstawaniem różnorodnych niebezpieczeństw w którym zagrożone jest życie ludzkie, mienie i środowisko. Zważywszy na możliwość pojawienia się takich wydarzeń, człowiek zaczął prowadzić zorganizowane działania ratownicze, których celem jest niesienie pomocy innym w niebezpieczeństwie. Bowiem ryzyko powstawania takich zagrożeń, zobowiązuje do tworzenia organizacji, których zadaniem było by niesienie pomocy ludziom, ich mieniu i środowisku w każdym zdarzeniu powodującym takie zagrożenie.

Chroniąc przed zagrożeniami i niebezpieczeństwami jakie czyhają na każdego z nas, poszukiwane są to coraz nowe rozwiązania, dzięki którym będziemy czuć się bezpieczniej. Jednym z takich rozwiązań było wprowadzenie integralnego systemu ochrony przeciwpożarowej – Krajowego Systemu Ratowniczo Gaśniczego (dalej w skrócie: KSRG). KSRG skupia jednostki ochrony przeciwpożarowej, których za zadaniem jest ratowanie życia, zdrowia, mienia i środowiska. Zaczęto go organizować na podstawie ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej<sup>2</sup>, która określa KSRG jako element bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i skupia jednostki ochrony przeciwpożarowej, a także inne służby, inspekcje, straże, instytucje i podmioty, które wyraziły zgodę dobrowolnie współpracować w akcjach ratowniczych.

Czasy współczesne w których żyjemy, cechują się niezwykłą wprost dynamiką zjawisk tak technicznych, klimatycznych jak i społecznych. Postęp gospodarczy, rozwój myśli i nauki stworzył dobra ułatwiające życie, podnoszące jego standard oraz zwielokrotniające możliwości komunikacji. Nie da się ukryć, iż ten dynamiczny postęp cywilizacyjny daje wzrost wygody życia, wzrost dobrobytu i bezpieczeń-

- 
1. Mgr Monika Kalbarczyk, Wyższa Szkoła Administracyjno-Społeczna w Warszawie, Urząd Miasta w Garwolinie.
  2. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, tekst jednolity Dz. U. z 2009 r., nr 178, poz. 1380 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: u.ppoż.

stwa, możliwości samorozwoju, wydłużenie długości życia związane z rozwojem zaawansowanych technologii oraz medycyny. Dzięki niemu mamy do czynienia z rozwojem transportu, komunikacji, upowszechnieniu sprzętów ułatwiających prace domowe oraz łatwej dostępności rozrywek. System ten niewątpliwie ułatwia funkcjonowanie w codziennym życiu, lecz tym samym staje się również zagrożeniem samym w sobie<sup>3</sup>. Bowiem z gwałtownym rozwojem cywilizacyjnym jaki ma miejsce, pojawiają się zagrożenia takie jak katastrofy, awarie chemiczne, wypadki oraz katastrofy budowlane i komunikacyjne. Pojawianie się coraz częściej ww. zdarzeń spowodowało, iż zaczęto dążyć do rozszerzenia zakresu działań służb ratowniczych, w tym również jednostek straży pożarnej<sup>4</sup>.

Niniejsza publikacja zajmując się problematyką jednolitego modelu systemu gaśniczo-ratowniczego w Polsce. Przedstawia się i ocenia efektywność poszczególnych elementów tego systemu. Nadto szczególną uwagę zwrócono na aspekty koordynacji i współdziałanie służb ratowniczych w ramach przedmiotowego systemu.

## Geneza Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego

Na początku lat 90. XX wieku, z związku z nasilającymi się zagrożeniami, zaczęto dążyć do dokonania gwałtownych modyfikacji w systemie ochrony przeciwpożarowej. Zapoczątkowało to prace nad rozwiązaniami prawno-organizacyjnymi, które odnoszą się do szerokiego zakresu ratownictwa, w postaci projektów nowych ustaw. Wdrażanie nowych unormowań i wykonywanie zadań z zakresu ratownictwa, skutkowało stworzeniem Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, który został wdrożony w życie 1 stycznia 1995 r. Jako główny cel budowanego systemu ustawodawcy przyjęli, że system ten, aby był sprawny, powinien być jednolity i zgodny, skupiając tym samym powiązane ze sobą różne podmioty ratownicze w jeden organizm<sup>5</sup>. Wiodącą służbą w ogólnokrajowym systemie organizacji działań ratowniczych jest niewątpliwie Państwowa Straż Pożarna (dalej w skrócie PSP), której zostało powierzone zadanie zbudowania KSRG<sup>6</sup>.

---

3. K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Bezpieczeństwo publiczne – zarys problematyki*, wyd. Politechniki Śląskiej, Gliwice 2011, s. 42.

4. Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Oficjalna strona internetowa, [www.straz.gov.pl/page/index.php?str=948](http://www.straz.gov.pl/page/index.php?str=948), pobrano 03.01.2013 r.

5. J. Skoczylas, *Prawo ratownicze*, Warszawa 2011, s. 56.

6. J. Skoczylas, *Prawo ratownicze*, Warszawa 2007, s. 31

System ten opiera swoje działania przede wszystkim na dwóch aktach prawnych - w u.ppoż oraz w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej<sup>7</sup>. Wprowadzenie tych aktów prawnych niewątpliwie pomogło i usprawniło organizacje działań ratowniczych. Bowiern zaprzestało to wielu sytuacji, w których działania ratownicze na miejscu akcji przeprowadzone były przez różne służby ratownicze w sposób nieskoordynowany, bez jednolitego kierownictwa. Skupione zostały wszystkie jednostki ochrony przeciwpożarowej, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty współdziałające w akcjach ratowniczych<sup>8</sup>.

W kolejnych latach system został powiększony przez włączanie do niego najbardziej aktywnych jednostek ochotniczych straży pożarnych. Zawarto porozumienia, na podstawie których nawiązano współpracę z różnymi podmiotami udzielającymi się w ratownictwie i ustalono zależności między nimi. Podczas przebiegu tworzenia systemu organizacyjnego PSP, w dużym stopniu skupiono się na edukacji pożarniczej oraz udoskonaleniu warunków służby. Zmieniło się wyposażenie techniczne, a także metody działań kontrolno-rozpoznawczych. Jednostki ochrony przeciwpożarowej zaczęły współpracować z profesjonalnymi grupami ratowniczymi. Dzięki nowoczesnej łączności, ułatwieniu możliwości alarmowania oraz przyjętym wysokim wymaganiom w zakresie wyposażenia i procedur postępowania, został skrócony czas dojazdu jednostek ratowniczych do miejsca zdarzenia oraz wzrosła skuteczność przeprowadzonych akcji ratowniczo-gaśniczych<sup>9</sup>. KSRG jest systemem współpracującym z otoczeniem. Jego celem jest zapewnienie społeczeństwu bezpieczeństwa, dlatego też granice w których działa są bardzo elastyczne. System ten zapewnia, iż zarówno proste, nieskomplikowane działania, jak i specyficzne, długotrwałe akcje prowadzone są w sposób sprawniejszy, a używane środki są skuteczniejsze. Sposoby jakie zostały zastosowane w kwestii strukturalno organizacyjnej KSRG dały szansę efektywnie wykorzystywać możliwości organizacyjne, techniczne i intelektualne różnych podmiotów ratowniczych. Zjawisko to ukazuje, iż system ten nie stanowi oddzielnego elementu bezpieczeństwa publicznego, lecz jest ważnym czynnikiem w znacznym stopniu współdziałającym z otoczeniem.

---

7. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, tekst jednolity, tekst jednolity Dz. U. z 2009 r. nr 12, poz. 68 z z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: u.PSP.

8. J. Skoczyła, *Prawo ratownicze*, Warszawa 2011, s. 52-53

9. Tamże.

Granice, w których funkcjonuje w znacznym stopniu dostosowują się do sytuacji, co ukazuje chęć wypełniania zadań w każdych warunkach. System swym zasięgiem obejmuje obszar całego kraju bowiem działa na szczeblu krajowym, wojewódzkim i powiatowym<sup>10</sup>. System stanowi integralną część systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i skupia w sobie jednostki ochrony przeciwpożarowej, inne służby ratownicze, inspekcje, straże, oraz instytucje i podmioty, które w drodze umów cywilno-prawnych zgodziły się na współdziałanie w akcjach ratowniczych<sup>11</sup>.

## System powiatowy KSRG

Poziom powiatowy jest głównym poziomem wykonawczym, który obejmuje organizację jednostek ratowniczo-gaśniczych, organizację systemu na terenie powiatu oraz kierowanie i koordynację działań ratowniczych na terenie powiatu. Zarządzanie jednostkami oraz podmiotami systemu następuje poprzez powiatowe stanowisko kierowania PSP, które współpracuje ze stanowiskami administracji samorządowej wójtów i starostów oraz powiązane jest z punktami alarmującymi służby systemu. Zapewnienie warunków pozwalających na efektywną realizację bieżących zadań ratowniczych na obszarze powiatu w zakresie ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska w czasie pożaru, katastrof oraz klęsk żywiołowych przez podmioty KSRG leży w gestii starosty. Zadania jakie zostały powierzone staroście to m.in. ustalenie działań podmiotów systemu, akceptowanie planów ratowniczych oraz programów działania, a także wyznaczanie zadań KSRG na obszarze powiatu oraz sprawowanie nadzoru nad ich wykonaniem. Należy wspomnieć także, iż starosta przy tworzeniu projektu budżetu powiatu bierze pod uwagę wyszczególnienie środków finansowych jakie są konieczne, aby powiatowe służby ratownicze, inspekcje i straże oraz inne jednostki organizacyjne, działały w sposób należyty i skuteczny. Starosta kieruje również powiatowym zespołem reagowania kryzysowego. Natomiast w sytuacjach szczególnego zagrożenia życia, zdrowia lub środowiska oraz w stanach kryzysu ustala zadania jakie należy wykonać, zapewnia możliwie odpowiednie warunki służbom ratowniczym i pomocniczym do działa-

---

10. J. Skoczylas, *Prawo ratownicze*, Warszawa 2007, s. 41-42.

11. J. S. Kierkowska, *Zapobieganie i usuwanie skutków poważnych awarii. Postępowanie z substancjami chemicznymi*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 298.

nia, a ludności na obszarach warunki do przetrwania. Starosta w tym celu posiada takie narzędzia jak plan ratowniczy, który obejmuje procedury postępowania oraz zadania jakie należy wykonać w sytuacji zagrożenia.

Podmiotem, który tworzy KSRG na poziomie powiatu jest komenda powiatowa (miejska) PSP, w której znajduje się powiatowe (miejskie) stanowisko kierowania. Prócz komendy powiatowej (miejskiej) podmiotami KSRG są:

- jednostki ochrony przeciwpożarowej należące do tego Systemu, których siedziba mieści się na obszarze powiatu;
- powiatowy zespół zarządzania;
- służby, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej, wyraziły zgodę na współdziałanie w akcjach ratowniczych.

## System wojewódzki KSRG

Poziom wojewódzki jest poziomem wspomagania i koordynowania działań ratowniczych na terenie województwa. Wprowadzony zostaje w sytuacji, gdy zachodzi drastyczny wzrost skali danego zdarzenia, wykraczającego swym zasięgiem obszar powiatu. Podmiotem kierującym na poziomie wojewódzkim jest wojewoda, współpracujący z wojewódzkim zespołem zarządzania kryzysowego. Wojewoda w swych działaniach opiera się na wojewódzkim planie ratowniczym, opracowanym przez komendanta PSP. Plan ten zawiera procedury działania oraz określa sposoby uruchamiania systemu ratowniczo-gaśniczego w zależności od wystąpienia danego zagrożenia.

KSRG na szczeblu wojewódzkim tworzą:

- komenda wojewódzka PSP, w tym wojewódzkie stanowisko koordynacji ratownictwa,
- siły oraz środki ze szczebla powiatowego, stanowiące wojewódzki odwód operacyjny,
- wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego,
- ośrodki szkolenia PSP,
- krajowa baza sprzętu specjalistycznego,
- służby, inspekcje, straże, jednostki organizacyjne oraz inne podmioty,
- specjaliści do spraw ratownictwa działający na obszarze województwa.

Na poziomie województwa, głównymi siłami i środkami KSRG jest wojewódzki odwód operacyjny z grupami specjalistycznymi oraz krajowa baza sprzętu specjalistycznego. Zarządzanie jednostkami systemu w działaniach ratowniczych oraz alarmowanie podmiotów współdziałających odbywa się poprzez wojewódzkie stanowisko koordynacji ratownictwa PSP, współpracujące z centrami zarządzania kryzysowego wojewodów oraz administracją zespoloną i niezespoloną<sup>12</sup>.

Najwyższy poziom systemu ratowniczego – poziom krajowy, uruchamiany jest natomiast podczas zdarzeń, których wielkość lub zasięg przekracza możliwości sił ratowniczych działających w niższych strukturach. W zdarzeniach tych dowodzenie przejmuje Komendant Główny PSP lub upoważniony przez niego oficer.

## System krajowy KSRG

Poziom centralny jest poziomem wspomaganie i koordynacji działań ratowniczych na terenie kraju. Podmiotem koordynującym na tym szczeblu jest Minister Spraw Wewnętrznych, natomiast kierowanie samymi działaniami ratowniczymi należy do Komendanta Głównego PSP.

Prócz ww. podmiotów KSRG na szczeblu krajowym tworzą:

- Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności,
- wydzielone siły i środki w wojewódzkich obwodów operacyjnych stanowiące centralny odwód operacyjny,
- krajowe bazy sprzętu specjalistycznego,
- szkoły PSP,
- Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwożarowej,
- specjaliści do spraw ratownictwa działający na obszarze kraju,
- inne podmioty realizujące zadania systemu<sup>13</sup>.

Zarządzanie jednostkami systemu i alarmowanie podmiotów biorących udział w działaniach ratowniczych odbywa się poprzez Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności. Udział systemów wspierających, ma miejsce po wniosku kierującego działaniami ratowniczymi. W momencie zagrożenia, w których wymagana jest współpraca na stopniu centralnym podmiotów KSRG z podmiotami

---

12. J. Skoczylas, *Prawo ratownicze*, Warszawa 2011, s. 92-94.

13. J. Skoczylas, *Prawo ratownicze*, Warszawa 2011, s. 92-94.



innych resortów, funkcja koordynatora należy do Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. KSRG ma za zadanie zapewnienie bezpieczeństwa przed zagrożeniami życia, zdrowia, mienia lub środowiska. Działania te wykonywane są po przez walkę z pożarami lub innymi klęskami żywiołowymi, ratownictwo techniczne, ratownictwo medyczne czy też ratownictwo chemiczne i ekologiczne. Na przestrzeni ostatnich lat nastąpiło wyraźne zapotrzebowanie na stosowanie przez straż pożarną, jak również inne służby ratownicze w kraju ww. dziedzin ratownictwa. Zaś dany rodzaj ratownictwa prowadzony jest w zależności od okoliczności na miejscu zdarzenia.

## Walka z pożarami lub innymi klęskami żywiołowymi

Walka z pożarami określa w sposób dosłowny zwalczanie ogniska pożaru środkami gaśniczymi w celu przerwania procesu palenia. Według KSRG walka z pożarami obejmuje przewidywanie, koordynowanie oraz wykonanie danych działań ratowniczych pozwalających na zlikwidowanie zagrożenia, jakim jest w tym przypadku pożar czy też niedopuszczenie do możliwości powstania takiego zagrożenia.

Działania ratownicze, związane z walką z pożarami obejmują przede wszystkim:

- ocenę zagrożenia,
- zabezpieczenie obszaru działań ratowniczych,
- wyłączenie lub włączanie instalacji, urządzeń, które wpływają na bezpieczeństwo zarówno osób zagrożonych, jak i ratujących,
- wykonanie najważniejszych czynności pozwalających na:
  - dotarcie do zagrożonych osób łącznie z udzieleniem im kwalifikowanej pierwszej pomocy,
  - przygotowanie dróg ewakuacji oraz jej przeprowadzenie,
- przystosowanie sił oraz środków do rodzaju, skali i miejsca pożaru lub wybuchu,
- usunięcie, zminimalizowanie lub zwiększenie strefy zagrożenia,
- włączenie dodatkowych sił i środków podmiotów KSRG,
- oddymianie obszaru zagrożenia.

Walka z pożarami w ramach KSRG jest prowadzona:

- siłami i środkami podmiotów ksrgr właściwymi ze względu na miejsce powstania pożaru;
- pododdziałami lub oddziałami odwodów operacyjnych na obszarze województwa lub centralnego odwodu operacyjnego.

Natomiast klęska żywiołowa w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej<sup>14</sup> oznacza *katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki mogą zagrażać życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych terenach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy użyciu nadzwyczajnych środków, we współpracy różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji funkcjonujących pod jednolitym kierownictwem*. Podmiotami które zajmują się walką z klęskami żywiołowymi są wszystkie jednostki ochrony przeciwpożarowej będące w szeregach KSRG, a także pozostałe podmioty KSRG w zależności od możliwości sprzętowo-technicznych<sup>15</sup>.

## Ratownictwo techniczne

Wraz z rozwojem cywilizacyjnym rośnie liczba środków transportu, co skutkuje wzrost liczby wypadków z ich udziałem. Pogarsza się stan infrastruktury, co często prowadzi do katastrof takich jak zniszczenia dróg, mostów, zaważenia się budynków. Na skutek zużycia rośnie zagrożenie awarią linii wytwórczych i zakładów produkcyjnych. Działania mające na celu likwidację skutków tych zdarzeń są zawarte w ratownictwie technicznym. Bowiem ratownictwo techniczne to całokształt przedsięwzięć organizacyjno – technicznych wykonywanych przez jednostki ochrony przeciwpożarowej składające się z przedsięwzięć organizacyjnych i środków podejmowanych dla rozpoznawania, prognozowania i likwidacji klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń, zdrowia, mienia lub środowiska, dostosowane do rodzaju i rozmiarów zagrożenia. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych

---

14. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz.U. nr 62, poz. 558 z późniejszymi zmianami.

15. J. Skoczyła, *Prawo ratownicze*, Warszawa 2011, s. 102-103.

zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego<sup>16</sup> określa, że KSRG w zakresie ratownictwa technicznego obejmuje planowanie, organizowanie i realizację działań ratowniczych niezbędnych do poszukiwania i dotarcia do zagrożonych lub poszkodowanych osób oraz zwierząt, a także zmniejszenia lub likwidacji zagrożenia dla życia, mienia lub środowiska.

Działania ratownicze związane z ratownictwem technicznym obejmują przede wszystkim:

- ocenę zagrożenia,
- wyłączanie lub włączanie instalacji, urządzeń, które wpływają na bezpieczeństwo zarówno osób zagrożonych, jak i ratujących,
- przystosowanie sił oraz środków do rodzaju, skali i miejsca w celu znalezienia oraz ewakuacji zagrożonych ludzi bądź zwierząt,
- przewietrzenie obszaru zagrożenia i bezpośrednich działań ratowniczych,
- ochrona nad miejscem zdarzenia przed osobami postronnymi,
- wypompowywanie, obwałowywanie lub uszczelnianie miejsc wycieku substancji, które stwarzają zagrożenie<sup>17</sup>.

Ratownictwo techniczne w KSRG w zakresie podstawowym organizuje właściwy terytorialnie komendant powiatowy lub miejski PSP, współdziałając również z jednostkami Ochotniczej Straży Pożarnej (dalej w skrócie: OSP), a także z innymi służbami zobowiązanymi do prowadzenia działań ratownictwa technicznego<sup>18</sup>.

## Ratownictwo chemiczne i ekologiczne

Rozwój przemysłu i coraz większy stopień chemizacji gospodarki, stosowanie i magazynowanie przez zakłady coraz to większych ilości substancji toksycznych i niebezpiecznych, przewóz tych materiałów stwarzają wzrost potencjalnego zagrożenia zdrowia i życia ludzkiego oraz środowiska. Powyższy stan zagrożenia dokumentuje szereg awarii i katastrof chemicznych. Niewątpliwie w tej sytuacji niezbędne jest powoływanie określonych służb działających w ratownictwie che-

---

16. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz. U. nr 46, poz. 239.

17. Komenda..., <http://www.straz.gov.pl/page/index.php>, pobrano 03.02.2013 r.

18. Komenda..., <http://www.straz.gov.pl/page/index.php>, pobrano 03.02.2013 r.

micznym i ekologicznym. Ratownictwo chemiczne jest to wyuczone i bezpieczne działanie zorganizowanej grupy ratowników mające na celu likwidację występujących miejscowo zagrożeń chemicznych oraz zabezpieczenia terenu przed rozprzestrzenianiem się skażenia chemicznego. Natomiast ratownictwo ekologiczne jest to zespół podejmowanych czynności, związanych w szczególności z ograniczeniem wielkości skażenia przez zastosowanie skutecznych zabezpieczeń lub likwidację skutków skażenia poprzez neutralizację lub sorpcję<sup>19</sup>.

W KSRG zakres zadań ratownictwa chemicznego i ekologicznego, określa działania ratownicze konieczne do ratowania środowiska czy też inne czynności podejmowane w celu ratowania życia ludzkiego. Działania te obejmują przede wszystkim:

- ocenę zagrożenia
- przystosowanie sił oraz środków do rodzaju, skali i miejsca zagrożenia,
- informowanie o zasadach zachowania się podczas zagrożenia,
- przeprowadzanie pomiarów oraz stawianie kurtyn wodnych,
- usuwania toksycznych środków przemysłowych lub innych niebezpiecznych materiałów chemicznych,
- wykonywania innych czynności według posiadanego sprzętu oraz umiejętności w danej sytuacji<sup>20</sup>.

Działania ratownicze w zakresie podstawowym organizowane są przez właściwego terytorialnie komendanta powiatowego lub miejskiego PSP, współdziałającego z innymi służbami zobowiązanymi do prowadzenia działań ratownictwa chemicznego i ekologicznego. W ww. działaniach biorą udział jednostki ratowniczo-gaśnicze PSP, jednostki ochrony przeciwpożarowej w tym jednostki OSP włączone do KSRG lub inne podmioty ratownicze współpracujące z tym systemem, które zadeklarowały w gotowości operacyjnej zdolność do realizacji tych zadań według posiadanych możliwości organizacyjno-sprzętowych i wykszolenia.

## Ratownictwo medyczne

Ratownictwo medyczne pozwala na realizację zadań państwa, które polegają na zagwarantowaniu pomocy każdej osobie, znajdującej się w stanie nagłego zagro-

---

19. J. Skoczylas, *Prawo ratownicze*, Warszawa, 2011. s. 105.

20. *Komenda...*, <http://www.straz.gov.pl/page/file.php?id=34368>, pobrano 02.02.2013 r.

zenia zdrowotnego. Ratowanie życia i zdrowia ludzi jest jednym z priorytetów nałożonych na podmioty KSRG i jest elementem nierozzerwalnie wiążącym się z każdą dziedziną ratownictwa. Bowiern działalność ratownicza podmiotów KSRG musi obejmować także ratownictwo medyczne, zwłaszcza gdy jednostki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego nie posiadają możliwości jego skutecznej realizacji w danej sytuacji<sup>21</sup>. Czynności związane z ratownictwem medycznym wykonywane przez jednostki KSRG określone zostały w ustawie z dnia 08 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym<sup>22</sup> oraz w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo – gaśniczego. Zasady organizacji ratownictwa medycznego w KSRG zostały stworzone, aby standardy funkcjonowania ww. ratownictwa oraz udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy osobom znajdującym się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego przez ratowników jednostek KSRG, a także podmiotów z nim współpracujących na mocy stosownych porozumień były ściśle określone<sup>23</sup>.

W KSRG zakres zadań ratownictwa medycznego, zawiera działania ratownicze konieczne do ratowania życia oraz zdrowia ludzkiego. Działania te obejmują przede wszystkim:

- ocenę zagrożenia zdrowotnego,
- przystosowanie sił oraz środków w celu ratowania życia i zdrowia do rodzaju, skali i miejsca zagrożenia,
- zapewnienie ciągłości procesu ratowania osób, których zdrowie i życie jest zagrożone,
- właściwe posługiwanie się sprzętem medycznym.

W ww. działaniach biorą udział jednostki ratowniczo-gaśnicze PSP, jednostki ochrony przeciwpożarowej, w szczególności OSP włączone do KSRG. Jednakże strażacy, aby realizować zadania z zakresu ratownictwa medycznego, muszą posiadać uprawnienia ratownika nabyte w wyniku ukończenia kursu kwalifikowanej pierwszej pomocy. Zobowiązani są po wyszkoleniu i zdaniu egzaminu końcowego

---

21. *Komenda...*, <http://www.straz.gov.pl/page/file.php?id=34375>, pobrano 06.02.2013 r.

22. Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, Dz. U. nr 191, poz. 1410 z późniejszymi zmianami.

23. *Komenda...*, <http://www.straz.gov.pl/page/file.php?id=34375>, pobrano 06.02.2013 r.

i sprawdzającego do wykonywania m.in. takich czynności jak: tamowanie krwotoków zewnętrznych i opatrywanie ran, unieruchomienie złamań kości, ochrona przed wychłodzeniem lub przegrzaniem czy też ewakuacja ze strefy zagrożenia. KSRG, aby działał wydajnie i efektywnie ważna jest współpraca z innymi instytucjami, służbami i podmiotami, która pozwoli na usunięcie wszelkiego rodzaju zagrożeń, ochrony życia i zdrowia oraz mienia.

PSP podpisuje coraz więcej porozumień z innymi podmiotami, jednak podmiotem który jest głównym elementem tego systemu jest organizacja pozarządowa – Ochotnicza Straż Pożarna. Przynależność danej jednostki OSP do KSRG następuje po spełnieniu określonych wymogów oraz podpisaniu stosownej umowy z Komendantem Państwowej Straży Pożarnej<sup>24</sup>. Do głównych zadań OSP w KSRG należy:

- gaszenie pożarów;
- ratownictwo techniczne;
- ewakuacja zagrożonych ludzi i zwierząt oraz zagrożonego mienia;
- oznakowanie i zabezpieczenie miejsc prowadzenia działań ratowniczych;
- prowadzenie działań ratowniczych na obszarach wodnych, w tym podczas powodzi;
- usuwanie skutków zdarzeń,
- udzielanie pomocy socjalnej poszkodowanym.

Dotychczasowa tradycyjna działalność OSP w KSRG przestaje dominować nad innymi zdarzeniami, a więc innymi rodzajami ratownictwa, w tym głównie zdarzeniami na ciągach komunikacyjnych drogowych i kolejowych, na wodach, głównie śródlądowych, w zakresie ratownictwa powodziowego i zadaniowego oraz działań ewakuacyjnych zabezpieczających życie, zdrowie i mienie oraz działań transportowych<sup>25</sup>. Z roku na rok OSP wstępujących do KSRG jest coraz więcej. Według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. w KSRG funkcjonuje aż 3 916 jednostek ochotniczych straży pożarnej<sup>26</sup>.

Jednostki i służby współpracujące z KSRG to m.in. Policja, Straż Graniczna, Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska, Lotnicze Pogotowie Ratunkowe, Mor-

---

24. J. Skoczylas, *Prawo ratownicze*, Warszawa 2007, s. 55-56.

25. Szerzej na temat zadań OSP: L. Berliński, *Zarządzanie i dowodzenie Ochotniczą Strażą Pożarną*, Warszawa 2012.

26. *Komenda.*, [http://www.straz.gov.pl/data/other/nowy\\_1.pdf](http://www.straz.gov.pl/data/other/nowy_1.pdf), pobrano 09.02.2013 r.

ska Służba Poszukiwania i Ratownictwa (Służba SAR), Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Polski Związek Alpinizmu, Polski Czerwony Krzyż oraz Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe.

Organem państwowym który wspomaga KSRG do ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego jest Policja. Porozumienie o współdziałaniu między Komendantem Głównym PSP i Komendantem Głównym Policji zostało zawarte w czerwcu 2001 r. Głównymi zadaniami Policji podczas działań ratowniczych jest przede wszystkim zapewnienie możliwości dojazdu do miejsc zagrożonych podmiotom biorącym udział w działaniach ratowniczych, zabezpieczenie rejonów objętych ewakuacją ludności, ochrona mienia pozostawionego przez osoby ewakuowane, zapewnienie odpowiedniej organizacji ruchu drogowego, udostępnienie policyjnego transportu dla potrzeb zagrożonej ludności, udostępnienie środków łączności do celów alarmowania i przekazywania komunikatów oraz wykonywanie poleceń kierującego działaniami ratowniczymi.

Zawodową formacją, która wykonuje zadania związane z ochroną granicy państwowej i kontrolą ruchu granicznego i która także współdziała z KSRG jest Straż Graniczna. Jej podstawą do działania jest ustawa z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej<sup>27</sup>. Współpracuje ona z KSRG na podstawie porozumienia w zakresie wspólnego zapobiegania i likwidowania zagrożeń między Komendantem Głównym PSP i Komendantem Głównym Straży Granicznej, które zostało zawarte 24 listopada 2009 r.<sup>28</sup>

Kolejnym podmiotem jest Inspekcja Ochrony Środowiska. Jest to centralny organ administracji rządowej, powołany do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania stanu środowiska, który działa na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska<sup>29</sup>. Porozumienie między Głównym Inspektoratem Ochrony Środowiska i Komendantem Głównym PSP dotyczącym współdziałania w zakresie rozpoznawania zagrożeń poważnymi awariami, rozumianymi zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r.

---

27. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, tekst jednolity Dz. U. z 2005 r. nr 234, poz. 1997 z późniejszymi zmianami.

28. *Komenda...*, <http://www.straz.gov.pl/page/index.php?str=18&id=32744>, pobrano 31.03.2013 r.

29. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, tekst jednolity Dz. U. z 2007 r. nr 44, poz. 287 z późniejszymi zmianami.

Prawo ochrony środowiska<sup>30</sup> oraz minimalizacji i usuwania skutków poważnych awarii zostało zawarte 27 lutego 2002 r.<sup>31</sup> W praktyce Komendant wojewódzki PSP podejmując konkretne działania ściśle współpracuje z wojewódzkim inspektorem ochrony środowiska. Do zadań Inspekcji w tym zakresie należy: kontrola podmiotów, których działalność może stanowić przyczynę powstania poważnej awarii, prowadzenie szkoleń dla organów administracji oraz innych podmiotów, badanie przyczyn powstawania oraz sposobów likwidacji skutków poważnych awarii dla środowiska, prowadzenie rejestru zakładów o zwiększonym i dużym ryzyku<sup>32</sup>.

31 lipca 2008 r. natomiast zostało podpisane porozumienie między Komendantem Głównym PSP i Lotniczym Pogotowiem Ratunkowym w sprawie zasad współdziałania Lotniczego Pogotowia Ratunkowego z jednostkami ochrony przeciwpożarowej włączonymi do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. Lotnicze Pogotowie Ratunkowe to służba ratownictwa medycznego, wykonująca w polskim systemie opieki zdrowotnej zadania z zakresu lotniczego transportu ratowniczego i sanitarnego<sup>33</sup>.

Państwową jednostką budżetową współpracującą z KSRG jest również Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa. Jest to jednostka organizacyjna przeznaczona do wykonywania zadań poszukiwania i ratowania życia na morzu, zadań w zakresie zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu, a także innych zadań związanych z bezpieczeństwem morskim<sup>34</sup>.

Organizacjami zajmującymi się ratownictwem wysokościowym i współpracującymi z KSRG jest Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe oraz Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe. Służby te, wspomagają działania związane

---

30. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jednolity Dz. U. z 2008 r. nr 25, poz. 150 z późniejszymi zmianami.

31. Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Oficjalna strona internetowa <http://www.gios.gov.pl/zalaczniki/bip/1.pdf>, pobrano 04.04.2013 r.

32. J. Cheda, *Przeciwdziałanie awariom przemysłowym i jego znaczenie dla zachowania bezpieczeństwa ekologicznego w Polsce*, „Przegląd Humanistyczny” 2011, Szczecińska Szkoła Wyższa Collegium Balticum, nr 4, s. 205.

33. Lotnicze Pogotowie Ratunkowe, Oficjalna strona internetowa <http://www.lpr.com.pl/pl/onas.html>, pobrano 04.04.2013 r.

34. Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa, Oficjalna strona internetowa <http://www.sar.gov.pl/SAR/sar.php>, pobrano 04.04.2013 r.



z ratowaniem zagrożonego życia i zdrowia ludzi oraz zwierząt zwłaszcza w miejscach trudnodostępnych, na wysokości. Ratownicy górscy podejmują bardzo wiele wypraw, akcji oraz interwencji. W chwili zagrożenia najważniejszym celem jest jak najszybsze udzielenie pomocy osobom poszkodowanym oraz zapewnienie ratownikom możliwości dotarcia i zabezpieczenia miejsca zdarzenia. Dlatego też podczas akcji ratowniczych, w których celem nadrzędnym jest ratowanie życia ludzkiego, niezbędne jest współdziałanie różnych specjalistów, w tym ratowników specjalistycznych organizacji ratowniczych oraz funkcjonariuszy służb zawodowych. W związku z tym ratownicy współpracują z strażakami, którzy posiadają specjalistyczne przeszkolenie w zakresie ratownictwa wysokościowego. A podstawą tej współpracy są zawarte porozumienia między zarządami głównymi organizacji, a komendantami wojewódzkimi PSP. Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe swoje początki z KSRG datuje od dnia 12 stycznia 1994 r. Natomiast Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe podpisało porozumienie dotyczące współpracy w ramach KSRG 12 października 2000 r. Współpraca ta ma na celu przede wszystkim zapewnienie natychmiastowej pomocy osobom poszkodowanym, które znajdują się w sytuacji zagrożenia, a którego skala przerasta możliwości organizacyjne sił i środków<sup>35</sup>.

13 stycznia 2006 r. natomiast zawarto porozumienie dot. współpracy z KSRG między Komendantem Głównym PSP i Polskim Związkiem Alpinizmu. PZA realizuje swoje cele przez m.in. sprawowanie wszechstronnej opieki szkoleniowej i wychowawczej nad członkami organizacji zrzeszonych oraz ustalenia zasad i instrukcji, a także projektów w zakresie szkolenia, bezpieczeństwa i działalności dotyczącej alpinizmu<sup>36</sup>.

KSRG współpracuje również z podmiotami, których działania skupiają się głównie na ratownictwie wodnym. Podmiotem takim jest m.in. Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe – stowarzyszenie zrzeszające ratowników strzegących bezpieczeństwa na wydzielonych kąpieliskach i otwartych akwenach. Współpraca ta rozpoczęła się od dnia 21 kwietnia 2006 r. Komendant Główny PSP i Prezes Zarządu

---

35. J. Skoczylas, *Prawo ratownicze*, Warszawa 2011, s.151.

36. Polski Związek Alpinizmu, Oficjalna strona internetowa, <http://pza.org.pl/pza/article.acs?id=142069>, pobrano 19.04.2013 r.

Głównego WOPR podjęli współpracę w zakresie współdziałania w ratownictwie, zasad uruchamiania procedur ratowniczych, a zwłaszcza alarmowania oraz dysponowania sił i środków<sup>37</sup>.

Wymieniając organizację pozarządowe współdziałające z KSRG, należy zwrócić także uwagę na Polski Czerwony Krzyż. Organizacja ta wykonuje zadania z zakresu pomocy humanitarnej oraz szeroko rozumianego ratownictwa. Stworzony system ratownictwa PCK, który składa się z trzech rodzajów jednostek ratowniczych: Grup Ratownictwa PCK, Grup Ratownictwa Medycznego PCK oraz Grup Ratownictwa Specjalistycznego PCK poprzez swoją pracę wspomaga Krajowy System Ratowniczo – Gaśniczy. Pomoc ta rozpoczęła się od 30 czerwca 1998 r., kiedy podpisane zostało porozumienie między Komendantem Głównym PSP a Zarządem Głównym Polskiego Czerwonego Krzyża. System ten prowadzi kompleksowe działania ratownicze obejmujące udzielanie kwalifikowanej pierwszej pomocy i medycznych czynności ratunkowych bezpośrednio na miejscu katastrofy i prowadzenie tych działań w długim okresie czasu<sup>38</sup>.

## Podsumowanie

Żałożenia strukturalno-organizacyjne KSRG mają wiele pozytywnych następstw. Dzięki wspólnym działaniom różnych służb, ujednoczenia szkoleń i dokształcania, odpowiednią koordynację działań w zakresie ratownictwa oraz jednolitego oraz spójnego funkcjonowania systemów łączności i przekazu informacji, obywatele mają większe poczucie bezpieczeństwa. Wspólna relacja różnego rodzaju służb jaka jest zawierana podczas akcji ratowniczych, widoczna jest coraz częściej w sytuacjach zagrożenia oraz coraz częściej dzięki niej nie dochodzi do różnorodnych tragedii. Niewątpliwie działający w Polsce od 18 lat system jakim jest KSRG oraz działania podmiotów biorących w nim udział, w znacznym stopniu polepszyło ratownictwo przeciwpożarowe w naszym kraju. System ten, działa dosyć dobrze, z pewnością jego funkcjonowanie było i jest nadal potrzebne. Jednakże samo stworzenie określonego systemu bezpieczeństwa, nie jest wystarczające. Bez odpowiednich środków,

---

37. Porozumienie w sprawie określenia zasad współdziałania KSRG z WOPR <ftp://raffer.org/wopr-ksrg.pdf>, pobrano 19.04.2013 r.

38. Polski Czerwony Krzyż, Oficjalna strona internetowa [http://www.pck.pl/pages,14\\_110.html](http://www.pck.pl/pages,14_110.html), pobrano 20.04.2013 r.

nawet największe chęci osób, które działają w tym systemie nie zapewnią odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa. W tym celu potrzebne są środki finansowe, które pozwolą zapewnić właściwy rozwój ratowników w tym kierunku oraz sprzęt pozwalający jeszcze sprawniej wykonywać dane działania. Niestety władze rządowe oraz samorządowe przy ustalaniu budżetu nadal w zbyt niskim stopniu oceniają wagę zapewnienia bezpieczeństwa przeciwpożarowego.

## Streszczenie

W artykule Autorka dokonała analizy funkcjonowania systemu i modelu Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. Omówiła jego istotę, scharakteryzowała organy i służby odpowiedzialne za jego stworzenie i realizację na poziomie powiatowym, wojewódzkim i krajowym. Wskazała cele, które powinny być zrealizowane w ramach Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, a także przeanalizowała zadania, które zostały nałożone na poszczególne organy i służby odpowiedzialne za realizację założonych celów. W odrębnych częściach artykułu omówiła walkę z pożarami lub innymi klęskami żywiołowymi, ratownictwo techniczne, ratownictwo chemiczne i ekologiczne oraz ratownictwo medyczne.

**Słowa kluczowe:** ratownictwo, ratownictwo gaśnicze, klasyfikacje ratownictwa gaśniczego.

## Summary

### **Model of the Rescue-firefighting national system**

In this article the author has analyzed the functioning of the system and the model of the National Firefighting and Rescue System. She discussed the nature, characterized the authorities and services responsible for the development and implementation at the district level, provincial and national levels. Stated objectives, which are to be implemented under the National Firefighting and Rescue System, and analyzed the tasks that have been imposed on the various bodies and departments responsible for implementing the goals. The separate parts of the article discussed the fight against fires or other natural disasters, technical rescue, emergency and environmental chemicals and emergency medical services.

**Keywords:** rescue, firefighting rescue, classifications of the firefighting rescue.

## Bibliografia

- Berliński L, *Zarządzanie i dowodzenie Ochotniczą Strażą Pożarną*, Warszawa 2012.
- Cheda J., *Przeciwdziałanie awariom przemysłowym i jego znaczenie dla zachowania bezpieczeństwa ekologicznego w Polsce*, „Przegląd Humanistyczny” 2011, Szczecińska Szkoła Wyższa Collegium Balticum, nr 4.
- Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Oficjalna strona internetowa <http://www.gios.gov.pl/zalaczniki/bip/1.pdf>, pobrano 04.04.2013 r.
- Kierkowska J. S., *Zapobieganie i usuwanie skutków poważnych awarii. Postępowanie z substancjami chemicznymi*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Oficjalna strona internetowa, <http://www.straz.gov.pl/page/index.php?str=948>, pobrano 03.01.2013 r.
- Lotnicze Pogotowie Ratunkowe, Oficjalna strona internetowa <http://www.lpr.com.pl/pl/onas.html>, pobrano 04.04.2013 r.
- Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa, Oficjalna strona internetowa <http://www.sar.gov.pl/SAR/sar.php>, pobrano 04.04.2013 r.
- Polski Czerwony Krzyż, Oficjalna strona internetowa [http://www.pck.pl/pages,14\\_110.html](http://www.pck.pl/pages,14_110.html), pobrano 20.04.2013 r.
- Polski Związek Alpinizmu, Oficjalna strona internetowa, <http://pza.org.pl/pza/article.acs?id=142069>, pobrano 19.04.2013 r.
- Porozumienie w sprawie określenia zasad współdziałania KSRG z WOPR <ftp://raffer.org/wopr-ksrg.pdf>, pobrano 19.04.2013 r.
- Skoczylas J., *Prawo ratownicze*, Warszawa 2007.
- Skoczylas J., *Prawo ratownicze*, Warszawa 2011.

## Wykaz aktów prawnych

- Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, Dz. U. nr 191, poz. 1410 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej, Dz. U. nr 62, poz. 558 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*, tekst jednolity Dz. U. z 2008 r. nr 25, poz. 150 z późniejszymi zmianami.

- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o *Straży Granicznej*, tekst jednolity Dz. U. z 2005 r. nr 234, poz. 1997 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o *Państwowej Straży Pożarnej*, tekst jednolity, tekst jednolity; Dz. U. z 2009 r. nr 12, poz. 68 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o *ochronie przeciwpożarowej*, tekst jednolity Dz. U. z 2009 r., nr 178, poz. 1380 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o *Inspekcji Ochrony Środowiska*, tekst jednolity Dz. U. z 2007 r. nr 44, poz. 287 z późniejszymi zmianami.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz. U. nr 46, poz. 239.



# Rola i zadania Ministra Edukacji Narodowej w systemie oświaty

Aneta Woźniakowska-Moskwa<sup>1</sup>

## Wprowadzenie

Pod koniec lat osiemdziesiątych XX w. szkolnictwo w Polsce pozostawało pod silną kontrolą państwa. Kryzys wynikający z nieudanych reform oświatowych oraz niskich nakładów budżetowych na oświatę spowodował, że wraz z mającą w tym czasie miejsce transformacją ustrojową, podniesiono hasła demonopolizacji, decentralizacji i uspołecznienia szkoły. Urzeczywistnienie tych postulatów nastąpiło wraz z uchwaleniem w 1991 r. ustawy o systemie oświaty<sup>2</sup>, która nadała nowy kurs polskiemu szkolnictwu. Kolejny etap zmian edukacyjnych przypadł na rok 1999 r., w którym to przeprowadzona została reforma administracji państwowej i reforma systemu oświaty. Od tego czasu polityka oświatowa całego państwa jest opracowywana i wdrażana centralnie, natomiast w pozostałych zadaniach oświaty nastąpiła daleko idąc decentralizacja<sup>3</sup>.

## Podstawa prawna, cele oraz elementy polskiego systemu oświaty

We współczesnej literaturze tematu A. Balicki i M. Pyter określają system oświaty jako zespół powiązanych ze sobą jednostek organizacyjnych<sup>4</sup>. Obecnie system oświaty w Polsce kształtują głównie przepisy Konstytucji RP z 1997r.<sup>5</sup>, ustawa z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty, ustawa z dnia 26 stycznia 1982r. Karta Na-

- 
1. Mgr Aneta Woźniakowska-Moskwa, asystent w Katedrze Procesów Społecznych Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi.
  2. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 87, zwana dalej w skrócie: u.s.o.
  3. Z. Trancygier-Koczuk, *System oświaty w Polsce i Europie- w ujęciu prawnym*, [w:] S.M. Kwiatkowski (red.), *Prawo oświatowe*, Warszawa 2013, s. 35
  4. A. Balicki, M. Pyter, *Prawo oświatowe*, Warszawa 2011, s. 13
  5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., tekst jednolity Dz. U. z 2009 r. nr 114, poz. 946

uczyciela<sup>6</sup> oraz szereg aktów wykonawczych. Na aktualny stan aktów prawnych wywarły wpływ wspomniane wcześniej zmiany ustrojowo-społeczne państwa oraz reformy oświatowe. Istotne znaczenie w tej kwestii miały również akty prawa międzynarodowego dotyczące ochrony praw człowieka, w których Polska zobowiązała się do podjęcia niezbędnych środków w celu stworzenia jednostce odpowiednich warunków do zdobywania wiedzy.

Prawo oświatowe formułuje szereg celów, które powinien osiągnąć polski system oświaty (art. 2 u.s.o.). Ma on przede wszystkim zapewnić prawo każdego obywatela RP do kształcenia się, a dzieciom i młodzieży prawo do wychowania i opieki. System oświaty zapewnia:

- wspomaganie przez szkołę wychowawczej roli rodziny,
- możliwość zakładania i prowadzenia szkół przez różne podmioty,
- dostosowanie treści, metod i organizacji nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów,
- możliwość pobierania nauki we wszystkich typach szkół przez różne podmioty,
- dostosowanie treści, metod i organizacji nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów,
- możliwość pobierania nauki we wszystkich typach szkół przez dzieci i młodzież niepełnosprawną, niedostosowaną społecznie czy z dysfunkcjami,
- drożność kształcenia poprzez upowszechnienie dostępu do szkół, których ukończenie umożliwia dalsze kształcenie w szkołach wyższego szczebla<sup>7</sup>.

Realizacji wspomnianych celów mają służyć jednostki tworzące system oświaty w Polsce. Zgodnie z art. 2 u.s.o. system oświaty obejmuje następujące elementy:

- przedszkola, w tym z oddziałami integracyjnymi, przedszkola specjalne oraz inne formy wychowania przedszkolnego;
- szkoły:
  - podstawowe, w tym: specjalne, integracyjne, z oddziałami integracyjnymi i sportowymi, sportowe i mistrzostwa sportowego,
  - gimnazja, w tym: specjalne, integracyjne, dwujęzyczne, z oddziałami integracyjnymi, dwujęzycznymi, sportowymi i przysposabiającymi do pracy, sportowe i mistrzostwa sportowego,

---

6. Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 675, zwana dalej w skrócie: Kartą Nauczyciela.

7. T. Komorowski, *Prawo oświatowe w praktyce*, Poznań 2007, s. 51.



- ponadgimnazjalne, w tym: specjalne, integracyjne, dwujęzyczne, z oddziałami integracyjnymi, dwujęzycznymi i sportowymi, sportowe, mistrzostwa sportowego, rolnicze i leśne,
- artystyczne,
- placówki oświatowo-wychowawcze, w tym szkolne schroniska młodzieżowe, umożliwiające rozwijanie zainteresowań i uzdolnień oraz korzystanie z różnych form wypoczynku i organizacji wolnego czasu,
- placówki kształcenia ustawicznego, placówki kształcenia praktycznego oraz ośrodki dokształcania i doskonalenia zawodowego, umożliwiające uzyskanie i uzupełnienie wiedzy, umiejętności i kwalifikacji zawodowych,
- placówki artystyczne – ogniska artystyczne umożliwiające rozwijanie zainteresowań i uzdolnień artystycznych,
- poradnie psychologiczno-pedagogiczne, w tym poradnie specjalistyczne udzielające dzieciom, młodzieży, rodzicom i nauczycielom pomocy psychologiczno-pedagogicznej, a także pomocy uczniom w wyborze kierunku kształcenia i zawodu,
- młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze oraz specjalne ośrodki wychowawcze dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, a także ośrodki umożliwiające dzieciom i młodzieży upośledzonym umysłowo w stopniu głębokim, a także dzieciom i młodzieży z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi realizację odpowiednio obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki,
- placówki zapewniające opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania,
- zakłady kształcenia i placówki doskonalenia nauczycieli,
- biblioteki pedagogiczne;
- kolegia pracowników służb społecznych (art. 2 u.s.o.)<sup>8</sup>.

---

8. Zob. więcej M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 30-31, A. Król, P. Kuzior, M. Łyszczarz, *Prawo oświatowe. Komentarz do ustawy o systemie oświaty*, Warszawa – Bielsko-Biała 2011, s. 19-27.

## **Podmioty administrujące w systemie oświaty**

W celu osiągnięcia wyznaczonych prawem standardów oraz zapewnieniu sprawnego funkcjonowania jednostek tworzących system oświaty ustawodawca powołał szereg podmiotów administrujących, posiadających kompetencje w zakresie systemu oświaty. Do podmiotów tych zaliczamy: Ministra Edukacji Narodowej, Centralną Komisję Egzaminacyjną, okręgowe komisje egzaminacyjne, kuratora oświaty, dyrektora szkoły, jak również szereg organów o charakterze kolegialnym: Krajową Radę Oświatową, samorządowe rady oświatowe, radę szkoły, radę rodziców, samorząd uczniowski. W tym miejscu należy również wskazać organy wspierające system oświaty. Zgodnie z art. 56 ust. 1 u.s.o. w szkole i placówce mogą działać, z wyjątkiem partii i organizacji politycznych, stowarzyszenia i inne organizacje, a w szczególności organizacje harcerskie, których celem statutowym jest działalność wychowawcza albo rozszerzanie i wzbogacanie form działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej szkoły lub placówki. Podjęcie działalności w szkole lub placówce przez stowarzyszenie lub inną organizację, wymaga uzyskania zgody dyrektora szkoły lub placówki, wyrażonej po uprzednim uzgodnieniu warunków tej działalności oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii rady szkoły lub placówki i rady rodziców.

## **Zadania administracji rządowej w zakresie oświaty**

Podstawowy wpływ na realizację polityki oświatowej państwa wywierają organy administracji centralnej, które zostały wyposażone przez prawo w szereg kompetencji mających na celu sprawne działanie całego systemu oświaty. Należy zgodzić się w tym miejscu z D. Kurzyną-Chmiel, iż na sposób realizacji oświatowych zadań publicznych ma prowadzona w danym okresie polityka oświatowa państwa, a dokładniej administracji rządowej<sup>9</sup>.

Do organów administracji rządowej oddziałujących na polską oświatę zaliczamy: Prezesa Rady Ministrów, Radę Ministrów, Ministra Edukacji Narodowej, Ministra Sprawiedliwości, Ministra Obrony Narodowej, ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego, ministra właściwego do spraw środowiska, ministra właściwego do spraw rolnictwa. Przykładem kreowania polityki oświatowej pań-

---

9. D. Kurzyńska-Chmiel, *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 160.

stwa jest przyjmowanie przez Radę Ministrów rządowych programów mających na celu wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży oraz innych grup społecznych. Programy te mogą mieć również charakter wspierający dla programów przygotowywanych i realizowanych przez inne podmioty takie jak jednostki samorządu terytorialnego czy organizacje pozarządowe. Rada Ministrów przyjmuje również programy rządowe służące rozwijaniu kompetencji, zainteresowań i uzdolnień dzieci i młodzieży oraz innych grup społecznych, programy służące wspomaganie tworzenia warunków do sprawowania profilaktycznej opieki zdrowotnej nad uczniami, programy wspomaganie organów prowadzących szkoły lub placówki w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki lub w podnoszeniu poziomu dyscypliny w szkołach lub placówkach oraz programy wspierania przedsięwzięć w zakresie edukacji patriotycznej i obywatelskiej dzieci i młodzieży (art. 90u ust.1 ustawy o systemie oświaty). Również Prezes Rady Ministrów dysponuje kompetencjami w zakresie realizacji zadań oświatowych. Zgodnie z art. 90c ust. 3 pkt. 2 u.s.o. może on przyznawać uczniom stypendia o charakterze motywacyjnym.

## Zadania Ministra Edukacji Narodowej w zakresie oświaty

Wśród organów centralnych podstawowe znaczenie w zakresie realizacji zadań oświatowych ma Minister Edukacji Narodowej Na mocy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji Narodowej<sup>10</sup> kieruje on działem administracji rządowej „oświata i wychowanie”. W świetle art. 20 ust.1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>11</sup> dział oświata i wychowanie obejmuje sprawy kształcenia, nauczania, wychowania, kultury fizycznej dzieci i młodzieży, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych do kompetencji innych organów administracji publicznej, organizacji dziecięcych i młodzieżowych, w tym systemu dofinansowania zadań państwa realizowanych przez te organizacje, udzielania pomocy materialnej dzieciom i młodzieży oraz międzynarodowej współpracy dzieci i młodzieży. Obsługę

---

10. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji Narodowej, Dz. U. nr 248, poz. 1480.

11. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 951.

Ministra Edukacji Narodowej zapewnia Ministerstwo Edukacji Narodowej, które powstało w 2006r. w wyniku przekształcenia Ministerstwa Edukacji i Nauki w Ministerstwo Edukacji Narodowej oraz Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego<sup>12</sup>.

W skład Ministerstwa wchodzi Gabinet Polityczny oraz szereg komórek organizacyjnych: Departament Analiz i Prognoz, Departament Ekonomiczny, Departament Funduszy Strukturalnych, Departament Informacji i Promocji, Departament Jakości Edukacji, Departament Kształcenia Ogólnego i Wychowania, Departament Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego, Departament Prawny, Departament Strategii i Współpracy Międzynarodowej, Departament Współpracy z Samorządem Terytorialnym, Departament Zwiększania Szans Edukacyjnych, Biuro Administracyjne, Biuro Kadr i Szkolenia, Biuro Kontroli i Audytu, Biuro Organizacyjne<sup>13</sup>.

W rozdziale trzecim ustawy o systemie oświaty określone zostały podstawowe kompetencje Ministra Edukacji Narodowej w zakresie zarządzania oświatą. Jako minister właściwy do spraw oświaty i wychowania koordynuje i realizuje on politykę oświatową państwa i współdziała w tym zakresie z wojewodami oraz z innymi organami i jednostkami organizacyjnymi właściwymi w sprawach funkcjonowania systemu oświaty.

W art.22 u.s.o. ustawodawca zawarł szereg upoważnień dla ministra do wydawania aktów wykonawczych. W świetle przyjętych rozwiązań Minister Edukacji Narodowej określa w drodze rozporządzenia między innymi organizację kształcenia dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą. Aktem wykonawczym wydanym na podstawie tej delegacji jest rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie organizacji kształcenia dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą<sup>14</sup>. Do Ministra Edukacji Narodowej należy również określenie warunków i sposobu wspomagania wśród Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą oraz dzieci pracowników migrują-

---

12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz zniesienia Ministerstwa Edukacji i Nauki, Dz. U. nr 76, poz. 532.

13. Zarządzenie nr. 5 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 2013r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Edukacji Narodowej, M. P. nr 0 poz. 48.

14. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie organizacji kształcenia dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą Dz. U. nr 170 poz. 1143 z późniejszymi zmianami.

cych nauczania języka polskiego, historii, geografii, kultury polskiej oraz innych przedmiotów nauczanych w języku polskim w szkołach funkcjonujących w systemach oświaty innych państw lub nauczanych w innych formach przez organizacje społeczne zarejestrowane za granicą. W tym celu wydane zostało rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 września 2009 r. w sprawie warunków i sposobu wspomagania nauczania języka polskiego, historii, geografii, kultury polskiej i innych przedmiotów nauczanych w języku polskim wśród Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą oraz dzieci pracowników migrujących<sup>15</sup>. Minister określa także zakres i warunki przyznawania świadczeń przysługujących nauczycielom polskim skierowanym lub delegowanym do pracy za granicą w wyżej wymienionych celach. Uregulowanie tych kwestii nastąpiło w drodze rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 września 2009 r. w sprawie zakresu i warunków przyznawania świadczeń przysługujących nauczycielom polskim skierowanym lub delegowanym do pracy za granicą<sup>16</sup>.

W myśl omawianego art.22 u.s.o. minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określa:

- ramowe plany nauczania - w tym celu wydane zostało rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych<sup>17</sup>,
- podstawę programową: wychowania przedszkolnego, kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół, z uwzględnieniem szczególności celów i treści nauczania, umiejętności uczniów, a także zadania wychowawcze szkoły, odpowiednio do poszczególnych etapów kształcenia i typów szkół - w wyniku delegacji ustawowej wydane zostało rozporządzenie Ministra Edukacji Naro-

---

15. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 września 2009 r. w sprawie warunków i sposobu wspomagania nauczania języka polskiego, historii, geografii, kultury polskiej i innych przedmiotów nauczanych w języku polskim wśród Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą oraz dzieci pracowników migrujących, Dz. U. nr 164 poz. 1306.

16. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 września 2009 r. w sprawie zakresu i warunków przyznawania świadczeń przysługujących nauczycielom polskim skierowanym lub delegowanym do pracy za granicą, Dz. U. nr 164 poz. 1307

17. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych Dz. U. nr 0 poz. 204.

dowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół<sup>18</sup>.

- podstawę programową kształcenia w zawodach, z uwzględnieniem w szczególności ogólnych celów i zadań kształcenia zawodowego, efektów kształcenia właściwych dla kwalifikacji wyodrębnionych w zawodach, efektów kształcenia wspólnych dla wszystkich zawodów, efektów kształcenia wspólnych dla zawodów w ramach obszaru kształcenia oraz możliwość uzyskania dodatkowych kwalifikacji w ramach obszaru kształcenia. Kwestie te zostały uregulowane w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia w zawodach<sup>19</sup>.

Minister Edukacji Narodowej organizuje również rok szkolny, uwzględniając w szczególności terminy rozpoczynania i kończenia zajęć dydaktyczno-wychowawczych, przerw świątecznych i ferii szkolnych. Na podstawie delegacji ustawowej wydane zostało rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 18 kwietnia 2002 r. w sprawie organizacji roku szkolnego<sup>20</sup>. Ponadto do Ministra należy określenie sposobu organizacji konkursów, turniejów i olimpiad, (rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji oraz sposobu przeprowadzania konkursów, turniejów i olimpiad<sup>21</sup>), organizacja pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach i placówkach (rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach<sup>22</sup>) oraz określenie warunków i sposobu

---

18. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół, Dz. U. nr 0 poz. 977.

19. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia w zawodach, Dz. U. nr 0 poz. 184.

20. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 18 kwietnia 2002 r. w sprawie organizacji roku szkolnego, Dz. U. nr 46 poz.432.

21. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji oraz sposobu przeprowadzania konkursów, turniejów i olimpiad Dz. U. nr 13 poz. 125 z późniejszymi zmianami.

22. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach, Dz. U. nr 228, poz. 1487.

organizowania przez szkoły i placówki krajoznawstwa i turystyki, z uwzględnieniem celów edukacyjnych i wychowawczych oraz bezpieczeństwa uczniów (rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 8 listopada 2001 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki krajoznawstwa i turystyki<sup>23</sup>).

Ze szczegółowej analizy przepisów ustawy o systemie oświaty wynika, że katalog art. 22 nie ma charakteru zamkniętego, ponieważ upoważnienia dla Ministra Edukacji Narodowej do wydawania aktów wykonawczych znajdują się również w innych przepisach ustawy o systemie oświaty jak oraz w innych aktach prawnych.

Dalsza analiza przepisów u.s.o. wskazuje, że do kompetencji Ministra Edukacji Narodowej należy także:

- zakładanie i prowadzenie: szkół, zespołów szkół oraz szkolnych punktów konsultacyjnych przy przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych i przedstawicielstwach wojskowych Rzeczypospolitej Polskiej w celu kształcenia dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą, publiczne placówki doskonalenia nauczycieli o zasięgu ogólnokrajowym (art. 5 ust. 3b pkt. 1),
- dopuszczanie podręczników do użytku szkolnego w drodze decyzji administracyjnej (art. 22a ust.3 u.s.o.),
- możliwość zakładania i prowadzenia: publicznych szkół i placówek o charakterze eksperymentalnym, publicznych placówek kształcenia ustawicznego o zasięgu ogólnokrajowym (art. 5 ust.3b.pkt.2),
- ustalanie w drodze rozporządzenia innych typów szkół niż wymienione w ustawie o systemie oświaty (art.9 ust.2),
- określenie, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw kultury fizycznej, w drodze rozporządzenia warunków tworzenia, organizacji oraz działania oddziałów i szkół sportowych oraz szkół mistrzostwa sportowego, uwzględniając umożliwienie uczniom godzenia zajęć sportowych z nauką, w szczególności poprzez odpowiednią organizację zajęć dydaktycznych (art. 9 ust. 5),

---

23. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 8 listopada 2001 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki krajoznawstwa i turystyki, Dz. U. nr 135 poz. 1516.

- tworzenie w drodze rozporządzenia okręgowych komisji egzaminacyjnych oraz określenie ich zasięgu terytorialnego (art. 9c ust. 1),
- określenie w drodze rozporządzenia ramowego programu szkolenia kandydatów na egzaminatorów, sposób prowadzenia ewidencji egzaminatorów oraz tryb wpisywania i skreślania egzaminatorów z ewidencji (art. 9c ust. 8),
- określenie w drodze rozporządzenia spraw dotyczących świadectw, dyplomów państwowych oraz innych druków szkolnych między innymi określenie ich wzorów, duplikatów i warunków ich wydawania (art. 11 ust. 2),
- określenie w porozumieniu z władzami Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych określa, w drodze rozporządzenia, warunków i sposobów wykonywania przez szkoły zadań w zakresie organizacji nauki religii (art. 12 ust. 2),
- określenie w drodze rozporządzenia warunków i sposobów wykonywania przez szkoły i placówki zadań z zakresu umożliwienia uczniom podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej, językowej i religijnej, a w szczególności naukę języka oraz własnej historii i kultury (art. 13 ust. 3),
- podejmowanie działania w celu popularyzacji wiedzy o historii, kulturze, języku i o tradycjach religijnych mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym (art. 13 ust. 7),
- określenie w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw kultury fizycznej, w drodze rozporządzenia, dopuszczalnych formy realizacji obowiązkowych zajęć wychowania fizycznego, mając w szczególności na względzie potrzeby zdrowotne uczniów, specyfikę ich zainteresowań sportowych, warunki realizacji zajęć wychowania fizycznego oraz tradycje sportowe danego środowiska lub szkoły (art. 13a ust. 3),
- określenie w drodze rozporządzenia rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form wychowania przedszkolnego, sposób ich działania oraz minimalny dzienny wymiar godzin świadczonego przez te formy nauczania, wychowania i opieki, uwzględniając w szczególności konieczność dostosowania form wychowania przedszkolnego do sytuacji i potrzeb lokalnych, a także możliwość prowadzenia zajęć tylko w niektóre dni tygodnia (art. 14a ust. 7),
- określenie, w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, w drodze rozporządzenia przypadki, w jakich do publicznej lub niepublicznej szkoły dla do-



- rosłych można przyjąć osobę, która ukończyła 16 lat, a w przypadku uczestników Ochotniczych Hufców Pracy oraz osób przebywających w zakładach karnych lub aresztach śledczych – 15 lat, oraz przypadki, w jakich osoba, która ukończyła gimnazjum, może spełniać obowiązek nauki przez uczęszczanie na kwalifikacyjny kurs zawodowy (art. 16 ust. 6c),
- określenie na wniosek ministra właściwego w zakresie zawodu, którego wniosek dotyczy, klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego (art. 24),
  - określenie w drodze rozporządzenia regulaminu konkursu na stanowisko kuratora oświaty (art. 30 ust. 3) oraz w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej organizację kuratorów oświaty oraz zasady tworzenia ich delegatur (art. 32 ust. 4),
  - sprawowanie nadzoru pedagogicznego nad szkołami i placówkami, nadzorowanie i koordynowanie wykonywania nadzoru pedagogicznego na terenie kraju, w szczególności nadzorowanie działalności kuratorów oświaty (art. 35 ust. 1),
  - określenie w drodze rozporządzenia wymogów jakie powinna spełniać osoba zajmująca stanowisko dyrektora szkoły lub inne stanowiska kierownicze w poszczególnych typach szkół, w przypadku szkoły artystycznej dokonuje tego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 36 ust. 3),
  - określenie w drodze rozporządzenia regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki (art. 36a ust. 12).
  - określenie w drodze rozporządzenia szkół i placówek w których nie tworzy się rady pedagogicznej (art. 44), rad rodziców (art. 53 ust. 6), samorządu uczniowskiego (art. 55 ust. 6),
  - utworzenie Krajowej Rady Oświatowej (art. 45 ust. 2),
  - określenie w drodze rozporządzenia zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie szkoły lub placówki publicznej, tak aby tworzenie szkół publicznych przez osoby prawne i fizyczne sprzyjało poprawie warunków kształcenia, a także korzystnie uzupełniało sieć szkół publicznych na danym terenie (art. 58 ust. 5),
  - określenie w drodze rozporządzenia ramowych statutów szkół i placówek publicznych (art. 60 ust. 2),
  - określenie w drodze rozporządzenia warunków organizacji zajęć z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość (art. 64 ust. 5)

- określenie w drodze rozporządzenia, warunków udzielenia zezwolenia uczniowi na indywidualny program lub tok nauki oraz jego organizację uwzględniając umożliwienie uczniom szczególnie uzdolnionym rozwoju ich uzdolnień oraz ukończenie szkoły w skróconym czasie (art. 66 ust. 2),
- określenie w drodze rozporządzenia szeregu kwestii dotyczących kształcenia ustawicznego między innymi: określenie rodzajów oraz zadań publicznych i niepublicznych placówek kształcenia ustawicznego, kształcenia praktycznego, ośrodków dokształcania i doskonalenia zawodowego, warunki, organizację i tryb prowadzenia kształcenia ustawicznego w formach pozaszkolnych oraz rodzaje tych form, sposoby potwierdzania efektów kształcenia uzyskanych w wyniku ukończenia kształcenia realizowanego w poszczególnych formach pozaszkolnych, wzory dokumentów wydawanych po ukończeniu kształcenia realizowanego w poszczególnych formach pozaszkolnych (art. 68a),
- określenie, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy, w drodze rozporządzenia warunków i trybu organizowania praktycznej nauki zawodu w warsztatach szkolnych, pracowniach szkolnych, a także w placówkach kształcenia ustawicznego, placówkach kształcenia praktycznego, warsztatach szkolnych, pracowniach szkolnych, u pracodawców, a także w indywidualnych gospodarstwach rolnych (art. 70 ust. 4),
- zawieranie porozumień z organizacjami pracodawców, samorządami gospodarczymi oraz innymi organizacjami pozarządowymi w celu poprawy stanu kształcenia zawodowego, w szczególności realizacji praktycznej nauki zawodu (art. 70 ust. 6),
- określenie w drodze rozporządzenia rodzajów, zasad działania placówek oświatowo wychowawczych (w tym schronisk młodzieżowych), młodzieżowych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków socjoterapii, specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych specjalnych ośrodków wychowawczych dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, a także ośrodków umożliwiających dzieciom i młodzieży upośledzonej umysłowo w stopniu głębokim, a także dzieciom i młodzieży z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, placówek zapewniających opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania, publicznych poradni psychologiczno-

- pedagogicznych, w tym poradni specjalistycznych, publicznych bibliotek pedagogicznych (art. 71),
- określenie w drodze rozporządzenia kwestii dotyczących kształcenia specjalnego dzieci i młodzieży w tym warunków wspomagania ich rozwoju, organizację kształcenia, wychowania i opieki (art. 71b ust. 7),
  - określenie w drodze rozporządzeń: standardów kształcenia nauczycieli w kolegiach nauczycielskich i nauczycielskich kolegiach języków obcych oraz szczegółowe zasady i warunki tworzenia, przekształcania i likwidowania, organizację i zasady działania kolegiów oraz zasady sprawowania opieki naukowo-dydaktycznej i nadzoru nad kolegiami (art. 77 ust. 2, ust. 8),
  - określenie w drodze rozporządzenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oraz ministrem właściwym do spraw rolnictwa warunków i trybu tworzenia, przekształcania i likwidowania oraz organizacji i sposobu działania placówek doskonalenia nauczycielskiego, w tym zakres ich działalności obowiązkowej, a ponadto zadania doradców metodycznych, warunki i tryb powierzania nauczycielom zadań doradcy metodycznego (art. 78),
  - nadanie, w drodze decyzji, uprawnień szkole publicznej eksperymentalnej (art. 86),
  - udzielanie świadczeń materialnych o charakterze motywacyjnym w postaci stypendium ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (art. 90c ust. 3 pkt. 3), uczniowi szkoły publicznej dla młodzieży lub szkoły niepublicznej o uprawnieniach szkoły publicznej dla młodzieży, uzyskującemu wybitne osiągnięcia edukacyjne (art. 90i ust. 1),
  - określenie w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego terminów przekazania gminom dotacji celowej z budżetu państwa (na dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym) oraz sposobu ustalenia jej wysokości (art. 90r ust. 3),
  - określenie w drodze rozporządzenia zasad organizowania i nadzorowania wypoczynku dzieci i młodzieży oraz warunków, które muszą spełniać organizatorzy (art. 92a),
  - określenie w drodze rozporządzenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych, warunków i trybu nostryfikacji świadectw szkolnych i maturalnych uzyskanych za granicą, a także rodzaje świadectw szkolnych

- i maturalnych uzyskanych za granicą, które uznaje się za równorzędne ze świadectwami określonymi w ustawie bez obowiązku przeprowadzania nostryfikacji (art. 93),
- określenie w drodze rozporządzenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych, warunków kierowania za granicę uczniów w celu kształcenia oraz nauczycieli w celu doskonalenia (art. 94),
  - określenie w drodze rozporządzenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, szeregu zagadnień dotyczących prawa cudzoziemców do nauki w Polsce między innymi: warunków i trybu przyjmowania osób nie będących obywatelami polskimi do poszczególnych typów szkół publicznych, sposób organizacji dodatkowej nauki języka polskiego (art. 94a ust. 6),
  - określenie w drodze rozporządzenia zasad i warunków zatrudniania w szkołach i placówkach publicznych nauczycieli nie będących obywatelami polskimi (art. 95),
  - określenie w drodze rozporządzenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy, przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy w szkole (art. 95a).
- Minister Edukacji Narodowej koordynując i realizując politykę oświatową państwa współpracuje z innymi organami właściwymi w zakresie funkcjonowania systemu oświaty w szczególności z innymi ministrami, wojewodami, kuratorami.

## Podsumowanie

Współczesna edukacja powinna sprostać wymogom cywilizacyjnym a przede wszystkim zapewnić powszechność kształcenia, wychowania i opieki, wyrównywać szanse oraz wpływać na podniesienie jakości życia społeczeństwa. Analiza raportów międzynarodowych pozwala stwierdzić, iż naczelnym zadaniem edukacji staje się przygotowanie jednostki do twórczego uczestnictwa w kulturze i cywilizacji, a także do jej ustawicznego doskonalenia i rozwoju<sup>24</sup>.

Kluczową rolę w tym względzie pełni administracja rządowa, do której należy kreowanie i koordynowanie oświatowej polityki państwa. Podkreślić należy jed-

---

24. A. Bogaj, *Kształcenie ogólne*, [w:] Cz. Kupisiewicz (red.), *Drogi i bezdroża polskiej oświaty w latach 1945-2005*, Warszawa 2005, s. 74.

nak, że tylko część tych zadań podlega bezpośredniej realizacji na rzecz ludności, ponieważ w wyniku reform edukacyjnych nastąpiła decentralizacja państwa i przekazanie części uprawnień organów państwa samorządom. Administracja rządowa powinna zadbać o taką organizację systemu oświaty, która umożliwi wszystkim osobom realizację swoich praw i obowiązków oświatowych<sup>25</sup>.

Zasadnicze znaczenie wśród organów administracji rządowej ma Minister Edukacji Narodowej, którego ustawodawca wyposażył w prawo do regulowania spraw z zakresu nauczania i wychowania w drodze rozporządzeń. Jak wynika z dokonanej analizy przepisów ustawy o systemie oświaty różnorodność zagadnień podejmowanych przez Ministra Edukacji Narodowej decyduje o tym, iż ma on podstawowy wpływ na działanie całego systemu edukacji w Polsce. Należy podkreślić również, że obszerny zakres spraw, które jest władny określić w drodze rozporządzenia wskazuje na centralizm zarządzania systemem oświaty<sup>26</sup>.

## Streszczenie

Edukacja stanowi jedną z najważniejszych dziedzin życia, dlatego tak ważne jest sprawne zarządzanie całym systemem edukacji. Szczególną rolę w tym względzie pełni administracja rządowa do której należy koordynowanie i kreowanie polityki oświatowej państwa. Organem administracji rządowej posiadającym najszerze kompetencje w zakresie oświaty jest Minister Edukacji Narodowej, który kieruje działem administracji rządowej odpowiedzialnej za oświatę i wychowanie w Polsce. Ustawodawca w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty wyposażył Ministra Edukacji Narodowej w prawo do wydawania szeregu aktów wykonawczych w celu realizacji polityki oświatowej państwa.

**Słowa kluczowe:** system oświaty, zarządzanie oświatą, Minister Edukacji Narodowej.

---

25. D. Kurzyna-Chmiel, *Oświata ...*, 170.

26. P. Bała, *Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty*, Wydawnictwo von Borowiecky, Warszawa 2009, s. 246.

## Summary

### **The role and tasks of the Ministry of Education in the school system**

Education is one of the most important areas of life, which is why it is important to efficiently manage the entire system of education. A special role in this respect fully the state government to be responsible for coordinating and creating educational policy of the state. The institution holding the broadest powers in the field of education is the Minister of Education, who heads the government department responsible for the education and upbringing in Poland. The legislature in the Act of 7 September 1991 on the education system has provided the Minister of Education the right to issue a series of executive acts to implement the educational policy of the state.

**Keywords:** system of education, education management, the Minister of Education.

## Bibliografia

- Balicki, M. Pyrer, *Prawo oświatowe*, Warszawa 2011.
- Bała P., *Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty*, Warszawa 2009.
- Bogaj A., *Kształcenie ogólne*, [w:] Cz. Kupisiewicz (red.), *Drogi i bezdroża polskiej oświaty w latach 1945-2005*, Warszawa 2005.
- Komorowski, *Prawo oświatowe w praktyce*, Poznań 2007.
- Król A., Kuzior P., Łyszczarz M., *Prawo oświatowe. Komentarz do ustawy o systemie oświaty*, Warszawa – Bielsko-Biała 2011.
- Kurzyńska-Chmiel D., *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013.
- Pilich M., *Ustawa o systemie oświaty*, Warszawa 2012.
- Trancygier-Koczek Z., *System oświaty w Polsce i Europie- w ujęciu prawnym*, [w:] S.M. Kwiatkowski (red.), *Prawo oświatowe*, Warszawa 2013.

## Wykaz aktów prawnych

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., tekst jednolity Dz. U. z 2009 r. nr 114, poz. 946.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 951 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 87.

- Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 675 z późniejszymi zmianami.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół, Dz. U. nr 0 poz. 977.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych Dz. U. nr 0 poz. 204.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia w zawodach Dz. U. nr 0 poz. 184.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji Narodowej, Dz. U. nr 248, poz. 1480.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach, Dz. U. nr 228 poz. 1487.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie organizacji kształcenia dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą Dz. U. nr 170 poz. 1143 z późniejszymi zmianami.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 września 2009 r. w sprawie zakresu i warunków przyznawania świadczeń przysługujących nauczycielom polskim skierowanym lub delegowanym do pracy za granicą, Dz. U. nr 164 poz. 1307.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 września 2009 r. w sprawie warunków i sposobu wspomagania nauczania języka polskiego, historii, geografii, kultury polskiej i innych przedmiotów nauczanych w języku polskim wśród Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą oraz dzieci pracowników migrujących, Dz. U. nr 164 poz. 1306.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz zniesienia Ministerstwa Edukacji i Nauki, Dz. U. nr 76, poz. 532.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 18 kwietnia 2002 r. w sprawie organizacji roku szkolnego, Dz. U. nr 46 poz. 432

- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji oraz sposobu przeprowadzania konkursów, turniejów i olimpiad Dz. U. nr 13 poz. 125 z późniejszymi zmianami.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 8 listopada 2001 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki krajoznawstwa i turystyki, Dz. U. nr 135 poz. 1516.
- Zarządzenie nr. 5 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 2013r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Edukacji Narodowej, M. P. nr 0 poz. 48.



# Zadania powiatowego lekarza weterynarii jako organu administracji

*Piotr Mikołajczyk<sup>1</sup>*

## Wprowadzenie

Swobodny przepływ bezpiecznej i zdrowej żywności jest ważnym aspektem rynku wewnętrznego i przyczynia się znacząco do zdrowia i ogólnego dobra obywateli oraz do ich interesów socjalnych i gospodarczych. Zgodnie z polityką Unii Europejskiej powinien być zapewniony wysoki poziom ochrony życia i zdrowia ludzkiego. Bezpieczeństwo żywności i zabezpieczenie interesów konsumenta coraz bardziej staje się przedmiotem zainteresowania ogółu społeczeństwa, organizacji pozarządowych, stowarzyszeń zawodowych, międzynarodowych partnerów handlowych i organizacji handlowych. Konieczne jest zapewnienie zaufania klienta i zaufania partnerów handlowych poprzez otwarty i zrozumiały rozwój prawa żywnościowego oraz dzięki podejmowaniu przez władze publiczne odpowiednich kroków mających na celu informowanie społeczeństwa, tam gdzie istnieją uzasadnione powody, aby podejrzewać, iż żywność może stwarzać zagrożenie dla zdrowia. Jednym z podmiotów administracji publicznej realizujących powyższe zadania jest Inspekcja Weterynaryjna. Która podejmuje działania z zakresu ochrony zdrowia zwierząt oraz bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego w celu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego. Zasadnicze działania Inspekcji Weterynaryjnej skupiają się na szczeblu powiatowym, w ramach którego funkcjonuje powiatowy inspektorat weterynarii, na czele którego stoi powiatowy lekarz weterynarii, które ponosi bezpośrednią odpowiedzialność za realizację tych zadań.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest przedstawienie zakresu zadań i odpowiedzialności powiatowego lekarza weterynarii jako organu administracji niespolonej. Rozważania dotyczą zarówno obowiązków wynikających z prawa krajowego jak i unijnego.

---

1. Dr Piotr Mikołajczyk, adiunkt w Społecznej Akademii Nauk w Łodzi, radca prawny.

## Zadania Inspekcji Weterynaryjnej

Zgodnie z przepisem art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej<sup>2</sup>. Inspekcja realizuje zadania z zakresu ochrony zdrowia zwierząt oraz bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego w celu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego. Inspekcja wykonuje swoje zadania przez różnego rodzaju działania, których katalog jest bardzo szeroki, w szczególności przez:

- zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt, w tym chorób odzwierzęcych;
- badania kontrolne zakażeń zwierząt;
- monitorowanie chorób odzwierzęcych i odzwierzęcych czynników chorobotwórczych oraz związanej z nimi oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe u zwierząt, w produktach pochodzenia zwierzęcego i paszach;
- badanie zwierząt rzeźnych oraz produktów pochodzenia zwierzęcego;
- przeprowadzanie weterynaryjnej kontroli granicznej, kontroli weterynaryjnej w handlu i wywozie zwierząt oraz produktów w rozumieniu przepisów o kontroli weterynaryjnej w handlu, kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu przestrzegania wymogów, w zakresie określonym w przepisach o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, jako organ kontroli, o którym mowa w art. 48 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina<sup>3</sup>, kontroli wyrobów do diagnostyki in vitro

- 
2. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, tekst jednolity Dz.U. z 2010 r. nr 112, poz. 744 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: ustawą o Inspekcji Weterynaryjnej.
  3. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina Dz. Urz. UE L 316 z 02.12.2009, s. 65 z późniejszymi zmianami.

stosowanych w medycynie weterynaryjnej, w rozumieniu art. 2 pkt 40 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt<sup>4</sup>, zwanych dalej *wyrobami do diagnostyki in vitro stosowanymi w medycynie weterynaryjnej*, mającej na celu ustalenie, czy wprowadzone do obrotu lub używania wyroby znajdują się w wykazie wyrobów do diagnostyki in vitro stosowanych w medycynie weterynaryjnej, o którym mowa w art. 76a ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt;

– sprawowanie nadzoru na:

- bezpieczeństwem produktów pochodzenia zwierzęcego, w tym nad wymaganiami weterynaryjnymi przy ich produkcji, umieszczaniu na rynku oraz sprzedaży bezpośredniej,
- wprowadzaniem na rynek zwierząt i ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego,
- wytwarzaniem, obrotem i stosowaniem pasz, dodatków stosowanych w żywieniu zwierząt, organizmów genetycznie zmodyfikowanych przeznaczonych do użytku paszowego i pasz genetycznie zmodyfikowanych oraz nad transgranicznym przemieszczaniem organizmów genetycznie zmodyfikowanych przeznaczonych do użytku paszowego,
- zdrowiem zwierząt przeznaczonych do rozrodu oraz jakością zdrowotną materiału biologicznego i jaj wylęgowych drobiu,
- obrotem i ilością stosowanych produktów leczniczych weterynaryjnych,
- wytwarzaniem i stosowaniem pasz leczniczych,
- przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt,
- przestrzeganiem zasad identyfikacji i rejestracji zwierząt oraz przemieszczaniem zwierząt,
- przestrzeganiem wymagań weterynaryjnych w gospodarstwach utrzymujących zwierzęta gospodarskie,
- utrzymywaniem, hodowlą, prowadzeniem ewidencji zwierząt doświadczalnych w jednostkach doświadczalnych, hodowlanych i u dostawców;

---

4. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, tekst jednolity Dz. U. z 2008 r. nr 213, poz. 1342 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: ustawą o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt.

- prowadzenie monitorowania substancji niedozwolonych, pozostałości chemicznych, biologicznych, produktów leczniczych i skażeń promieniotwórczych u zwierząt, w ich wydzielinach i wydalinach, w tkankach lub narządach zwierząt, w produktach pochodzenia zwierzęcego, w wodzie przeznaczonej do pojenia zwierząt oraz paszach;
- prowadzenie wymiany informacji w ramach systemów wymiany informacji, o których mowa w przepisach Unii Europejskiej;
- przyjmowanie informacji o niebezpiecznych produktach żywnościowych oraz paszach od organów Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, w zakresie kompetencji tych inspekcji, oraz od organów Inspekcji Handlowej o niebezpiecznych produktach żywnościowych pochodzenia zwierzęcego oraz ocena ryzyka i stopnia zagrożenia spowodowanego niebezpiecznym produktem żywnościowym lub paszą, a następnie przekazywanie tych informacji do kierującego siecią systemu RASFF, o którym mowa w art. 85 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia<sup>5</sup>.

Struktura organów Inspekcji Weterynaryjnej<sup>6</sup> przedstawia się w sposób następujący:

- 1). Główny Lekarz Weterynarii;
- 2). Wojewódzki lekarz weterynarii, jako kierownik wojewódzkiej inspekcji weterynaryjnej wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie;
- 3). Powiatowy lekarz weterynarii, jako kierownik powiatowej inspekcji weterynaryjnej wchodzącej w skład niezespolonej administracji rządowej;
- 4). Graniczny lekarz weterynarii.

Na marginesie zauważyć należy, że zadania organów Inspekcji wykonują także lekarze weterynarii i inne osoby zatrudnione w Inspekcji oraz lekarze weterynarii wyznaczeni do wykonywania określonych czynności; osoby niebędące lekarzami weterynarii wyznaczone do wykonywania określonych czynności o charakte-

---

5. Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. Nr 136, poz. 914 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: ustawą o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

6. Zgodnie z art. 5 ust. ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej.

rze pomocniczym, przy czym lekarze weterynarii wyznaczeni do wykonywania określonych czynności oraz osoby, o których mowa wyżej, wykonują powierzone czynności pod nadzorem i w imieniu organów Inspekcji. W sprawach związanych z wykonywaniem zadań Inspekcji organem pierwszej instancji, w rozumieniu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego<sup>7</sup>, jest co do zasady powiatowy lekarz weterynarii, organem wyższego stopnia, w stosunku do powiatowego lekarza weterynarii - jest wojewódzki lekarz weterynarii<sup>8</sup>.

Ustawodawca w ustawie o Inspekcji Weterynaryjnej przewidział, że jeżeli powiatowy lekarz weterynarii z przyczyn finansowych lub organizacyjnych nie jest w stanie wykonać ustawowych zadań Inspekcji, może wyznaczać na czas określony lekarzy weterynarii niebędących pracownikami Inspekcji przykładowo do szczepień ochronnych lub badań rozpoznawczych, sprawowania nadzoru nad miejscami gromadzenia, skupu lub sprzedaży zwierząt, targowiskami oraz wystawami, pokazami lub konkursami zwierząt, badania zwierząt umieszczanych na rynku, przeznaczonych do wywozu oraz wystawiania świadectw zdrowia, sprawowania nadzoru nad ubojem zwierząt rzeźnych, w tym badania przedubojowego i poubojowego, oceny mięsa i nadzoru nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt w trakcie uboju, badania mięsa zwierząt łownych, sprawowania nadzoru nad rozbiorem, przetwórstwem lub przechowywaniem mięsa i wystawiania wymaganych świadectw zdrowia, pobierania próbek do badań, sprawowania nadzoru nad sprzedażą bezpośrednią. Do wykonywania określonych czynności pomocniczych powiatowy lekarz weterynarii może także wyznaczać osoby niebędące pracownikami Inspekcji, posiadające odpowiednie kwalifikacje.

Terytorialny zakres działania oraz siedziby powiatowych lekarzy weterynarii został określony w Załączniku nr 1 do Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie terytorialnego zakresu działania oraz siedzib powiatowych i granicznych lekarzy weterynarii<sup>9</sup>.

---

7. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 267.

8. Art. 15 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej.

9. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie terytorialnego zakresu działania oraz siedzib powiatowych i granicznych lekarzy weterynarii, Dz. U. Nr 200, poz. 2057 z z późniejszymi zmianami.

## Organizacja powiatowego inspektoratu weterynarii

Powiatowy lekarz weterynarii kieruje powiatowym inspektoratem weterynarii, przy czym jest on co do zasady jednocześnie dyrektorem tego inspektoratu. Z tego też względu powiatowy lekarz weterynarii jest w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy pracodawcą w stosunku do pracowników inspektoratu. Ciężące na powiatowym lekarzu weterynarii zadania wykonywane są przy pomocy zastępcy, który podczas nieobecności powiatowego lekarza weterynarii zastępca powiatowego lekarza weterynarii jest uprawniony co do zasady do wszystkich czynności w zakresie bieżącej działalności powiatowego inspektoratu weterynarii. Szczegółowe zasady organizacji Inspektoratu zawarte są w regulaminie organizacyjnym, który określa szczegółową organizację i tryb pracy powiatowego inspektoratu weterynarii oraz szczegółowy zakres zadań komórek organizacyjnych i stanowisk wchodzących w skład inspektoratu. Regulaminy organizacyjne przyjmowane są na podstawie przepisów Zarządzenia Nr 1 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie organizacji wojewódzkich, powiatowych i granicznych inspektoratów weterynarii<sup>10</sup>. Powiatowy lekarz weterynarii może pisemnie upoważnić zastępcę do podejmowania określonych czynności w jego imieniu lub do wydawania decyzji administracyjnych i postanowień także w czasie swojej obecności i dyspozycyjności służbowej.

Zauważyć należy, że czynności wynikające ze stosunku pracy powiatowego lekarza weterynarii i jego zastępcy nawiązanych w drodze powołania, wobec każdej z tych osób wykonuje wojewódzki lekarz weterynarii. Pracownicy powiatowych inspektoratów weterynarii, podobnie jak osoby pełniące funkcje powiatowych lekarzy weterynarii oraz ich zastępców, stosownie do przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej<sup>11</sup> wchodzi w skład korpusu służby cywilnej, której celem jest zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa – w tym też ustanowiono służbę cywilną

---

10. Zarządzenie nr 1 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie organizacji wojewódzkich, powiatowych i granicznych inspektoratów weterynarii, Dz. Urz. MRiRW nr 3, poz. 3.

11. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz. U. Nr 227, poz. 1505 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: ustawą o służbie cywilnej.

oraz określono zasady dostępu do tej służby, zasady jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju<sup>12</sup>.

## Zadania powiatowego lekarza weterynarii

### **Zadania z zakresu ochrony zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych zwierząt**

Wskazano wyżej problematyka została uregulowana przede wszystkim w przepisach ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych. Zasadniczym celem w.w. regulacji jest wprowadzenie właściwych standardów zdrowotno-sanitarnych w zakresie pozyskiwania surowców, produkcji, handlu i wprowadzania na rynek zwierząt oraz produktów pochodzenia zwierzęcego, przemieszczania zwierząt, zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, systemu instytucjonalnego nadzoru poprzez ustalenie zakresu tego nadzoru wykonywanego przez urzędowych lekarzy weterynarii, a także procedur obowiązujących przedsiębiorców ubiegających się o prawo prowadzenia działalności nadzorowanej.

Przepisy powołanej wyżej ustawy regulują następujące kwestie:

- wymagania weterynaryjnych obowiązujących przy podejmowaniu i prowadzeniu działalności nadzorowanej, przywozie, wywozie i handlu zwierzętami i produktami pochodzenia zwierzęcego oraz umieszczania ich na rynku;
- zasady zwalczania chorób zakaźnych zwierząt,
- zasady stosowania substancji o działaniu hormonalnym, tyreostatycznym i beta-agonistycznym.

W znakomitej większości zadania ciężące na Inspekcji Weterynaryjnej wykonywane są właśnie przez powiatowych lekarzy weterynarii. Bieżące działania powiatowego lekarza weterynarii dotyczą przede wszystkim problematyki podejmowania i prowadzenia działalności nadzorowanej przez wskazane w tej ustawie podmioty.

W tym zakresie, w zależności od rodzaju prowadzonej działalności:

- podjęcie określonych rodzajów działalności możliwe jest po stwierdzeniu przez powiatowego lekarza weterynarii właściwego ze względu na przewidywane miejsce jej prowadzenia, w drodze decyzji, spełnienia wymagań weterynaryjnych określonych dla prowadzenia danego rodzaju działalności;

---

12. Art. 1 ustawy o służbie cywilnej.

- prowadzenie określonych rodzajów działalności jest dozwolone po uprzednim zgłoszeniu, w formie pisemnej, zamiaru jej prowadzenia powiatowemu lekarzowi weterynarii właściwemu ze względu na przewidywane miejsce jej prowadzenia<sup>13</sup>.

We wskazanych w powołanej wyżej ustawie przypadkach powiatowy lekarz weterynarii wydaje decyzje administracyjne. Jednocześnie jest on zobowiązany do sprawowania stałego nadzoru nad prowadzoną działalnością. W razie stwierdzenia, że przy prowadzeniu działalności nadzorowanej, są naruszone wymagania weterynaryjne określone dla tej działalności, w zależności od zagrożenia stwarzanego dla zdrowia publicznego lub zdrowia zwierząt, wydaje decyzję:

- nakazującą usunięcie uchybień w określonym terminie lub
- nakazującą wstrzymanie działalności do czasu usunięcia uchybień, lub
- zakazującą umieszczania na rynku lub handlu określonymi zwierzętami będącymi przedmiotem działalności albo zakazującą produkcji, umieszczania na rynku lub handlu określonymi produktami wytwarzanymi przy prowadzeniu tej działalności<sup>14</sup>.

W przewidzianych w ustawie wypadkach, a mianowicie stwierdzenia, że prowadzenie działalności polegającej na świadczeniu usług z zakresu medycyny weterynaryjnej stwarza zagrożenie epizootyczne lub epidemiczne, powiatowy lekarz weterynarii, w drodze decyzji, wstrzymuje działalność i nakazuje niezwłoczne usunięcie uchybień, zawiadamiając o tym właściwą okręgową izbę lekarsko-weterynaryjną. W innych zaś przypadkach powiatowy lekarz weterynarii, w drodze decyzji, zawiesza albo cofa uznanie.

## **Zadania z zakresu ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego**

Jednym z podstawowych zadań powiatowego lekarza weterynarii jako organu urzędowej kontroli jest zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego żywności pochodzenia zwierzęcego. Podstawowym aktem prawnym prawa krajowego w tym

---

13. Art. 5 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych.

14. Art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych.



ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego<sup>15</sup>. Istotne znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa żywności ma też ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia, jednakże ten akt prawny z punktu widzenia zadań Inspekcji Weterynaryjnej ma mniejsze znaczenie. Obie wskazane wyżej ustawy odwołują się wprost do norm prawa unijnego.

Do najważniejszych aktów prawa unijnego w tym zakresie zaliczyć należy:

- Rozporządzenie (WE) Nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności<sup>16</sup>; rozporządzenie to tworzy podstawy do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i interesów konsumentów związanych z żywnością, ze szczególnym uwzględnieniem zróżnicowania podaży żywności, w tym produktów tradycyjnych, z jednoczesnym zapewnieniem sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego.
- Rozporządzenie (WE) Nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych<sup>17</sup> – przepisy tego rozporządzenia ustanawiają ogólne zasady dla podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze w zakresie higieny środków spożywczych, mają zastosowanie w odniesieniu do wszystkich etapów produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności oraz do wywozu, bez uszczerbku dla bardziej szczegółowych wymogów odnoszących się do higieny żywności.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 853/2004 ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia

---

15. Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego, Dz. U. z 2006 r. nr 17, poz. 127 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: ustawą o produktach pochodzenia zwierzęcego.

16. Rozporządzenie (WE) Nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. UE L 31 z 01.02.2002, s. 1 z późniejszymi zmianami.

17. Rozporządzenie (WE) Nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych, Dz. Urz. UE L 139 z 30.04.2004, s. 1 z późniejszymi zmianami.

zwierzęcego<sup>18</sup> – przepisy tego Rozporządzenia ustanawiają szczególne przepisy dla podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze w zakresie higieny żywności pochodzenia zwierzęcego. Przepisy te stanowią uzupełnienie przepisów ustanowionych w rozporządzeniu (WE) nr 852/2004. Stosuje się je w odniesieniu do nieprzetworzonych i przetworzonych produktów pochodzenia zwierzęcego.

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 854/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 ustanawiające szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi<sup>19</sup> regulujące zasady organizacji kontroli urzędowej, zadania, obowiązki i uprawnienia organów.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 882/04 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt<sup>20</sup>, którego przepisy regulują zasady, zakres i sposób przeprowadzania kontroli urzędowych w zakresie zgodności z prawem żywnościowym i paszowym.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego powiatowy lekarz weterynarii, w zakresie określonym w tej ustawie i nieuregulowanym w przepisach Rozporządzenia nr 852/2004, Rozporządzenia nr 853/2004, Rozporządzenia nr 854/2004 i Rozporządzenia nr 882/2004 oraz w przepisach wydanych w trybie tych rozporządzeń, wykonuje czynności związane ze sprawowaniem nadzoru nad bezpieczeństwem produktów pochodzenia zwierzęcego, w tym nad spełnianiem wymagań określonych przez właściwe organy państw trzecich dla

---

18. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 853/2004 ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego, Dz. Urz. UE L 139 z 30.04.2004, s. 55 z późniejszymi zmianami.

19. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 854/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 ustanawiające szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi, Dz. Urz. UE L 139 z 25.06.2004, s. 206 z późniejszymi zmianami.

20. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 882/04 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt, Dz. Urz. UE L 165 z 30.06.2004, s. 1 z późniejszymi zmianami.

zakładów uprawnionych do wysyłki produktów pochodzenia zwierzęcego do tych państw, chyba że prawodawstwo weterynaryjne stanowi inaczej.

Na podstawie wskazanych wyżej regulacji prawnych uznać należy, że katalog obowiązków powiatowego lekarza weterynarii jest co najmniej ogromny. Do zakresu obowiązków należy tu tylko przykładowo:

- sprawowanie nadzoru nad bezpieczeństwem produktów pochodzenia zwierzęcego, w tym nad wymaganiami weterynaryjnymi przy ich pozyskiwaniu, produkcji, umieszczaniu na rynku oraz sprzedaży bezpośredniej, w szczególności nad:
  - spełnianiem wymagań weterynaryjnych przy produkcji lub dla produktów pochodzenia zwierzęcego umieszczanych na rynku oraz przywożonych i przeznaczonych na rynek krajowy,
  - spełnianiem wymagań dotyczących poszczególnych etapów produkcji,
  - warunkami, trybem i zakresem prowadzenia kontroli wewnętrznej
  - w zakładzie, w tym opracowaniem, wdrożeniem i realizacją systemu analizy zagrożeń i krytycznych punktów kontroli (system HACCP),
  - sposobem znakowania i pakowania tych produktów,
  - wymaganiami dotyczącymi świadectw zdrowia, handlowych dokumentów identyfikacyjnych lub innych dokumentów dołączonych do tych produktów.
  - wymaganiami dotyczącymi środków transportu,
  - sposobem badania zwierząt rzeźnych i ich mięsa, mięsa zwierząt łownych, ryb i produktów rybnych, mięczaków i skorupiaków oraz sposobem postępowania z mięsem warunkowo zdatnym lub niezdatnym do spożycia przez ludzi,
  - sposobem prowadzenia dokumentacji, w tym nad sposobem dokumentowania pochodzenia zwierząt, z których lub od których pozyskuje się te produkty oraz zakresem i sposobem prowadzenia rejestru zwierząt, a także sposobem dokumentowania pochodzenia tych produktów oraz zakresem i sposobem prowadzenia rejestru tych produktów;
- ustalanie obwodów badania zwierząt rzeźnych i mięsa;
- kontrola pracy lekarzy weterynarii wyznaczonych przez powiatowego lekarza weterynarii do wykonywania czynności w zakresie badania zwierząt rzeźnych i mięsa oraz sprawowania nadzoru nad rozbiorem, przetwórstwem lub przechowywaniem mięsa i wystawiania wymaganych świadectw zdrowia;

- nadzór w handlu oraz nad importem z krajów trzecich środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego;
- pobieranie próbek do celów diagnostycznych urzędowo przewidzianych badań w trybie przepisów dotyczących:
  - badania zwierząt rzeźnych i mięsa,
  - nadzoru nad jakością zdrowotną środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego,
  - badań kontrolnych pozostałości chemicznych, biologicznych i produktów leczniczych u zwierząt żywych, w tkankach i narządach zwierząt.
- nadzór nad przestrzeganiem wymagań weterynaryjnych dla podejmowania i prowadzenia działalności nadzorowanej przez podmioty zajmujące się:
  - zbieraniem, transportowaniem, przechowywaniem, operowaniem, przetwarzaniem oraz wykorzystywaniem lub usuwaniem ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi,
  - umieszczaniem na rynku, w tym handlu, niejadalnych produktów pochodzenia zwierzęcego i ubocznych produktów zwierzęcych;
  - nadzór nad podmiotami produkującymi żywność pochodzenia zwierzęcego w zakresie ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego;
- realizacja zadań wynikających z Krajowego Planu Kontroli Urzędowej Pasz: pobieranie prób do badań laboratoryjnych, raportowanie wyników urzędowej kontroli pasz;
- nadzór nad organizmami genetycznie modyfikowanymi stosowanymi w paszach;
- nadzór nad przestrzeganiem wymagań weterynaryjnych dla podejmowania i prowadzenia działalności nadzorowanej przez podmioty zajmujące się:
  - obrotem, eksportem i importem oraz handlem paszami,
  - wytwórniami pasz, stosującymi dozwolone białka pochodzenia zwierzęcego,
  - zakładami produkującymi karmy dla zwierząt domowych,
  - hurtowniami karm dla zwierząt domowych.
- nadzór nad wytwarzaniem i stosowaniem środków żywienia zwierząt na potrzeby własne w gospodarstwach rolnych;
- nadzór nad stosowaniem dodatków paszowych;
- nadzór nad rolniczym wykorzystaniem mączek mięsno – kostnych jako polepszaczy gleby oraz podmiotami stosującymi polepszacze gleby;

- prowadzenie rejestrów i wykazów podmiotów nadzorowanych;
- przygotowywanie aktów administracyjnych oraz prowadzenie postępowania administracyjnego, egzekucyjnego i związanego ze stosowaniem sankcji karnych w związku z wykonywaniem ustawowych zadań;
- obsługa krajowego Systemu Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznych Produktach Żywnościowych i Paszach (RASFF) oraz wykonywanie obowiązku informowania konsumentów o niebezpiecznych produktach żywnościowych i paszach;
- prowadzenie dokumentacji z wykonywanych zadań oraz sprawozdawczości z tego zakresu;
- prowadzenie zbioru przepisów prawnych dotyczących zadań realizowanych przez zespół i ich bieżąca aktualizacja.

W określonych w ustawie o produktach pochodzenia zwierzęcego przypadkach powiatowy lekarz weterynarii wydaje decyzje administracyjne, ponadto decyzje te wydawane są w przypadkach wynikających z cytowanych wyżej aktów prawa unijnego, co zostało szczegółowo uregulowane w przepisach Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 października 2006 r. w sprawie określenia spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych przez powiatowego lekarza weterynarii albo urzędowego lekarza weterynarii z upoważnienia powiatowego lekarza weterynarii<sup>21</sup>. Przepisy cytowanego wyżej Rozporządzenia określają także przypadki, w których powiatowy lekarz weterynarii wydaje decyzje administracyjne na podstawie przepisów:

- Rozporządzenia Komisji (WE) nr 2073/2005 z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie kryteriów mikrobiologicznych dotyczących środków spożywczych<sup>22</sup>;
- Rozporządzenia Komisji WE nr 2074/2005 ustanawiającego środki wykonawcze w odniesieniu do niektórych produktów objętych rozporządzeniem (WE) nr 853/2004 i do organizacji urzędowych kontroli na mocy rozporzą-

---

21. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 października 2006 r. w sprawie określenia spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych przez powiatowego lekarza weterynarii albo urzędowego lekarza weterynarii z upoważnienia powiatowego lekarza weterynarii, Dz. U. z 2012 r., poz. 1367.

22. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2073/2005 z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie kryteriów mikrobiologicznych dotyczących środków spożywczych, Dz. Urz. UE L 338 z 22.12.2005, s. 1 z późniejszymi zmianami.

- dzeń (WE) nr 854/2004 oraz (WE) nr 882/2004, ustanawiającego odstępstwa od rozporządzenia (WE) nr 852/2004 i zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 853/2004 oraz (WE) nr 854/2004<sup>23</sup>;
- Rozporządzenia Komisji (WE) nr 2075/2005 z dnia 5 grudnia 2005 r. ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące urzędowych kontroli w odniesieniu do włosieni (*Trichinella*) w mięsie<sup>24</sup>.

## **Zadania z zakresu pasz**

Na powiatowym lekarzu weterynarii ciąży też szereg zadań wynikających z przepisów regulujących wytwarzanie, obrót i stosowanie pasz. W tym zakresie obowiązki wynikają przede wszystkim z następujących aktów prawnych:

- Ustawy z dnia 22 lipca 2006 r. o paszach<sup>25</sup>;
- Rozporządzenia (WE) nr 183/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 stycznia 2005 r. ustanawiającego wymagania dotyczące higieny pasz<sup>26</sup>;
- Rozporządzenia (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt<sup>27</sup>;

---

23. Rozporządzenie Komisji WE nr 2074/2005 ustanawiającego środki wykonawcze w odniesieniu do niektórych produktów objętych rozporządzeniem (WE) nr 853/2004 i do organizacji urzędowych kontroli na mocy rozporządzeń (WE) nr 854/2004 oraz (WE) nr 882/2004, ustanawiającego odstępstwa od rozporządzenia (WE) nr 852/2004 i zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 853/2004 oraz (WE) nr 854/2004, Dz. Urz. UE L 338 z 22.12.2005, s. 27 z późniejszymi zmianami.

24. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2075/2005 z dnia 5 grudnia 2005 r. ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące urzędowych kontroli w odniesieniu do włosieni (*Trichinella*) w mięsie, Dz. Urz. UE L 338 z 22.12.2005, s. 60 z późniejszymi zmianami.

25. Ustawa z dnia 22 lipca 2006 r. o paszach, Dz. U. nr 144, poz. 1045 z późniejszymi zmianami.

26. Rozporządzenie (WE) nr 183/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 stycznia 2005 r. ustanawiającego wymagania dotyczące higieny pasz, Dz. Urz. UE L 35 z 8.02.2005, s. 1 z późniejszymi zmianami.

27. Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt,

- Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001 z dnia 22 maja 2001 r. ustanawiającego zasady dotyczące zapobiegania, kontroli i zwalczania niektórych przenośnych gąbczastych encefalopatii<sup>28</sup>;
- Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. określające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (rozporządzenie o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego)<sup>29</sup>;
- Rozporządzenia Komisji (UE) nr 142/2011 z dnia 25 lutego 2011 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 określającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, oraz w sprawie wykonania dyrektywy Rady 97/78/WE w odniesieniu do niektórych próbek i przedmiotów zwolnionych z kontroli weterynaryjnych na granicach w myśl tej dyrektywy<sup>30</sup>.

Zgodnie z przepisami powołanych wyżej aktów prawnych czynności związane z produktami ubocznymi pochodzenia zwierzęcego, które wiążą się ze znacznym stopniem zagrożenia dla zdrowia ludzi i zwierząt, powinny być przeprowadzone

---

Dz. Urz. UE L 165 z 30.04.2004, s. 1, ze zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 45, s. 200 z późniejszymi zmianami.

28. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001 z dnia 22 maja 2001 r. ustanawiającego zasady dotyczące zapobiegania, kontroli i zwalczania niektórych przenośnych gąbczastych encefalopatii, Dz. Urz. WE L 147 z 31.05.2001, s. 1, ze zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 32, s. 289 z późniejszymi zmianami.
29. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. określające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (rozporządzenie o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego), Dz. U. UE. L 300 z 14.11.2009, s.1 z późniejszymi zmianami.
30. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 142/2011 z dnia 25 lutego 2011 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 określającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, oraz w sprawie wykonania dyrektywy Rady 97/78/WE w odniesieniu do niektórych próbek i przedmiotów zwolnionych z kontroli weterynaryjnych na granicach w myśl tej dyrektywy, Dz. U. UE. L 54 z 26.02.2011, s. 1 z późniejszymi zmianami.

w przedsiębiorstwach lub zakładach, które zostały zatwierdzone wcześniej do prowadzenia takich czynności przez właściwy organ. Przedsiębiorstwa lub zakłady powinny być zatwierdzone po przedłożeniu właściwemu organowi informacji i po wizytacji na miejscu, z których będzie wynikać, że spełnione zostaną wymogi wynikające z właściwych przepisów związane z infrastrukturą i wyposażeniem przedsiębiorstwa lub zakładu, tak aby wszelkie zagrożenie dla zdrowia ludzi i zwierząt wynikające ze stosowania procesu było odpowiednio uregulowane. Powinna istnieć możliwość przyznania zatwierdzenia warunkowego, aby dany podmiot mógł usunąć nieprawidłowości przed przyznaniem przedsiębiorstwu lub zakładowi pełnego zatwierdzenia. Z powyższych względów wprowadzony został system wewnętrznych kontroli, zapewniający przestrzeganie takich wymogów w obrębie przedsiębiorstwa lub zakładu. W trakcie urzędowych kontroli właściwe organy powinny brać pod uwagę wyniki wewnętrznych kontroli. W niektórych przedsiębiorstwach lub zakładach należy prowadzić kontrole wewnętrzne w systemie opartym na zasadach analizy zagrożenia i krytycznych punktów kontroli (HACCP). Ponadto przepisy te regulują w pewnym zakresie kwestie produkcji i wykorzystania nawozów organicznych i polepszaczy gleby, a mianowicie tych wytworzonych przede wszystkim z zastosowaniem mączek mięsno-kostnych. Działania we wskazanym wyżej zakresie należą do kompetencji powiatowego lekarza weterynarii.

W związku z realizacją zadań wynikających z powołanych wyżej aktów prawa unijnego powiatowy lekarz weterynarii wydaje decyzje administracyjne. Ten zakres działania powiatowego lekarza weterynarii w tym zakresie został uregulowany w przepisach Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie określenia spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych przez powiatowego lekarza weterynarii<sup>31</sup>. W zależności od przypadku są one wydawane z urzędu lub na wniosek.

---

31. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie określenia spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych przez powiatowego lekarza weterynarii, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 1286.



## Nadzór oraz kontrola w zakresie identyfikacji i rejestracji zwierząt

Zadania powiatowego lekarza weterynarii we wskazanym wyżej zakresie zostały określone przede wszystkim w przepisach ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt<sup>32</sup>. Przepisy tej ustawy regulują m.in. zasady identyfikacji i rejestracji zwierząt, w tym tryb nadawania numerów siedzib stad oraz numerów identyfikacyjnych zwierząt oraz zadania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, organów Inspekcji Weterynaryjnej oraz innych podmiotów w ramach utworzonego Systemu Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt, w tym sposób sprawowania nadzoru przez organy Inspekcji Weterynaryjnej oraz sposób sprawowania kontroli przez Agencję nad identyfikacją i rejestracją zwierząt gospodarskich. System jest wykorzystywany w szczególności do ustalania miejsc pobytu i przemieszczeń zwierząt.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 i 2 cyt. wyżej ustawy organy Inspekcji Weterynaryjnej sprawują nadzór w zakresie identyfikacji i rejestracji zwierząt, a sprawując ten nadzór organy te:

- mają w szczególności prawo do bezpośredniego dostępu do danych zawartych w rejestrze, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 4, i w rejestrze zwierząt gospodarskich oznakowanych oraz do dokonywania korekt i uzupełnień w tych rejestrach, a także do wprowadzania do rejestru zwierząt gospodarskich oznakowanych informacji o statusie epizootycznym siedzib stad;
- przeprowadzają kontrole na miejscu w siedzibie stada dotyczące oznakowania i rejestracji zwierząt, w szczególności wypełniania obowiązku prowadzenia książki rejestracji i wyposażenia bydła oraz koniowatych w paszporty.

Organy Inspekcji Weterynaryjnej, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz inne wskazane w przepisach ustawy podmioty, są obowiązane do współpracy w zakresie zapewnienia prawidłowego funkcjonowania Systemu. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa współpracuje z organami Inspekcji Weterynaryjnej w zakresie identyfikacji i rejestracji zwierząt gospodarskich utrzymywanych w siedzibach stad.

---

32. Ustawa z dnia 2 kwietnia 2004 r. o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt, tekst jednolity Dz. U. z 2008 r. nr 204, poz. 1281 z późniejszymi zmianami.

Obowiązki we wskazanym wyżej zakresie wynikają także z przepisów ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego<sup>33</sup>. Stosownie do art. 31a. ust. 1 cyt. wyżej ustawy powiatowy lekarz weterynarii właściwy ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę rolnika, jako organ kontroli, o którym mowa w art. 48 ust. 1 rozporządzenia nr 1122/2009, jest właściwy do przeprowadzania kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu przestrzegania wymogów wskazanych w rozporządzeniu nr 73/2009 w załączniku II, określonych w przepisach wydanych na podstawie ust. 13.

## Uprawnienia mandatowe

W związku z zakresem obowiązków ciążyących na powiatowym lekarzu weterynarii organowi temu przyznano także, choć zauważyć należy, że w bardzo ograniczonym zakresie uprawnienia mandatowe. Szczegółowo zakres tych uprawnień został określony w przepisach Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2008 r. w sprawie nadania funkcjonariuszom Inspekcji Weterynaryjnej, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego<sup>34</sup>

Przepisy tego Rozporządzenia określają m.in. uprawnienia funkcjonariuszy Inspekcji Weterynaryjnej do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego oraz wykaz wykroczeń, za które funkcjonariusze ci są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, jak również zasady i sposób wydawania upoważnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

Zgodnie z przepisem § 2 cyt. wyżej Rozporządzenia pracownicy Inspekcji Weterynaryjnej oraz osoby wyznaczone na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, uprawnione do wykonywania

---

33. Ustawa z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 1164 z późniejszymi zmianami.

34. Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2008 r. w sprawie nadania funkcjonariuszom Inspekcji Weterynaryjnej, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, tekst jednolity, Dz. U. z 2013 r., poz. 1213.

czynności określonych w art. 19 tej ustawy, są uprawnieni do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w:

- art. 110, art. 111 i art. 118 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń<sup>35</sup>, w zakresie środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego;
- art. 100 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie żywności i w zakresie określonym w art. 73 ust. 1 pkt 3 tej ustawy;
- art. 53 ust. 1 ustawy o paszach, w zakresie określonym w art. 5 ust. 1 tej ustawy;
- art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt<sup>36</sup> w zakresie określonym w art. 29 ust. 1 tej ustawy;
- art. 85 ust. 1a ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt.

## Obowiązki dotyczące systemów informatycznych

Zasadniczymi, ale nie jedynymi systemami informatycznymi wykorzystywanymi przez Inspekcję Weterynaryjną, którymi „zarządzają” powiatowi lekarze weterynarii są następujące systemy informatyczne:

- System RASFF – w rozporządzeniu (WE) nr 178/2002 ustanowiono system wczesnego ostrzegania o niebezpiecznych produktach żywnościowych i środkach żywienia zwierząt, zarządzany przez Komisję i obejmujący państwa członkowskie, Komisję i Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności. System ten jest dla organów kontrolujących skutecznym narzędziem powiadamiania o zagrożeniach dla zdrowia ludzi ze strony żywności lub paszy. System ten został wprowadzony decyzją Rady Nr 133/84/EWG z 2 marca 1984 r. o wspólnotowym systemie szybkiej wymiany informacji o zagrożeniach wynikających z używania produktów konsumenckich<sup>37</sup>.
- System TRACES – unijny system kontroli i powiadamiania o przemieszczeniach zwierząt żywych i niektórych produktów pochodzenia zwierzęcego przez

---

35. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 482 z późniejszymi zmianami.

36. Ustawa z dnia 2 kwietnia 2004 r. o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt, tekst jednolity, Dz. U. z 2008 r. nr 204, poz. 1281 z późniejszymi zmianami.

37. Decyzja Rady nr 133/84/EWG z 2 marca 1984 r. o wspólnotowym systemie szybkiej wymiany informacji o zagrożeniach wynikających z używania produktów konsumenckich.

terytorium państw członkowskich dotyczących wymiany wewnętrznej, importu i tranzytu z krajów trzecich oraz eksportu do krajów trzecich. Obowiązuje on od 1 stycznia 2005 r. na podstawie decyzji Komisji Europejskiej z dnia 30 marca 2004 r. w sprawie wprowadzenia systemu TRACES i zmieniającej decyzję 92/486/EWG<sup>38</sup>. System ten zastąpił system ANIMO. Organy Inspekcji wpisują do systemu TRACES informacje dotyczące przesyłek zwierząt i produktów zgodnie z obowiązującymi wzorami świadectw zdrowia w obrocie wewnątrzspółnotowym, dokumentami CVED dla zwierząt oraz produktów przywożonych z krajów trzecich lub przewożonych przez teren Unii z kraju trzeciego do kraju trzeciego. System ten umożliwia również dostęp do informacji o wysyłkach zwierząt i produktów wpisanych do systemu przez inne państwa członkowskie, które dostarczane są na teren nadzorowany przez organy Inspekcji lub przemieszczane przez teren kraju. Są także powiadamiane o przesyłkach skierowanych do podmiotów na nadzorowanym przez nie obszarze za pośrednictwem poczty elektronicznej.

## **Podsumowanie**

Katalog zadań, a tym samym i obowiązków powiatowego lekarza weterynarii jako organu administracji niezespólonej jest bardzo szeroki. To na tym organie spoczywa bez mała cała odpowiedzialność za należyty stan zdrowia zwierząt, a tym samym i ludzi. Realizacja przedstawionych wyżej zadań niesie za sobą daleko idące skutki nie tylko na płaszczyźnie krajowej, ale też i europejskiej i międzynarodowej. Nie deprecjonując roli, zadań i obowiązków innych organów administracji, uprawnione wydaje się stwierdzenie, że powiatowy lekarz weterynarii z punktu widzenia szeroko pojmowanego bezpieczeństwa żywności zajmuje w strukturze organów nadzoru urzędowego nad produkcją żywności jedno z najważniejszych miejsc.

## **Streszczenie**

Prawo żywnościowe oznacza przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne regulujące sprawy żywności w ogólności, a ich bezpieczeństwo w szczególności,

---

38. Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 30 marca 2004 r. w sprawie wprowadzenia systemu TRACES i zmieniającej decyzję 92/486/EWG, Dz. U. UE L 94 z 31.03.2004, s. 63.

zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak i na poziomie krajowym. Regulacja ta obejmuje swym zakresem wszystkie etapy produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności oraz paszy produkowanej dla zwierząt hodowlanych lub używanej do żywienia zwierząt hodowlanych, w tym przywóz, począwszy od produkcji podstawowej żywności, aż do uwzględnienia jej przechowywania, transportu, sprzedaży lub dostarczenia konsumentowi finalnemu oraz tam gdzie jest to stosowne - przywóz, produkcję, wytwarzanie, składowanie, transport, dystrybucję, sprzedaż i dostawy pasz. W zasadzie wszystkie zadania ze wskazanego wyżej zakresu realizowane są przez organ administracji publicznej jakim jest powiatowy lekarz weterynarii. W związku z realizacją powyższych celów katalog zadań powiatowego lekarza weterynarii jest bardzo szeroki. Zadania te obejmują wszystkie wskazane wyżej aspekty szeroko pojmowanego prawa żywnościowego.

**Słowa kluczowe:** Inspekcja Weterynaryjna – powiatowy lekarz weterynarii – bezpieczeństwo żywności

## Summary

### **Tasks district veterinarian as an administrative**

Food law means the laws, regulations and administrative provisions governing food in general, and food safety in particular, whether at EU or national level; it covers any stage of production, processing and distribution of food, and also of feed produced for, or fed to, food-producing animals. As a matter of fact all tasks from the mentioned-above scope are performed by the administrative agency/unit i.e. the district veterinarian. With a view to carrying out the mentioned above goals, the catalogue of the district veterinarian's tasks is comprehensive.

**Keywords:** Veterinary Inspection – county veterinarian – food safety

## Wykaz aktów prawnych

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. określające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (rozporządzenie o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego), Dz. U. UE. L 300 z 14.11.2009, s.1 z późniejszymi zmianami.

- Rozporządzenie (WE) nr 183/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 stycznia 2005 r. ustanawiającego wymagania dotyczące higieny pasz, Dz. Urz. UE L 35 z 8.02.2005, s. 1 z późniejszymi zmianami.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 882/04 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt, Dz. Urz. UE L 165 z 30.06.2004, s. 1 z późniejszymi zmianami.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 854/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 ustanawiające szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi, Dz. Urz. UE L 139 z 25.06.2004, s. 206 z późniejszymi zmianami.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 853/2004 ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego, Dz. Urz. UE L 139 z 30.04.2004, s. 55 z późniejszymi zmianami.
- Rozporządzenie (WE) Nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. UE L 31 z 01.02.2002, s. 1 z późniejszymi zmianami.
- Rozporządzenie (WE) Nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych, Dz. Urz. UE L 139 z 30.04.2004, s. 1 z późniejszymi zmianami.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001 z dnia 22 maja 2001 r. ustanawiającego zasady dotyczące zapobiegania, kontroli i zwalczania niektórych przenośnych gąbczastych encefalopatii, Dz. Urz. WE L 147 z 31.05.2001, s. 1, ze zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 32, s. 289 z późniejszymi zmianami.
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 142/2011 z dnia 25 lutego 2011 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 określającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi,

- oraz w sprawie wykonania dyrektywy Rady 97/78/WE w odniesieniu do niektórych próbek i przedmiotów zwolnionych z kontroli weterynaryjnych na granicach w myśl tej dyrektywy, Dz. U. UE. L 54 z 26.02.2011, s. 1 z późniejszymi zmianami.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina Dz. Urz. UE L 316 z 02.12.2009, s. 65 z późniejszymi zmianami.
  - Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2075/2005 z dnia 5 grudnia 2005 r. ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące urzędowych kontroli w odniesieniu do włośieni (*Trichinella*) w mięsie, Dz. Urz. UE L 338 z 22.12.2005, s. 60 z późniejszymi zmianami.
  - Rozporządzenie Komisji WE nr 2074/2005 ustanawiającego środki wykonawcze w odniesieniu do niektórych produktów objętych rozporządzeniem (WE) nr 853/2004 i do organizacji urzędowych kontroli na mocy rozporządzeń (WE) nr 854/2004 oraz (WE) nr 882/2004, ustanawiającego odstępstwa od rozporządzenia (WE) nr 852/2004 i zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 853/2004 oraz (WE) nr 854/2004, Dz. Urz. UE L 338 z 22.12.2005, s. 27 z późniejszymi zmianami.
  - Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2073/2005 z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie kryteriów mikrobiologicznych dotyczących środków spożywczych, Dz. Urz. UE L 338 z 22.12.2005, s. 1 z późniejszymi zmianami.
  - Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 30 marca 2004 r. w sprawie wprowadzenia systemu TRACES i zmieniającej decyzję 92/486/EWG, Dz. U. UE L 94 z 31.03.2004, s. 63.
  - Decyzja Rady nr 133/84/EWG z 2 marca 1984 r. o wspólnotowym systemie szybkiej wymiany informacji o zagrożeniach wynikających z używania produktów konsumenckich.

- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz. U. Nr 227, poz. 1505 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 1164 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. Nr 136, poz. 914 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: ustawą o bezpieczeństwie żywności i żywienia.
- Ustawa z dnia 22 lipca 2006 r. o paszach, Dz. U. nr 144, poz. 1045 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego, Dz. U. z 2006 r. nr 17, poz. 127 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 2004 r. o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt, tekst jednolity Dz. U. z 2008 r. nr 204, poz. 1281 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, tekst jednolity Dz. U. z 2008 r. nr 213, poz. 1342 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. nr 112, poz. 744 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 482 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 267.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2008 r. w sprawie nadania funkcjonariuszom Inspekcji Weterynaryjnej, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa uprawnień do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego, tekst jednolity, Dz. U. z 2013 r., poz. 1213.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie określenia spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych przez powiatowego lekarza weterynarii, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 1286.



- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 października 2006 r. w sprawie określenia spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych przez powiatowego lekarza weterynarii albo urzędowego lekarza weterynarii z upoważnienia powiatowego lekarza weterynarii, Dz. U. z 2012 r., poz. 1367.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie terytorialnego zakresu działania oraz siedzib powiatowych i granicznych lekarzy weterynarii, Dz. U. Nr 200, poz. 2057 z z późniejszymi zmianami.
- Zarządzenie nr 1 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie organizacji wojewódzkich, powiatowych i granicznych inspektoratów weterynarii, Dz. Urz. MRiRW nr 3, poz. 3.



# Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma realizacji zadań przez gminy

*Jacek Cheda<sup>1</sup>*

## Wprowadzenie

Wraz ze zmianami społeczno-politycznymi pod koniec lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku, zwrócono w Polsce uwagę na zmieniającą się rolę administracji w wykonywaniu zadań publicznych. W wyniku reformy wprowadzonej ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (gminnym)<sup>2</sup> oraz ustawą z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej<sup>3</sup> w Rzeczypospolitej Polskiej ukształtowany został dualistyczny model administracji publicznej, której istotną część stanowi samorząd terytorialny. Model ten obejmował dwa piony: scentralizowany rządowy – województwa i zdecentralizowany samorządowy – gminy<sup>4</sup>. Odebranie państwu prawa do wyłącznego wykonywania zadań publicznych wskutek reaktywowania na poziomie gmin samorządu terytorialnego było pierwszym krokiem zmierzającym w kierunku większego uspołecznienia działalności publicznej. Działania podejmowane przez ustawodawcę w tym okresie zmieniły oblicze administracji publicznej i pogłębiły proces decentralizacji. W dniu 1 stycznia 1999 r. wprowadzono reformę administracji publicznej, która była realizacją założeń zawartych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>5</sup> Zmiany dotyczyły ustroju terytorialnego państwa oraz decentralizacji i dekoncentracji zadań administracji publicznej. Realizacja w/w założeń nastąpiła poprzez: wprowadzenie nowego, trójstopniowego zasadniczego podziału

- 
1. Dr Jacek Cheda, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi., starszy wykładowca w Wyższej Szkole Humanistyczno-Ekonomicznej w Sieradzu.
  2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym, tekst jednolity Dz. U. z 2011 r. nr 217, poz. 1281 z późniejszymi zmianami.
  3. Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, tekst jednolity Dz. U. z 1998 r. nr 32, poz. 176 z późniejszymi zmianami.
  4. A. Korzeniowska, *ABC Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz – Łódź 2005, s. 24.
  5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., tekst jednolity Dz. U. z 2009 r. nr 114, poz. 946 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: Konstytucją RP.

terytorialnego kraju, utworzenie samorządu na szczeblu województwa i powiatu oraz zespolenie pod zwierzchnictwem wojewody i starosty większości dotychczasowych organów administracji specjalnych. Można zatem zauważyć, że działający obecnie samorząd terytorialny jest formą ustrojową zdecentralizowanej administracji publicznej, wykonującą przydzielone mu w drodze ustawy zadania własne na własną odpowiedzialność. Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego są adresatami norm prawnych, sytuujących je jako wyodrębnione podmioty prawne w strukturze organizacyjnej państwa<sup>6</sup>. Innymi słowy samorząd terytorialny stanowi wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa, związek lokalnego społeczeństwa, powoływany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych na niego zadań<sup>7</sup>.

Jak już była mowa, taki kształt samorządu terytorialnego oparty jest na konstytucyjnych zasadach ustrojowych: samorządu terytorialnego i decentralizacji władzy publicznej, co wynika wprost z art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, które stanowią, że ustrój terytorialny RP zapewnia decentralizację władzy publicznej, wykonując przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność<sup>8</sup>.

Pomimo wprowadzenia samorządu terytorialnego na szczeblu powiatu i województwa podstawową jednostką samorządu terytorialnego pozostały gminy. Znalazło to odzwierciedlenie w art. 164 ust.1 Konstytucji RP, a potwierdzone zostało w u.s.g. Na mocy przepisów u.s.g. gminy zobowiązane zostały do zaspakajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, co nakłada na samorząd gminny bardzo dużo zadań. Zaspakajanie potrzeb ma mieć przeważnie charakter stały i systematyczny, wiąże się więc z wielką odpowiedzialnością organów gminnych za losy lokalnej społeczności. Praktyka wskazuje, że samorząd zmuszany jest często do wykonywania zadań, z którymi w dostateczny sposób nie radzi sobie administracja rządo-

---

6. J. Tarno (red), M.Sieniuc, M.,Sulimierski J.,Wyporska, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004, s. 22.

7. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 2002, s. 312.

8. W. Kisiel, S. Płażek, P. Chmielnicki, P. Dobosz, M. Mączyński, P. Kryszko, K. Bandarzewski, *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2004, s. 624.

wa<sup>9</sup>. Warto również zauważyć, że zgodnie z art. 164 ust. 3 Konstytucji RP, gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego, które nie są zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Skala tych zadań jest bardzo duża. Rozwój społeczno-gospodarczy i techniczny, pociągają za sobą zwiększenie potrzeb społecznych, a tym samym poszerzają katalog zadań przeznaczonych do realizacji gminom. Finansowanie tych zadań bardzo często przekracza możliwości gmin. Nie zmienia tego fakt, że gminy mogą korzystać ze środków Unii Europejskiej, ponieważ często brakuje im pieniędzy na wkład własny, niezbędny przy przedsięwzięciach realizowanych z wykorzystaniem środków z Unii Europejskiej. Dlatego też zaczęto szukać rozwiązań, które umożliwiłyby efektywne wykonywanie zadań z zakresu administracji publicznej. Wobec powyższego zaczęto poszukiwać dodatkowych źródeł kapitału, które można by wykorzystać w przedsięwzięciach realizowanych przez administrację publiczną<sup>10</sup>. Zwrócono uwagę na sektor prywatny, przez wiele lat uznawany za niepożądanego partnera dla administracji publicznej. Z jednej strony zwrócono uwagę na zadania publiczne, które mogłyby zostać sprywatyzowane. Z drugiej strony wyodrębniono zadania, które mogłyby być realizowane wspólnie przez podmioty publiczne i prywatne. Dlatego też jedną z głównych cech obecnego systemu zarządzania publicznego jest przekazywanie podmiotom prywatnym przez administrację rządową lub samorządową funkcji, które posiadają charakter publiczno-prywatny. Dzięki takiej sytuacji dochodzi do linearyzacji rynków, gdzie wcześniejszą, główną dominację państwa zastępują konkurenci prywatni krajowi i zagranicznych. W takich układach państwo jest mechanizmem pomocniczym. Dzięki prywatyzacji zadania publiczne mogą być realizowane na warunkach rynkowych bez konieczności podejmowania działań bezpośrednio przez władze publiczne. W skrócie chodzi o to, że prywatyzowane zadania publiczne nie będą finansowane z kieszeni podatnika — część kosztów poniesie strona zainteresowana<sup>11</sup>.

---

9. D. Górecki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2007, s. 270.

10. A. Cenker, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych*, Warszawa 2009, s. 24-26.

11. M. Moszoro M., *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*, Warszawa 2005, s. 35.

Jednym z rozwiązań, które umożliwia wspólne wykonywanie zadań przez podmioty publiczne i prywatne jest partnerstwo publiczno-prywatne (ang. *public-private partnership*, dalej w skrócie p.p.p.). Stanowi ono instrument świadczenia usług publicznych w większości krajów świata. Łączy ono pozyskiwanie finansowania od instytucji finansowych, inwestorów prywatnych oraz ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych. Stało się ono standardem współpracy między sektorem publicznym a prywatnym i uznawane jest za bardzo korzystną formę realizacji inwestycji o charakterze infrastrukturalnym w wielu państwach. Stosowanie tej formy realizacji zadań publicznych może przyczynić się do znacznych oszczędności na etapie realizacji projektów w związku z obniżką kosztów inwestycyjnych, a także do obniżenia kosztów świadczenia usług użyteczności publicznej<sup>12</sup>.

Celem opracowania jest odpowiedź na dwa zasadnicze pytania. Po pierwsze: czy gmina może być stroną p.p.p. w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>13</sup>? Po drugie: jakie zadania gmina może realizować w ramach p.p.p.?

## Pojęcie i istota partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce

W Polsce dalej p.p.p. jest coraz częściej docenianą formą realizacji zadań publicznych. Z punktu widzenia logiki systemowej p.p.p. stało się normą w gospodarce publicznej i uzasadnionym standardem działania władz rządowych i samorządowych<sup>14</sup>. Wspólna realizacja zadań przez podmioty prywatne i publiczne miała miejsce już w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia. Odbywała się ona jednak nie na podstawie odrębnej ustawy o p.p.p., ale w oparciu o różne podstawy prawne, w szczególności w oparciu o przepisy: ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych<sup>15</sup> lub ustawę z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywil-

12. T. Potempa, *Prywatyzacja zadań publicznych*, „Edukacja Prawnicza”, nr 6 (108) z 2009 r.

13. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U z 2009 r. nr 19, poz. 100, dalej w skrócie: ustawa o p.p.p. z 2008 r.

14. E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2003, s. 101.

15. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, tekst jednolity Dz. U z 2003 r. nr 165, poz. 1591 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: u.z.p.

ny<sup>16</sup>. Po raz pierwszy w prawie polskim problematyka p.p.p. uregulowana została przepisami ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>17</sup>.

Jednak uchwalenie tej ustawy oraz aktów wykonawczych nie spowodowało większego zainteresowania p.p.p. zarówno ze strony podmiotów publicznych, jak i prywatnych. Pierwszej ustawie, na której podstawie nie została zawarta praktycznie żadna umowa o p.p.p., zarzucono głównie:

- przeregulowanie procedury realizacji przedsięwzięcia, formalizm, nałożenie na podmiot publiczny obowiązku wykonania wielu analiz, m.in. ekonomiczno-finansowych o wątpliwej przydatności;
- kosztowny wymóg uzyskania w określonych sytuacjach zgody Ministra Finansów, który miał możliwość dokonania oceny nie tylko bezpieczeństwa finansów publicznych, ale również merytorycznej wartości przedsięwzięcia; termin na wydanie zgody, wynoszący 60 dni, uważany był za zbyt długi i ograniczał możliwość terminowej realizacji inwestycji;
- katalogowanie przedsięwzięć według różnych kryteriów, co w dużej mierze wykluczało realizację znacznej liczby projektów;
- błędne przyjęcie założenia, iż p.p.p. należy stosować jedynie wtedy, gdy jest korzystniejsze od innych możliwych sposobów realizacji danego przedsięwzięcia;
- szeroki obowiązek sprawozdawczy w trakcie realizacji przedsięwzięć p.p.p.,
- w przepisach nie występowało jednoznaczne stwierdzenie, że projekty realizowane w ramach p.p.p. mogą być finansowane ze środków unijnych, stąd pojawiały się wątpliwości interpretacyjne, czy takie dofinansowanie przysługiwało w obszarze partnerstwa publiczno-prywatnego;
- brak pozytywnie opisanych wzorców, przykładów, które mogłyby stanowić źródło wiedzy dla przyszłych zainteresowanych<sup>18</sup>.

Dopiero uchwalenie kolejnej ustawy spowodowało, że przedsięwzięcia w ramach p.p.p. zaczęto realizować. Wejście w życie ustawy o p.p.p. oraz komplementarnej

---

16. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r. nr 230, poz. 1370 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: k.c.

17. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, tekst jednolity Dz. U. nr 169, poz. 1420 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: ustawa o p.p.p. z 2005 r.

18. Korbus B. Wawrzyniak M., *Partnerstwo publiczno-prywatne na nowych zasadach*, „Wspólnota” 2009, nr 10, s. 6.

ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na usługi i roboty budowlane<sup>19</sup> zostało przyjęte z dużym entuzjazmem przez środowiska samorządowe<sup>20</sup>. Wynika to przede wszystkim ze świadomości, iż wykonywanie określonych usług publicznych w formach prawa prywatnego znajduje uzasadnienie ekonomiczne — bowiem powoduje niejednokrotnie usprawnienie procesów decyzyjnych oraz wyeliminowanie zbędnych kosztów<sup>21</sup>.

## Gmina jako strona partnerstwa publiczno-prywatnego

W myśl art. 1 ust. 1 ustawy o p.p.p. z 2008 r. stronami współpracującymi w ramach p.p.p. są dwa rodzaje podmiotów, przy czym w trakcie realizacji p.p.p. można wskazać również inne podmioty. Dlatego też można wyodrębnić:

- podmioty publiczne,
- partnerów prywatnych,
- innych uczestników.

W tym miejscu warto zauważyć, że chociaż p.p.p. ma służyć realizacji zadań publicznych, to żadna ze stron nie jest uprzywilejowana względem drugiej. Dlatego należy zgodzić się z poglądem W. Gonet<sup>22</sup>, że pod względem terminologicznym właściwsze byłoby użycie dla obu stron pojęć *podmioty* lub *partnerzy*. Warto zauważyć, że podmioty publiczne, szczególnie organy administracji publicznej, od wielu lat współpracują z sektorem prywatnym. Wykonywanie zadań publicznych wymaga nie tylko odpowiedniej organizacji, wyszkolonych urzędników, ale także dobrego wyposażenia. Dostarczycielem tych dóbr są prywatni przedsiębiorcy, którzy realizują zamówienia na podstawie przepisów u.z.p. Współpraca ta ma jednak bardzo często charakter doraźny, kończy się wraz z realizacją konkretnego zamówienia. Każdy z podmiotów ma określone cele do zrealizowania. Strona publiczna stara się

---

19. Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na usługi i roboty budowlane, Dz. U. nr 19, poz. 101 z późniejszymi zmianami.

20. M. Siwoń, *Problemy z finansowaniem partnerstwa publiczno-prywatnego*, „Wspólnota” 2011, nr 5, s. 58.

21. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 129.

22. Szerzej: W. Gonet, *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Wzory umów i pism*, Warszawa 2009.



uzyskać jak najlepszy produkt za jak najniższą cenę, natomiast podmiot prywatny zainteresowany jest uzyskaniem jak najwyższej ceny i obrotu, co pozwoli mu na maksymalizację zysków. Najczęściej cele te nawzajem się wykluczają.

Celem p.p.p. jest stworzenie więzi między partnerem publicznym i prywatnym służącej realizacji wspólnego przedsięwzięcia, z którego korzyści czerpać będą obie strony. Wiąż ta, biorąc pod uwagę charakter przedsięwzięć p.p.p., jest najczęściej długoterminowa. Nawiązana współpraca ma służyć zaspokojeniu potrzeb społecznych na wiele lat, co jest bardzo korzystne z punktu widzenia podmiotu publicznego. Ma również na celu, biorąc pod uwagę kosztowność projektów realizowanych w ramach p.p.p., generowanie zysków dla podmiotu prywatnego w jak najdłuższym czasie. Zbieżność celu powinna sprzyjać realizacji przedsięwzięć w ramach p.p.p., zatem tym, co stoi na przeszkodzie w rozwoju tego typu przedsięwzięć, jest ryzyko związane z wspólnie realizowanym przedsięwzięciem. Czynniki ten bardzo często odstrasza, zarówno podmioty publiczne, jak i prywatne, od wspólnej realizacji przedsięwzięć. Szczególnie czynnik ryzyka powinny brać pod uwagę podmioty publiczne, które spoczywające na nich zadania realizują w oparciu o środki publiczne. Należy jednak zauważyć, że w przedsięwzięciu p.p.p. mogą uczestniczyć również inne podmioty, tj. banki, sponsorzy, wykonawcy, operatorzy, których można określić mianem innych uczestników p.p.p.

Podmiot publiczny to podmiot, który na podstawie przepisów prawa ustrojowego i materialnego zobowiązany jest do zaspokajania potrzeb społecznych, zarówno w postaci zapewnienia odpowiedniej infrastruktury, jak i w postaci usług użyteczności publicznej. Obowiązek wykonania tych zadań spoczywa na sektorze publicznym, ale żeby usprawnić ich wykonanie, może on podjąć współpracę z partnerem reprezentującym sektor prywatny<sup>23</sup>. Dlatego też podmioty z sektora publicznego zostały wyposażone w instrumenty umożliwiające podjęcie działań służących realizacji zadań we współdziałaniu z podmiotami prywatnymi. Rodzi się w tym miejscu pytanie: czy gminy są podmiotami publicznymi w rozumieniu przepisów ustawy o p.p.p. z 2008 r.? Ustawa ta nie zawiera opisowej definicji podmiotu publicznego, jednak w słowniczku pojęć, w art. 2 pkt 1, ustawodawca wymienił

---

23. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydanie III, Warszawa 2004, s. 99.

te podmioty, które zostały zaliczone do kategorii podmiotów publicznych. Zatem podmiotami publicznymi są:

- jednostki sektora finansów publicznych,
- inne osoby prawne,
- związki podmiotów.

Na podstawie art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>24</sup> do jednostek finansów publicznych należy zaliczyć:

- organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
- jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
- jednostki budżetowe;
- samorządowe zakłady budżetowe;
- agencje wykonawcze;
- instytucje gospodarki budżetowej;
- państwowe fundusze celowe;
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- Narodowy Fundusz Zdrowia;
- samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- uczelnie publiczne;
- Polską Akademię Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe;
- inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

Zatem gmina, jako jednostka samorządu terytorialnego, zaliczona jest do podmiotów, które mogą realizować przedsięwzięcia w ramach p.p.p. Co więcej, w praktyce najczęściej podmiotem publicznym podejmującym współpracę z partnerem

---

24. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. nr 157, poz. 1240 z późniejszymi zmianami, dalej w skrócie: u.f.p.

prywatnym w ramach p.p.p. są gminy, które na poziomie lokalnym zainteresowane są przede wszystkim posiadaniem odpowiedniej infrastruktury, która ma służyć lepszemu zaspokajaniu potrzeb publicznych.

Pamiętać jednak należy, że ustawodawca do podmiotów publicznych zaliczył także związki jednostek sektora finansów publicznych oraz związki podmiotów tworzonych w celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym. Należy zwrócić uwagę, że jednostkami sektora finansów publicznych, a tym samym podmiotami publicznymi są jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa samorządowe). Biorąc pod uwagę charakter przedsięwzięć realizowanych w ramach p.p.p., to właśnie związki tych jednostek ustawodawca miał przede wszystkim na myśli, tworząc zapis art. 2 pkt 2 lit. c ustawy o p.p.p z 2008 r.

Pamiętać jednak należy, że przepisy ustrojowe samorządu terytorialnego (u.s.g. ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>25</sup>, ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>26</sup> przewidują różne formy współdziałania, które mogą podejmować poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. U.s.g. przewiduje zróżnicowane formy współdziałania gminnego, podyktowane różnorodnością zasadniczych celów współdziałania międzygminnego. Do bezpośredniego wykonywania zadań publicznych przewidziane są dwie formy — związki i porozumienia międzygminne, a dla wspierania idei samorządowych oraz obrony wspólnych interesów — stowarzyszenia gmin<sup>27</sup>. Podobną konstrukcję prawną przewidują przepisy u.s.p., w myśl których powiaty mogą również współdziałać w formie porozumień i związków. Natomiast województwa samorządowe mają możliwość współdziałania jedynie w formie porozumień i tym samym tylko związki gmin oraz powiatów mogą być stroną p.p.p. Związki gmin i powiatów wykonują zadania, które są przypisane do realizacji poszczególnym gminom czy powiatom, dlatego też zaliczenie związków tych podmiotów do grona podmiotów p.p.p. jest jak najbardziej zrozumiałe. Można zauważyć tu jednak pewną niekonsekwencję.

---

25. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: u.s.p.

26. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 596.

27. M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 407.

Na mocy przepisów Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego zaliczane są do organów władzy publicznej (art. 10) oraz uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej (art. 16). Dlatego też wyłączenie ich spod pojęcia władzy publicznej w u.f.p. należy uznać za niewłaściwe, na co zwróciła uwagę L. Lipiec-Warzecha<sup>28</sup>. Należy zaznaczyć, iż do sektora finansów publicznych nie należą stowarzyszenia gmin, powiatów i województw, które działają na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach<sup>29</sup>. W związku z tym stowarzyszenia, w których skład wchodzi poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, nie mogą być stroną p.p.p.

Zakładając racjonalność działania ustawodawcy, trudno byłoby przyjąć, że jedynie w związkach jednostek samorządu terytorialnego widział związki jednostek sektora publicznego. Odgrywają one bardzo istotną rolę w realizacji przedsięwzięć w ramach p.p.p. ale nie są jedynymi. Skala przedsięwzięcia publiczno-prywatnego może bowiem wymagać utworzenia związku przez podmioty „rodzajowo tożsame” – np. spółki komunalne działające w jednym sektorze i realizujące wspólnie duży projekt infrastrukturalny<sup>30</sup>.

## Charakterystyka zadań realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego

Jak już była mowa, podstawową jednostką samorządu terytorialnego są gminy. Katalog zadań gminy służących zaspakajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej jest bardzo szeroki, gdyż zaspakajanie potrzeb ma mieć przeważnie charakter stały i systematyczny, wiąże się więc z wielką odpowiedzialnością organów gminnych za losy lokalnej społeczności. Praktyka wskazuje, że samorząd zmuszany jest często do wykonywania zadań, z którymi w dostateczny sposób nie radzi sobie administracja rządowa<sup>31</sup>. A że gmina, na mocy art. 164 ust. 3 Konstytucji RP, wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego, które nie są zastrzeżone dla innych jednostek

28. L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 86-87.

29. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. nr 79, poz. 855 z późniejszymi zmianami.

30. M. Bejm (red.), Bogdanowicz P., Piotrowski P., *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 168.

31. D. Górecki, *Polskie...*, s. 270.

samorządu terytorialnego, to ilość tych zadań jest bardzo duża. Pamiętać jednak należy, że zadaniom muszą towarzyszyć nie tylko środki finansowe, środki rzeczowe oraz techniczne, ale także wykwalifikowani ludzie, którzy będą je wykonywać profesjonalnie i odpowiedzialnie<sup>32</sup>.

Realizowane przez gminy zadania mogą, na podstawie art. 166 Konstytucji RP, przybrać postać zadań własnych i zleconych. W u.s.g. ustawodawca doprecyzował istotę podziału zadań na własne i zlecone wyodrębniając: zadania własne obligatoryjne (art. 7 ust. 2 u.s.g.) i zadania własne fakultatywne (art. 7 ust. 1 u.s.g.). Wśród zadań zleconych wyróżniamy: zadania zlecone ex lege z zakresu administracji rządowej — zadania przekazane przez ustawy (art. 8 ust. 1 u.s.g.), powierzone z zakresu samorządu terytorialnego przez inne jednostki samorządu terytorialnego (art. 8 ust. 2a u.s.g.), wykonywane na podstawie porozumień (art. 8 ust. 2 u.s.g.).

Podział na zadania własne i zlecone pociąga za sobą istotne konsekwencje wynikające przede wszystkim ze sposobu finansowania tych ostatnich, przeważnie w postaci dotacji celowych, a także z rozszerzonego zakresu nadzoru. O ile bowiem w odniesieniu do zadań własnych ogranicza się on do zbadania, czy uchwała organu gminy jest zgodna z prawem, o tyle w odniesieniu do zadań zleconych obejmuje również kryterium celowości, rzetelności i gospodarności. Najistotniejsze jest to, że w zakresie zadań własnych gmina nie podlega, co do zasady, niczyjej woli i w granicach posiadanych kompetencji może działać wedle swego uznania<sup>33</sup>. Możliwość ingerencji organów państwowych dopuszczalna jest jedynie w formie nadzoru określonego normatywnie, polegającym na korygowaniu działań niezgodnych z prawem<sup>34</sup>. Natomiast w odniesieniu do zadań zleconych działalność gmin jest ograniczona wolą zlecającego, gdyż z istoty zlecenia wynika, że zobowiązuje się ona działać w granicach umocowania dla dającego zlecenie<sup>35</sup>. Pamiętać jednak należy, że zadania własne gminy finansowane są w zasadzie z dochodów własnych, uzupełnianych dotacjami i subwencjami z budżetu państwa. Jednostkom samorządu terytorialnego, a więc również gminom, zapewnia się udział w dochodach

---

32. M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 257.

33. A. Agopszowicz, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym*, Komentarz, Warszawa 1999, s. 67.

34. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wydanie III, Kraków 2006, s. 26.

35. A. Agopszowicz, *Ustawa...*, 67.

publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa<sup>36</sup>. Zgodnie z Konstytucją RP, zmiany w zakresie kompetencji i zadań jednostek samorządu terytorialnego, następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Nowe zadania własne, przekazane gminie w drodze ustawy, wymagają zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gmin.

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej należy do zadań własnych gminy. Zakres tych zadań określony został w u.s.g., jak już była mowa, w art. 7 ust. 2. określony został przykładowy katalog zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują, w szczególności, sprawy:

- ochrony środowiska i przyrody, gospodarki wodnej i ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami;
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadków komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
- gminnych dróg, ulic, mostów;
- ochrony zdrowia;
- lokalnego transportu zbiorowego;
- gminnego budownictwa społecznego;
- targowisk i hal targowych;
- kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- zieleni gminnej i zadrzewnej;
- utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
- cmentarzy gminnych;
- polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;
- wspierania i upowszechnianie idei samorządowej;

---

36. Art. 167 ust 2 Konstytucji RP.

- promocji gminy;
- współpracy z organizacjami pozarządowymi;
- współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Zatem cytowany przepis zawiera klauzulę generalną i jednocześnie domniemanie właściwości kompetencyjnej gminy w strukturze jednostek samorządu terytorialnego<sup>37</sup>.

Rodzi się w tym miejscu pytanie, czy tak określone zadania publiczne gmin mogą być realizowane w ramach p.p.p. Szukając odpowiedzi na to pytanie należy sięgnąć do treści ustawy o p.p.p. z 2008 r. Ustawa ta nie zawiera definicji legalnej zadania. Nie można utożsamiać zadania, o którym mowa w ustawie o p.p.p. z 2008 r., z zadaniem publicznym. Posłużenie się przez ustawodawcę w art. 1 ust. 2 ustawy o p.p.p. z 2008 r. terminem *zadanie* bez jego kwalifikowania jest świadomym zabiegiem prawodawcy, który prezentując w uzasadnieniu projektu ustawy o p.p.p. swoje intencje legislacyjne, wprost wskazał, iż chce, aby termin *zadanie* interpretowany był jak najszerszej, bez odnoszenia go wyłącznie do kategorii zadań publicznych<sup>38</sup>. Zatem ustawodawca w ustawie o p.p.p. z 2008 r. zrezygnował z ograniczenia partnerstwa do wykonywania wyłącznie zadania publicznego. Niezależnie jednak od posłużenia się pojęciem „zadania publicznego” w ustawie o p.p.p. z 2008 r. należy przyjąć, że każdy podmiot może angażować się w partnerstwo tylko w ramach, w których mieści się ono w zakresie jego działalności. Ze względu na charakter podmiotów najczęściej przedmiotem partnerstwa będzie wykonywanie zadań publicznych. Stosownie do treści wspomnianego już art. 6 ust 1 u.s.g. do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, co oznacza, że gmina może, jeżeli inne przepisy nie stanowią inaczej, realizować wszystkie zadania dotyczące spraw lokalnych w formie partnerstwa publiczno-prywatnego<sup>39</sup>. Dlatego w sferze tych zadań znajdują się zarówno zadania własne obligatoryjne, których realizacja przez gminy jest obowiązkowa, jaki i zadania własne fakultatywne. Zadania te obejmują takie przedsięwzięcia, których wykonanie może podnieść poziom

---

37. W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Kraków 2004, s. 212.

38. M. Bejm (red.), Bogdanowicz P., Piotrowski P., *Ustawa...*, s. 104 - 105.

39. K. Płonka-Bielenin, T. Moll, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Warszawa 2012, s. 23.

życia mieszkańców gminy ponad standardy wyznaczane w toku realizacji zadań własnych, obligatoryjnych. Możliwe jest to jednak tylko wówczas, gdy gmina na dostatecznym poziomie zaspokoją mieszkańcom te potrzeby, do których są ustawowo zobowiązane. Przy czym warto podkreślić, że ustawodawca nie wskazał, o które zadania chodzi, co w pełni odpowiada szerokiemu rozumieniu zadania określonego przepisami ustawy o p.p.p. z 2008 r. Takie rozumienie treści art. 1 ust. 2 ustawy o p.p.p. z 2008 r. otwiera niektórym p.p.p. możliwość realizacji działań leżących poza sferą użyteczności publicznej<sup>40</sup>.

## Podsumowanie

Reasumując, należy podkreślić, że obecnie obowiązująca ustawa o p.p.p. 2008 r., w odróżnieniu od ustawy o p.p.p. z 2005 r., w pełni umożliwia realizację przedsięwzięć p.p.p. przez gminy. P.p.p. może obecnie stanowić bardzo ważny instrument służący realizacji zadań. Obecnie, w dobie kryzysu finansów publicznych, p.p.p. może stać się jedną z najważniejszych form realizacji tego typu zadań. Zarówno doświadczenie partnerów prywatnych w realizacji projektów, jak i środki finansowe przeznaczane przez nich na realizację zadań projektów społecznie użytecznych, mogą stanowić ważne czynniki w procesie realizacji zadań publicznych. Analizując treść u.f.p. i ustawy o p.p.p. 2008 r. należy stwierdzić, że gminy mogą być stroną p.p.p. Mogą także realizować w ramach p.p.p. zadania, których realizacja została nałożona na gminy przepisami u.s.g. Przy czym podkreślić należy, że realizowane mogą być w ramach p.p.p. nie tylko zadania własne obligatoryjne, ale i własne fakultatywne. Ustawodawca pozostawił w tym względzie podmiotom publicznym szerokie pole do działania. Zatem należy zauważyć, że w oparciu o przepisy ustawy o p.p.p. 2008 r. i u.f.p. gminy mogą realizować przedsięwzięcia w ramach p.p.p. Natomiast czy z tej szansy skorzystają, zależy wyłącznie od przedstawicieli lokalnej władzy. W Polsce wspólna realizacja projektów przez podmioty publiczne i partnerów prywatnych nie jest jeszcze rozpowszechniona. Co więcej, przez wiele lat udział podmiotów prywatnych w realizacji zadań publicznych nie był dobrze postrzegany. Jednak obecnie, gdy gminom brakuje środków finansowych na realizację zadań, zmuszone są one poszukiwać takich form realizacji zadań, które zabezpieczą źródła

---

40. M. Bejm (red.), Bogdanowicz P., Piotrowski P., *Ustawa...*, s. 105.



finansowania planowanych działań. Taką formą jest p.p.p. i na szczęście, wbrew stereotypom, w wielu gminach na p.p.p. zaczęto patrzeć jako na formę, dzięki której możliwe będzie zaspokojenie tych potrzeb społeczności lokalnej, które nie zostałyby zaspokojone bez wsparcia partnera prywatnego.

## Streszczenie

W artykule omówione zostały istota i charakter prawny partnerstwa publiczno-prywatnego. Scharakteryzowana została gmina jako podmiot, który może realizować zadania publiczne we współdziałaniu z partnerami prywatnymi w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Omówione zostały także zadania, które mogą być realizowane przez gminy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

**Słowa kluczowe:** gmina, zadania publiczne, realizacja zadań, podmioty prywatne, współdziałanie, partnerstwo publiczno-prywatne

## Summary

### **Public-private partnerships as a form of performance of municipalities**

The article discusses the nature and legal status of public-private partnerships. Community has been characterized as an entity that can perform public functions in cooperation with private partners in the public-private partnership. Discussed the tasks that can be implemented by municipalities under the public-private partnership.

**Keywords:** community, public tasks, performing tasks, private parties, cooperation, public-private partnerships

## Bibliografia

- Agopszowicz A., *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym*, Komentarz, Warszawa 1999.
- Bejm M. (red.), Bogdanowicz P., Piotrowski P., *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa – Kraków 1994.
- Cenker A., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych*, Warszawa 2009.

- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, wydanie III, Kraków 2006.
- Gonet W., *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Wzory umów i pism*, Warszawa 2009.
- Górecki D., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2007.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydanie III, Warszawa 2004.
- Kisiel W., Płażek S., Chmielnicki P., Dobosz P., Mączyński M., Kryszko P., Bandarzewski K., *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2004.
- Korbus B., Wawrzyniak M., *Partnerstwo publiczno-prywatne na nowych zasadach*, „Wspólnota” 2009, nr 10.
- Korzeniowska A., *ABC Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz-Łódź 2005.
- Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011
- Moszoro M., *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*, Warszawa 2005.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 2002.
- Płonka-Bielenin K., Moll T., *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Warszawa 2012.
- Potempa T., *Prywatyzacja zadań publicznych*, „Edukacja Prawnicza” 2009, nr 6 (108).
- Siwoń M., *Problemy z finansowaniem partnerstwa publiczno-prywatnego*, „Wspólnota” 2011, nr 5.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku*, Kraków 2004.
- Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009.
- Tarno J. (red), Sieniuc M, Sulimierski M., Wyporska J., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004.
- Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2003.

## Wykaz aktów prawnych

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., tekst jednolity Dz. U. z 2009 r. nr 114, poz. 946 z późniejszymi zmianami.

- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. nr 157, poz. 1240 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na usługi i roboty budowlane, Dz. U. nr 19, poz. 101 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. z 2009 r. nr 19, poz. 100 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, tekst jednolity Dz. U. nr 169, poz. 1420 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 596.
- Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, tekst jednolity Dz. U. z 2003 r. nr 165, poz. 1591 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, tekst jednolity Dz. U. z 1998 r. nr 32, poz. 176 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym, tekst jednolity Dz. U. z 2011 r. nr 217, poz. 1281 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. nr 79, poz. 855 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jednolity Dz. U. z 2011 r. nr 230, poz. 1370 z późniejszymi zmianami.



# Rola gmin w tworzeniu i utrzymywaniu terenów zielonych i zadrzewień

Leszek Krzywiecki<sup>1</sup>

## Wprowadzenie

Jednym w podstawowych problemów, przed którym stoi współczesny świat jest ochrona środowiska. Ochrona poszczególnych jego komponentów to zadanie zarówno państwa, jak i każdego obywatela. Również nasz kraj podejmuje kompleksowe działania ochronne mające na celu ochronę środowiska dla obecnych i przyszłych pokoleń. Rozwiązywanie szeregu problemów ochrony środowiska (w obowiązującym stanie prawnym) przypisane zostało do rozwiązania jednostkom samorządu terytorialnego<sup>2</sup>. Szczególną rolę wśród tych jednostek odgrywają gminy, gdyż to na nich ustawodawca nałożył istotną część zadań z zakresu ochrony środowiska.

Celem artykułu jest ukazanie i analiza zadań, które spoczywają na gminach w zakresie tworzenia terenów zielonych i zadrzewień oraz jaki jest charakter prawny tych zadań.

Zieleń jest jednym z głównych czynników kształtujących środowisko człowieka w mieście. Wycięcie choćby jednego drzewa powoduje zmiany nie tylko w naszym najbliższym otoczeniu – jest również ingerencją w środowisko przyrodnicze. Tereny zieleni spełniają doniosłą funkcję biologiczno-sanitarną, regulują bioklimat, wpływają na czystość powietrza, oczyszczają atmosferę z zanieczyszczeń gazowych, wyciszają hałas uliczny tworząc naturalne ekrany akustyczne, chronią przed wiatrami. Zieleń spełnia ponadto inne funkcje. Zaspakają potrzeby estetyczne człowieka w najbliższym jego otoczeniu, ożywia miasto, tworzy ciekawe wnętrza przestrzenne, podkreśla wartość architektury. Wypoczynek w otoczeniu zieleni jest źródłem regeneracji sił człowieka, a przy tym uczy poszanowania tej zieleni. Tereny

- 
1. Mgr Leszek Krzywiecki, przedsiębiorca, właściciel firmy PIK, działacz społeczny na rzecz ochrony środowiska.
  2. J. Cheda, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska* [w:] R. Bruski (red.), J. Joachimowski (red.), T. Kuczur (red.), *Współczesna administracja publiczna w Polsce*, Toruń 2010, s. 66-67.

zieleni zdecydowanie wpływają na klimat lokalny oraz kształtują wygląd miasta<sup>3</sup>. Dlatego bardzo ważnym jest, aby na terenie gmin tereny zielone powstawały, a te, które istnieją podlegały szczególnej ochronie.

## Zadania gminy w zakresie ochrony przyrody – ogólna charakterystyka

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego<sup>4</sup> realizuje zadania służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej. W zakresie działaniami gminy są wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów<sup>5</sup>. Zadania gminy zgodnie z u.s.g. dzielimy: na zadania własne i zlecone. Zasadnicze zadania realizowane są w ramach zadań własnych. Zadania własne są wykonywane samodzielnie, bez możliwości ingerencji organów państwowych: ingerencja taka jest dopuszczalna jedynie w formie nadzoru określonego normatywnie, polegających na korygowaniu działań niezgodnych z prawem<sup>6</sup>. Katalog tych zadań określony został w art. 7 ust. 2 u.s.g. Wśród nich ustawodawca wyodrębnił sprawy zieleni gminnej i zadrzewień. Dlatego można stwierdzić, że zadania gminy w zakresie ochrony zieleni gminnej i zadrzewień mają charakter typowo lokalny i są przypisane do realizacji, w postaci zadań własnych, organom gminy<sup>7</sup>.

Kwestie szczegółowe dotyczące ochrony terenów zielonych i zadrzewień regulowane są przepisami ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>8</sup>. Do celów ochrony, określonych w art. 2 u.o.p., zaliczono także ochronę zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień. Szczegółowa analiza przepisów u.o.p. pozwala

---

3. B. Dobrzańska, G. Dobrzański, D. Kielczowski, *Ochrona środowiska przyrodniczego*, Warszawa 2009, s. 24.

4. Na mocy art. 164 ust 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., tekst jednolity Dz. U. z 2009 r. nr 114, poz. 946 z późniejszymi zmianami.

5. Art. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym, tekst jednolity Dz. U. z 2011 r. nr 217, poz. 1281 z późniejszymi zmianami, zwanej dalej w skrócie: u.s.g.

6. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wydanie III, Wyd. Zakamycze, Kraków 2006, s. 26.

7. J. Cheda, *Zadania gmin w zakresie tworzenia i ochrony terenów zieleni gminnej i zadrzewień*, „Zeszyty Naukowe WSHE w Łodzi – Administracja Publiczna” 2004, nr 4, s. 39.

8. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tekst jednolity Dz. U. z 2009 r. nr 151, poz. 1220 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: u.o.p.

wyodrębnić szczegółowe zadania dotyczące ochrony terenów zielonych i zadrzewień. Należą do nich:

- tworzenie i utrzymywanie terenów zielonych;
- wydawanie zezwolenie na wycięcie drzew lub krzewów;
- naliczanie i wymierzanie opłat i kar za usunięcie drzew lub krzewów.

## Tworzenie i utrzymywanie terenów zielonych

Tereny zieleni, w myśl art. 5 pkt. 21 u.o.p., to tereny wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi, pokryte roślinnością, znajdujące się w granicach wsi o zwartej zabudowie lub miast, pełniące funkcje estetyczne, rekreacyjne, zdrowotne lub osłonowe, a w szczególności parki, zieleńce, promenady, bulwary, ogrody botaniczne, zoologiczne, jordanowskie i zabytkowe oraz cmentarze, a także zieleń towarzyszącą ulicom, placom, zabytkowym fortyfikacjom, budynkom, składowiskom, lotniskom oraz obiektom kolejowym i przemysłowym.

Kompetencje do zakładania i utrzymania w należyтым stanie terenów zielonych, na podstawie art. 78 u.o.p., posiadają rady gminy. Szczególnego rodzaju terenem zielonym jest park gminny. Parkiem gminnym jest bowiem teren położony poza obrębem miast i wsi o zwartej zabudowie, pokryty drzewostanem i nieobjęty ochroną na podstawie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>9</sup>. Rada gminy może uznać za park gminny teren, który stanowi własność gminy. Jeżeli teren stanowi własność innego podmiotu, utworzenie parku wymaga uzyskania zgody właściciela. Utworzenie parku gminnego wymaga spełnienia dwóch przesłanek pozytywnych i przesłanki negatywnej. Po pierwsze teren parku gminnego musi być położony poza obszarami o zwartej zabudowie, po drugie na tym terenie musi występować drzewostan. Przesłanką negatywną jest to, iż taki teren nie może być objęty ochroną na podstawie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Trzeba zauważyć, że ustawodawca nie uznaje za warunek konieczny, aby gmina była właścicielem takiej nieruchomości, bądź takich nieruchomości, które będą wchodzić w skład

---

9. Art. 6 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późniejszymi zmianami, zwana dalej ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

parku gminnego. Jednak w przypadku, gdy będzie to nieruchomość osoby trzeciej, gmina musi uzyskać zgodę właściciela, nawet jeśli tym właścicielem będzie jednostka samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa<sup>10</sup>. Park gminny należy odróżnić od obszarowych form ochrony przyrody, na tym bowiem obszarze przyroda i jej elementy nie podlegają ochronie kompleksowej, jako całość. Ochronie podlegają jedynie pojedyncze drzewa. Ustawodawca nie wskazuje, jaki obszar jest najmniejszym i największym dopuszczalnym. Nie wskazuje też ile drzew musi występować na tym obszarze. Można jednak przyjąć, że nie może to być obszar większy, niż 0,1 ha, z uwagi na to, że jest to minimalny obszar do uznania, że w grę wchodzi las<sup>11</sup>.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w swych zapisach mogą ustalać m.in. sposób zagospodarowania terenów zielenią, poprzez szereg warunków nakazujących realizację zieleni dekoracyjnej czy izolacyjnej w rozmaitych formach lub nawet w postaci konieczności sporządzenia odrębnych opracowań dotyczących kształtowania terenów zieleni, jako niezbędnego elementu kompozycji urbanistycznej, już na etapie konkretnych zamierzeń inwestycyjnych. Mogą, a raczej powinny, nakazywać np.: uzupełnienie istniejących zadrzewień, utrzymanie zieleni niskiej, adaptację zieleni istniejącej, wprowadzanie zieleni parkowej, zagospodarowanie zieleni gatunkami roślin rodzimych, wprowadzenie zieleni śródpolnej, obsadzenie cieków wodnych wieloma gatunkami drzew czy nawet utrzymanie zieleni nieurządzonej. Ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego powinny wprowadzać ponadto dodatkowe normatywy, jak np. ilość zieleni przypadającej na 1 mieszkańca na terenie osiedli lub też ilość zieleni przypadającej na 1 dziecko na placu zabaw, poza aktami prawa miejscowego o usytuowaniu zieleni mówi rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie<sup>12</sup>. Dział dotyczący „Zieleni i urządzeń rekreacyjnych” wprowadza standardy planistyczne mówiące m.in. o terenach biologicznie czynnych, programy utrzymania i rozwoju zieleni dla poszczególnych jednostek osadniczych. Celem tego typu dokumen-

---

10. Art. 155 u.o.p.

11. B. Rakoczy, *Prawo ochrony przyrody*, Warszawa 2009, s. 61.

12. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz. U. nr 75, poz. 690 z późniejszymi zmianami.



tów jest określenie potrzeb i możliwości utrzymania i rozwoju zieleni miejskiej z uwzględnieniem warunków przyrodniczych i urbanistyczno-ekonomicznych. Programy takie zawierają w szczególności: analizę uwarunkowań przyrodniczych, inwentaryzację ogólną terenów zieleni, z ich charakterystyką i waloryzacją, a w efekcie określają możliwości systemowe rozwoju zieleni na danym obszarze, narzędziem kreowania zieleni zorganizowanej na terenach niepublicznych powinno być wspieranie i popularyzowanie rozmaitych inicjatyw społecznych (w skali mikro – plany zagospodarowania terenów należących do wspólnot mieszkaniowych czy plany zagospodarowania zielenią osiedli). Plany takie powinny być tworzone przez projektantów zieleni we współpracy z zainteresowanymi mieszkańcami, z zachowaniem jednak norm wynikających z prawa miejscowego i warunków lokalnych.

## Wydawanie zezwolenie na wycięcie drzew i krzewów

Zadrzewienie stanowią, w myśl art. 5 pkt. 27 u.o.p., drzewa i krzewy w granicach pasa drogowego, pojedyncze drzewa lub krzewy albo ich skupiska niebędące lasem w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach<sup>13</sup>, wraz z terenem, na którym występują, i pozostałymi składnikami szaty roślinnej tego terenu, spełniające cele ochronne, produkcyjne lub społeczno-kulturowe. Podstawowym instrumentem prawnym służącym realizacji celów ochrony drzew i krzewów jest wymóg uzyskania zgody na upoważnionego organu administracji publicznej na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości<sup>14</sup>. Zgodę, w formie zezwolenia organ wydaje na wniosek posiadacza nieruchomości. Jeżeli posiadacz nieruchomości nie jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym, do wniosku dołącza się zgodę jej właściciela. Wniosek powinien zawierać: imię, nazwisko i adres albo nazwę i siedzibę posiadacza i właściciela nieruchomości;

- tytuł prawny władania nieruchomością;
- nazwę gatunku drzewa lub krzewu;
- obwód pnia drzewa mierzonego na wysokości 130 cm;

---

13. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, tekst jednolity Dz. U. z 2005 r. nr 45, poz. 435, z późniejszymi zmianami.

14. J. Cheda, *Tworzenie form ochrony przyrody jako istotny czynnik zarządzania ochroną przyrody w Polsce*, [w:] J. Cheda (red.), *Ochrona środowiska jako kluczowy problem Polski XXI wieku*, Warszawa 2012, s. 168.

- przeznaczenia terenu, na którym rośnie drzewo lub krzew;
- przyczynę i termin zamierzonego usunięcia drzewa lub krzewu;
- wielkość powierzchni, z której zostaną usunięte krzewy;
- rysunek lub mapę określającą usytuowanie drzewa lub krzewu w stosunku do granic nieruchomości i obiektów budowlanych istniejących lub budowanych na tej nieruchomości<sup>15</sup>.

Organem właściwym do wydania zezwolenie jest wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków wydaje wojewódzki konserwator zabytków. Natomiast wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów na obszarach objętych ochroną krajobrazową w granicach parku narodowego albo rezerwatu przyrody wymaga uzyskania zgody odpowiednio: dyrektora parku narodowego albo organu uznającego obszar za rezerwat przyrody<sup>16</sup>. Organ wydający zezwolenie w pewnych przypadkach zobligowany jest dokonać uzgodnień. Ma to miejsce przykładowo, gdy zezwolenie dotyczy usunięcia drzewa w obrębie pasa drogowego drogi publicznej, z wyłączeniem obcych gatunków topoli. W tym przypadku wójt, burmistrz lub prezydent miasta wydaje zezwolenie po uzgodnieniu z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Niewyrażenie przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska stanowiska w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu zezwolenia, uznaje się za uzgodnienie zezwolenia. Także organ wydający zezwolenie może na wnioskodawcę nałożyć obowiązek uzgodnień. W szczególności przy wycince drzew i krzewów z obszaru Natura 2000, organ właściwy do wydania decyzji wymaganej przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia może nałożyć dodatkowo obowiązek uzyskania uzgodnień z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska<sup>17</sup>. W takich wypadkach wydawane jest postanowienie, w którym nakłada na wnioskodawcę obowiązek przedłożenia regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska odpowiednich dokumentów. Regionalny dyrektor ochrony środowiska bada, czy przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, i wydaje stosowne

---

15. B. Rakoczy, *Prawo...*, s. 65.

16. B. Rakoczy, *Prawo...*, s. 35.

17. W myśl przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. nr 199, poz. 1227 z późniejszymi zmianami.

postanowienie. Na końcu wójt lub burmistrz lub prezydent miasta wydaje decyzję uwzględniając warunki realizacji przedsięwzięcia określone w postępowaniu<sup>18</sup>.

Organ właściwy do wydania zezwolenia, przed jego wydaniem dokonuje oględzin w zakresie występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych. Wydanie zezwolenia może być uzależnione od przesadzenia drzew lub krzewów w miejsce wskazane przez wydającego zezwolenie albo zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów.

Uzyskania zezwolenia nie jest wymagane w każdym przypadku na usunięcie drzewa lub krzewów:

- w lasach;
  - owocowych, z wyłączeniem rosnących na terenie nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz w granicach parku narodowego lub rezerwatu przyrody
    - na obszarach nieobjętych ochroną krajobrazową;
  - na plantacjach drzew i krzewów;
  - których wiek nie przekracza 10 lat;
  - usuwanych w związku z funkcjonowaniem ogrodów botanicznych lub zoologicznych;
  - usuwanych na podstawie decyzji właściwego organu z obszarów położonych między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który budowano trasę wału przeciwpowodziowego, z wałów przeciwpowodziowych i terenów w odległości mniejszej niż 3 m od stopy wału;
  - które utrudniają widoczność sygnalizatorów i pociągów, a także utrudniają eksploatację urządzeń kolejowych albo powodują tworzenie na torowiskach zasp śnieżnych, usuwanych na podstawie decyzji właściwego organu;
  - stanowiących przeszkody lotnicze, usuwanych na podstawie decyzji właściwego organu; usuwanych na podstawie decyzji właściwego organu ze względu na potrzeby związane z utrzymaniem urządzeń melioracji wodnych szczegółowych<sup>19</sup>.
- Zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów zwolnione jest z opłaty skarbowej.

W myśl art. 82 u.o.p. prace ziemne oraz inne prace związane z wykorzystaniem sprzętu mechanicznego lub urządzeń technicznych, prowadzone w obrębie były

---

18. <http://www.dodr.pl/III/4/1/3/7/1.pdf>, pobrano 17.09.2013 r.

19. B. Rakoczy, *Prawo...*, s. 65, 66.

korzeniowej drzew lub krzewów na terenach zieleni lub zadrzewieniach powinny być wykonywane w sposób najmniej szkodzący drzewom lub krzewom. Zabiegi w obrębie korony drzewa na terenach zieleni lub zadrzewieniach mogą obejmować wyłącznie:

- usuwanie gałęzi obumarłych, nadłamanych lub wchodzących w kolizje z obiektami budowlanymi lub urządzeniami technicznymi;
- kształtowanie korony drzewa, którego wiek nie przekracza 10 lat;
- utrzymywanie formowanego kształtu korony drzewa.

Na drogach publicznych oraz ulicach i placach środki chemiczne powinny być stosowane w sposób najmniej szkodzący terenom zieleni oraz zadrzewieniom. Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, rodzaje środków, które mogą być używane w miejscach, o których mowa powyżej, a także warunki ich stosowania, kierując się potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego, ochrony krajobrazu i różnorodności biologicznej oraz odpowiednich warunków utrzymania dróg i bezpieczeństwa korzystania z dróg<sup>20</sup>.

## Naliczanie i wymierzanie opłat i kar za usunięcie drzew lub krzewów

Za usunięcie drzew i krzewów uiszcza się opłaty, za zniszczenie terenów drzew i krzewów uiszcza się kary. Powyższe opłaty i kary w całości stanowią dochód budżetu gminy<sup>21</sup>.

### Opłaty

Opłaty, za usunięcie drzewa lub krzewu na podstawie zezwolenia, nalicza i pobiera organ właściwy do wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów. Opłaty za usunięcie drzew lub krzewów ustala się w wydanym zezwoleniu. Opłaty za usunięcie drzew ustala się na podstawie stawki zależnej od obwodu pnia oraz rodzaju i gatunku drzewa. Stawki opłat za usuwanie drzew nie mogą przekraczać za jeden

---

20. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 września 2004 r. w sprawie trybu nakładania administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia oraz za zniszczenie terenów zieleni, zadrzewień albo drzew lub krzewów, Dz. U. nr 219 poz. 2229.z późniejszymi zmianami.

21. J. Cheda, *Tworzenie...*, s. 169.

centymetr obwodu pnia mierzonego na wysokości 130 cm stawek określonych w art. 85 ust. 1 u.o.p. Poniższa tabela nr 1 przedstawia wielkość pnia drzewa oraz stawki opłat obecnie obowiązujące przy wycince drzew bez zezwolenia.

**Tabela 1. Stawki opłat za usunięcie drzew obowiązujące w 2013 r<sup>22</sup>**

Lp.	Wielkość obwodu pnia w cm	Stawki opłat za 1 cm w zł
1.	do 25	328,24
2.	od 26 do 50	498,61
3.	od 51 do 100	778,33
4.	od 101 do 200	1216,14
5.	od 201 do 300	1824,21
6.	od 301 do 500	2553,88
7.	od 501 do 700	3283,56
8.	powyżej 700	4256,49

Jeżeli drzewo rozwidła się na wysokości poniżej 130 cm, każdy pień traktuje się jako odrębne drzewo. Jak widać na podstawie parametrów, na których podstawie ustala się wysokość opłaty, zależy ona w znacznej części od obwodu drzewa — im większy obwód, tym większa stawka. W konsekwencji im większy obwód, tym wyższa opłata liczona jako iloczyn stawki od jednego centymetra.

Naliczanie opłat i kar odbywa na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13. października. 2004 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew<sup>23</sup> oraz Obwieszczenia Ministra Środowiska z dnia 25 września 2012 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew

22. <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WMP20120000747>, pobrano 17.09.2013 r.

23. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew, Dz. U. Nr 228, poz. 2306.

i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni na rok 2013<sup>24</sup>. W oparciu o powyższe akty prawne wyliczane są kwoty opłat w prowadzonych postępowaniach administracyjnych w sprawie wydania zezwoleń na usunięcie drzew, oraz sporządzane są protokoły i naliczane administracyjne kary pieniężne za zniszczenie lub wycięcie bez zezwolenia drzew i krzewów.

Z kolei inny nieco sposób przyjął prawodawca w naliczaniu należności za usunięcie krzewów. W tym wypadku przyjął on nie obwód pnia, a powierzchnię metrów kwadratowych. Stawkę za usunięcie jednego metra kwadratowego powierzchni pokrytej krzewami ustala się w wysokości 243,22 zł<sup>25</sup>. Od zasad uiszczania opłat za usunięcie drzew lub krzewów i wysokości ustawodawca przewidział dwa wyjątki. Wskazał, w jakich warunkach uiszcza się opłatę podwyższoną oraz kiedy takiej opłaty w ogóle się nie uiszcza. Ustawodawca polski podwyższył o 100% opłatę za usunięcie drzew lub krzewów z terenu uzdrowisk, obszaru ochrony uzdrowiskowej, terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz terenów zieleni w stosunku do opłat ustalonych na podstawie stawek. Stawki, o których mowa wyżej, podlegają z dniem 1 stycznia każdego roku waloryzacji o prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem przyjęty w ustawie budżetowej. Z kolei minister właściwy do spraw środowiska w terminie do 31 października każdego roku, ogłasza, w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski, wysokość stawek, o których mowa wyżej<sup>26</sup>.

Poniższa tabela nr. 2 przedstawia gatunki drzew oraz obowiązujące stawki opłat za 1 cm obwodu pnia.

---

24. Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 25 września 2012 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni na rok 2013, M.P. z 2012 r. nr 0, poz. 747.

25. Art. 85 u.o.p.

26. B. Rakoczy, *Prawo...*, s. 67.

**Tabela 2. Stawki dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew<sup>27</sup>**

Lp.	Rodzaje, gatunki i odmiany drzew	Stawki w zł za 1 cm obwodu pnia drzewa mierzonego na wysokości 130 cm
1.	Topola, olsza, klon jesionolistny, wierzba, czeremcha amerykańska, grochodrzew	13,16
2.	Kasztanowiec, morwa, jesion amerykański, czeremcha zwyczajna, świerk pospolity, sosna zwyczajna, daglezwia, modrzew, brzoza brodawkowata, brzoza omszona	35,78
3.	Dąb, buk, grab, lipa, choina, iglicznia, głóg – forma drzewiasta, jarząb, jesion wyniosły, klon z wyjątkiem klonu jesionolistnego, gatunki i odmiany ozdobne jabłoni, śliwy, wiśni i orzecha, leszczyna turecka, brzoza (pozostałe gatunki i odmiany), jodła pospolita, świerk (pozostałe gatunki i odmiany), sosna (pozostałe gatunki i odmiany), żywotnik (wszystkie gatunki), płatan klonolistny, wiąz, cyprysik	87,04
4.	Jodła (pozostałe gatunki i odmiany), tulipanowiec, magnolia, korkowiec, miłorząb, metasekwoja, cis, cypryśnik, bożodrzew	328,24

Zgodnie z art. 86 ust. 1 u.o.p. nie pobiera się opłat za usunięcie drzew:

- na których usunięcie nie jest wymagane zezwolenie;
- na których usunięcie osoba fizyczna uzyskała zezwolenie na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej;

27. <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WMP20120000747>, pobrano 17.09.2013 r.

- jeżeli usunięcie jest związane z odnową i pielęgnacją drzew rosnących na terenie nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków;
- które zagrażają bezpieczeństwu ludzi lub mienia w istniejących obiektach budowlanych;
- które zagrażają bezpieczeństwu ruchu drogowego oraz kolejowego albo bezpieczeństwu żeglugi;
- w związku z przebudową dróg publicznych i linii kolejowych;
- które posadzono lub wyrosły na nieruchomości po zakwalifikowaniu jej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele budowlane;
- z terenów zieleni komunalnej, z parków gminnych, z ogrodów działkowych i z zadrzewień, w związku z zabiegami pielęgnacyjnymi drzew i krzewów;
- które obumarły lub nie rokują szansy na przeżycie, z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości;
- topoli o obwodzie pnia powyżej 100 cm, mierzonego na wysokości 130 cm, nienależących do gatunków rodzimych, jeżeli zostaną zastąpione w najbliższym sezonie wegetacyjnym drzewami innych gatunków;
- jeżeli usunięcie wynika z potrzeb ochrony roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową lub ochrony siedlisk przyrodniczych;
- z grobli stawów rybnych;
- jeżeli usunięcie było związane z regulacją i utrzymaniem koryt cieków naturalnych, wykonywaniem i utrzymaniem urządzeń wodnych służących kształtowaniu zasobów wodnych oraz ochronie przeciwpowodziowej w zakresie niezbędnym do wykonania i utrzymania tych urządzeń.

### **Kary**

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta wymierza administracyjną karę pieniężną za:

- zniszczenie terenów zieleni albo drzew lub krzewów spowodowane niewłaściwym wykonywaniem robót ziemnych lub wykorzystaniem sprzętu mechanicznego albo urządzeń technicznych oraz zastosowaniem środków chemicznych w sposób szkodliwy dla roślinności;
- usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia;
- zniszczenie drzew, krzewów lub terenów zieleni spowodowane niewłaściwym wykonaniem zabiegów pielęgnacyjnych.



Uiszczenie kary następuje w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja ustalająca wysokość kary stała się ostateczna. Termin płatności kar wymierzonych na podstawie ust. 1 odracza się na okres 3 lat, jeżeli stopień uszkodzenia drzew lub krzewów nie wyklucza zachowania ich żywotności oraz możliwości odtworzenia korony drzewa i jeżeli posiadacz nieruchomości podjął działania w celu zachowania żywotności tych drzew lub krzewów. Kara jest umarzana po upływie 3 lat od dnia wydania decyzji o odroczeniu kary i po stwierdzeniu zachowania żywotności drzewa lub krzewu albo odtworzeniu korony drzewa. W razie stwierdzenia braku żywotności drzewa lub krzewu albo nieodtworzenia korony drzewa karę uiszcza się w pełnej wysokości, chyba że drzewa lub krzewy nie zachowały żywotności z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości. Karę nałożoną za zniszczenie terenów zieleni umarza się w całości, jeżeli posiadacz nieruchomości odtworzył w najbliższym sezonie wegetacyjnym zniszczony teren zieleni. Na wniosek, złożony w ciągu 14 dni od dnia, w którym decyzja o wymierzeniu kary, o której mowa w ust. 1, stała się ostateczna, karę można rozłożyć na raty na okres nie dłuższy niż 5 lat.

Stawki kar za zniszczenie jednego metra kwadratowego terenu zieleni wynoszą:

- dla trawników – 55,93 zł;
- dla kwietników – 480,37 zł<sup>28</sup>.

Kary ustalone, nieuiszczone w wyznaczonym terminie, podlegają wraz z odsetkami za zwłokę przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Kary nie uiszcza się po upływie 5 lat od końca roku, w którym upłynął termin jej wniesienia<sup>29</sup>.

Za usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) posiadaczowi/właścicielowi nieruchomości jest wymierzana administracyjna kara pieniężna. Kara pieniężna stanowi 3-krotność opłaty za usunięcie drzew<sup>30</sup>.

---

28. <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WMP20120000747>, pobrano 17.09.2013 r.

29. Art. 89 u.o.p.

30. Art. 88 u.o.p.

## Podsumowanie

Podsumowując, należy zauważyć, że na gminie spoczywają istotne zadania w zakresie ochrony przyrody. Sprowadzają się one przede wszystkim do tworzenia form ochrony przyrody, tworzenia i utrzymywania terenów zielonych oraz wydawania zezwoleń na wycięcie drzew i krzewów. Organy gminy zobligowane są do zapewnienia mieszkańcom miast korzystania z terenów zielonych. Obowiązek ten realizowany jest poprzez zakładanie i utrzymywanie w należyтым stanie terenów zielonych i zadrzewień. Do terenów zielonych należą w szczególności: zieleńce, bulwary, promenady, ogródki jordanowskie, ogrody botaniczne i zoologiczne, ogrody etnograficzne, wystawy ogrodnicze i rolne, ogrody zabytkowe, cmentarze grzebalne i niegrzebalne, zabytkowe fortyfikacje, ogrody przydomowe i zieleń osiedlową. Rada gminy z własnej inicjatywy lub na wniosek mieszkańców tworzy te tereny wydając w tym celu stosowną uchwałę. Zapewnieniu ochrony terenom zieleni i zadrzewieniem służyć ma wskazywana przez ustawodawcę ogólna zasada – szkodzić w jak najmniejszym stopniu, która musi być respektowana i uwzględniana w trakcie prowadzenia w ich obrębie określonych działań, które mogą negatywnie oddziaływać na stan tych terenów. Podstawowym instrumentem prawnym służącym realizacji celów ochrony drzew i krzewów jest wymóg uzyskania zgody upoważnionego organu administracji publicznej na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości. W aktualnym stanie prawnym organem posiadającym kompetencje do wydania takiego zezwolenia jest organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz lub prezydent) lub dyrektor parku narodowego – w odniesieniu do drzew i krzewów usuwanych z terenu parku narodowego lub starosta w odniesieniu do drzew lub krzewów usuwanych z terenu należącego do gminy. Zarówno w poprzednim, jak i w obowiązującym stanie prawnym, ustawodawca wskazał na przypadki, w których uzyskanie zezwolenia nie było i nie jest wymagane. Wskazane wyżej zdania należą do zadań własnych gminy. Gminy realizują je w oparciu o własne środki finansowe i na własną odpowiedzialność. Wynika to wprost z u.s.g., a doprecyzowane zostało w u.o.p. Pamiętać jednak należy, że w toku realizacji powyższych zadań organy gminy powinny współdziałać z mieszkańcami, bo dopiero wówczas podejmowane działania ochronne mogą być skuteczne.

## Streszczenie

Artykuł poświęcony jest zadaniom gminy w zakresie tworzenia i ochrony terenów zielonych oraz ochrony zadrzewień. Autor we wstępie dokonał ogólnej charakterystyki zadań gminy, następnie omówił zadania gminy w zakresie: tworzenia i utrzymywania terenów zielonych, wydawania zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów, naliczania i pobierania opłat i kar za wycięcie drzew lub krzewów.

**Słowa kluczowe:** gmina, zadania, ochrona przyrody, tereny zielone, drzewa i krzewy, zezwolenia

## Summary

### **The role of municipalities in the creation and maintenance of green areas and shelterbelts**

This article is devoted to tasks municipalities in the creation and protection of green areas and the protection of woodlots. Author in the introduction has the general characteristics of the tasks the municipality, then discussed the tasks of the municipality in terms of: the creation and maintenance of green areas, permitting the removal of trees or shrubs, charging and collecting fees and penalties for cut trees or shrubs.

**Keywords:** community, jobs, protection of nature, green spaces, trees and shrubs, permits

## Bibliografia

- Cheda J., *Tworzenie form ochrony przyrody jako istotny czynnik zarządzania ochroną przyrody w Polsce*, [w:] J. Cheda (red.), *Ochrona środowiska jako kluczowy problem Polski XXI wieku*, Warszawa 2012.
- Cheda J., *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska* [w:] R. Bruski (red.), J. Joachimowski (red.), T. Kuczur (red.), *Współczesna administracja publiczna w Polsce*, Toruń 2010.
- Cheda J., *Zadania gmin w zakresie tworzenia i ochrony terenów zieleni gminnej i zadrzewień*, „Zeszyty Naukowe WSHE w Łodzi – Administracja Publiczna” 2004, nr 4.
- Dobrzańska B., Dobrzański G., Kielczewski D., *Ochrona środowiska przyrodniczego*, Warszawa 2009.

- Dolnicki B, *Samorząd terytorialny*, wydanie III, Wyd. Zakamycze, Kraków 2006.
- Rakoczy B., *Prawo ochrony przyrody*, Warszawa 2009.
- <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WMP20120000747>, pobrano 17.09.2013 r.
- <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WMP20120000747>, pobrano 17.09.2013 r.
- <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WMP20120000747>, pobrano 17.09.2013 r.
- <http://www.dodr.pl/III/4/1/3/7/1.pdf>, pobrano 17.09.2013 r.

## Wykaz aktów prawnych

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., tekst jednolity Dz. U. z 2009 r. nr 114, poz. 946 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. nr 199, poz. 1227 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tekst jednolity Dz. U. z 2009 r. nr 151, poz. 1220 z późniejszymi zmianami.
- Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, tekst jednolity Dz. U. z 2005 r. nr 45, poz. 435, z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity Dz. U. z 2011 r. nr 217, poz. 1281 z późniejszymi zmianami.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew, Dz. U. Nr 228, poz. 2306.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 września 2004 r. w sprawie trybu nakładania administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia oraz za zniszczenie terenów zieleni, zadrzewień albo drzew lub krzewów, Dz. U. nr 219 poz. 2229.z późniejszymi zmianami.

- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz. U. nr 75, poz. 690, z późniejszymi zmianami.
- Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 25 września 2012 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni na rok 2013, M.P. 2012 nr 0, poz. 747.



## RECENZJE





## Recenzja wydawnicza:

### *Ochrona środowiska jako kluczowy problem Polski XXI wieku, pod red. Jacka Chedy, Warszawa 2012, ss. 291*

*Prof. dr hab. Adam Sudoł,  
Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy*

Przygotowana do druku książka składa się z wprowadzenia, czterech części zawierających łącznie 13 rozdziałów. Opracowania poszczególnych autorów zostały umieszczone w trafnie dobranych częściach tematycznych. Przedstawione do recenzji opracowanie zbiorowe jest dziełem wielu specjalistów z zakresu prawa ochrony środowiska i prawa medycznego, politologii, ekonomii, zarządzania oraz transportu. W gronie autorów nie zabrakło także pedagogów i językoznawców.

Problemy rozpatrywane przez kolejnych autorów noszą wielopłaszczyznowy charakter, dzięki czemu opracowanie obejmuje swym obszarem badawczym zarówno współczesne kierunki i tendencje związane z ochroną środowiska, jak i realne oraz potencjalne zagrożenia piętrzące się na drodze wiodącej ku skutecznym metodom ochrony środowiska w zglobalizowanym świecie.

Część I pt. *Kształtowanie świadomości ekologicznej i promocja zdrowia* otwiera rozdział **Anety Woźniakowskiej-Moskwy** na temat zadań samorządu gminnego w zakresie edukacji ekologicznej. Rozdział liczy osiem stron. Warto w przyszłości zastanowić się nad namówieniem Autorów do przygotowania publikacji o objętości co najmniej jednego arkusza wydawniczego. Będą one liczyły się wówczas do dorobku naukowego.

Autorka, wykorzystując metodę chronologiczno-problemową, przedstawiła w sposób interesujący prawne aspekty edukacji ekologicznej w Polsce na tle międzynarodowych regulacji prawnych. Omówiony został ponadto dorobek i znaczenie konferencji w Sztokholmie i Rio de Janeiro. Szczegółowej analizie Autorka poddała zadania samorządu gminy w zakresie edukacji ekologicznej, wynikające z regulacji ustawowych. Wartość opracowania podnosi fakt, że Autorka ilustruje zadania własnej gminy przykładem programu ochrony środowiska dla Miasta Łodzi na lata

2011-2014 z perspektywą na lata 2015-2018. Pozytywnie oceniam analizę programu, a także uwagi i opinie Autorki, dotyczące procesu urzeczywistniania planów. Rozdział kończy się krótką informacją o organizacjach pozarządowych – Lidze Ochrony Przyrody i Ośrodku Działań Ekologicznych „Źródła” z siedzibą w Łodzi, które odnotowały spore osiągnięcia w dziedzinie działań proekologicznych. Szkoda, że Autorka nie przedstawiła szerzej dorobku tych organizacji. Szczegółowa analiza osiągnięć i porażek mogłaby stać się dla przyszłego czytelnika okazją do pogłębionej refleksji nad własnymi działaniami.

Rozdział 2. autorstwa **Aliny Marii Basak** pt. *Rola przedszkola w rozwijaniu świadomości ekologicznej dzieci* liczy 16 stron. Autorka przedstawiła koncepcje edukacji ekologicznej, jej elementy, a następnie zobrazowała cele edukacji ekologicznej w przedszkolach, eksponując zadania do zrealizowania w ramach określonych obszarów edukacyjnych. Prezentacja przez Autorkę metod pracy w ramach edukacji ekologicznej dzieci może stać się inspiracją dla mniej doświadczonych nauczycieli. Ukazanie analizowanych problemów od strony teoretycznej, zostało spotęgowane przez Autorkę prezentacją bezpośrednich i pośrednich form edukacji ekologicznej w przedszkolu. Cenne wskazówki mają charakter ogólny. Materiał przygotowany do publikacji może stać się przewodnikiem metodycznym dla początkujących nauczycieli pracujących w przedszkolach lub okazją do refleksji i wymiany doświadczeń, dlatego popieram upowszechnienie jego treści poprzez wydawnictwo książkowe.

**Tomasz Karkowski** jest autorem trzeciego rozdziału pt. *Wpływ środowiska na zdrowie człowieka* (21 ss.). Autor prezentuje rolę środowiska w życiu człowieka, zmiany środowiskowe, które stanowią wyzwanie dla zdrowia publicznego. Jako udany i wartościowy oceniam przegląd stanowisk specjalistów dotyczących promocji zdrowia i szeroko rozumianej profilaktyki. Autor w sposób syntetyczny prezentuje szereg interesujących przedsięwzięć, podejmowanych z myślą o ochronie zdrowia człowieka od lat najmłodszych. Wśród inicjatyw omówione zostały „Szkoła Promująca Zdrowie”, projekty „Zdrowe miasto” i „Szpital promujący zdrowie”. Słuszne konstatuje Autor, że warunki środowiskowe mogą zarówno oddziaływać wzmacniająco, jak i stanowić zagrożenie dla zdrowia człowieka. Postawioną tezę Autor wystarczająco i precyzyjnie obronił prezentując kilka nowatorskich ustaleń.

Rozważania podjęte przez Autora dotyczą także problemów ochrony środowiska ujętych w drugim wspólnotowym programie działań w dziedzinie zdrowia, ochrony

środowiska w Narodowym Programie Zdrowia, zagadnień ochrony środowiska w Konstytucji RP i ustawach dotyczących zagadnień samorządu terytorialnego, zadań Państwowej Inspekcji Sanitarnej wobec ochrony środowiska. Mniej zorientowany czytelnik znajdzie w tym rozdziale krótką wykładnię prawa ochrony środowiska i innych aktów prawnych, w tym Deklaracji Parmeńskiej dotyczącej Środowiska i Zdrowia z 10 marca 2010 roku. Autorska analiza i synteza podjętych przez T. Karkowskiego problemów zasługują na opublikowanie. Zwraca uwagę bogata bibliografia, która może być pomocna wnikliwym czytelnikom w samodzielnym pogłębieniu prezentowanych zagadnień.

Drugą część książki pt. *Regulacje sektorowe ochrony środowiska* rozpoczyna opracowanie **Piotra Mikołajczyka** na temat regulacji prawnych dotyczących schronisk dla zwierząt w Polsce (22 strony). Autor podjął udaną próbę zmierzenia się z problemem prawnych regulacji tworzenia i funkcjonowania schronisk dla zwierząt w polskim porządku prawnym. Słusznie wskazuje na luki definicyjne odnośnie pojęcia „schronisko dla zwierząt”. Można było pokusić się o wypełnienie tej luki i zaproponowanie odpowiednich rozwiązań. Autor, w sposób kompetentny, przeprowadził analizę stanu prawnego dotyczącego zadań samorządu terytorialnego w zakresie zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom, w tym uchwał rady gminy w przedmiocie wymagań dla prowadzenia schronisk dla zwierząt, podmiotów prowadzących schroniska dla zwierząt, regulacji prawnych obejmujących schroniska dla zwierząt w prawie weterynaryjnym.

Zawarte w podsumowaniu postulaty uznają za bardzo wartościowe. Niektóre z nich noszą charakter nowatorski, a ich wdrożenie do praktyki życia społecznego poprawiłoby system ochrony nad zwierzętami w Polsce.

Rozdział piąty autorstwa **Jerzego Janczewskiego** dotyczy problemów zarządzania recyklingiem produktowym w usługach motoryzacyjnych (18 stron). Autor podjął się złożonego zadania – rozwiązania problemu badawczego, obejmującego ponowne zagospodarowanie używanych zespołów i części pochodzących z samochodów wycofanych z eksploatacji. Walorem opracowania jest uporządkowanie przez Autora problemów definicyjnych, związanych z wytwarzaniem i zarządzaniem odpadami, logistycznym systemem gospodarki odpadami, recyklingiem. Rozwiązania przedstawione przez Autora pracy mogłyby przynieść polskiej gospodarce wiele różnorodnych korzyści.

Rozdział szósty (20 ss.) autorstwa **Agnieszki Bulskiej i Roberta Sternika** pt. *Sposoby postępowania z odpadami tworzyw sztucznych w motoryzacji* rozpoczyna rys historyczny problemu stosowania tworzyw sztucznych w motoryzacji – od okresu międzywojennego po czas współczesny. Interesująco ukazaną genezę wzbogacają trafnie dobrane wykresy i rysunki. W dalszej części rozdziału Autorzy przedstawiają wartościowy wykład na temat rodzajów i zastosowania tworzyw sztucznych w motoryzacji. Syntetycznie ujęte rozważania podsumowane zostały w postaci interesującego wykresu i tabeli. Walorem materiału przygotowanego do publikacji jest także kolejna część opracowania, dotycząca technologii materiałowego recyklingu tworzyw sztucznych. Pomimo specjalistycznego z konieczności wykładu, Autorom udało się w sposób przystępny dla przeciętnego czytelnika przybliżyć omawianą problematykę. Trudno nie zauważyć, że tak wartościowa publikacja będzie niewątpliwie zachęcała osoby zajmujące się recyklingiem do wykorzystania metod i technologii, tak przejrzyste zaprezentowanych przez Autorów.

**Cezary Tomasz Szyjko** jest Autorem wartościowego opracowania pt. *Wyzwania stojące przed przedsiębiorstwami wobec nowego modelu rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla w Unii Europejskiej* (17 ss.). Słusznie postąpił Autor, by zaprezentować na początku przegląd międzynarodowych organizacji i dokumentów dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych. Następnie zostały przedstawione w sposób oryginalny następujące problemy:

- wykładnia unijnej polityki klimatycznej,
- geneza zobowiązań redukcyjnych,
- modyfikacja pakietu,
- metoda obliczania darmowych uprawnień,
- przydział uprawnień a Decyzja KE z 27 kwietnia 2011 roku,
- zasady derogacji na podstawie art. 10 c Dyrektywy,
- wytwórcy energii elektrycznej w kontekście Decyzji KE z 29 marca 2011 r.

Przeprowadzoną analizę problemów i syntezę oceniam wysoko i uznaję, że stanowią one wartościowy wkład do procesu upowszechniania i rozwiązywania złożonych problemów obejmujących redukcję emisji dwutlenku węgla, tak na szczeblu krajowym, jak i unijnym.

**Jacek Cheda** jest Autorem nowatorskiego opracowania pt. *Tworzenie form ochrony przyrody jako istotny czynnik zarządzania ochroną przyrody w Polsce* (19 ss.).

Interesujący przegląd definicji dotyczący takich pojęć, jak – przyroda, środowisko, a następnie zagadnień odnoszących się do organizacji i zarządzania ochroną przyrody w Polsce, został twórczo uzupełniony nie tylko poprzez prezentację form ochrony przyrody, które przewidział ustawodawca, ale także analizę procesu ich urzeczywistniania. Ukazanie podmiotów odpowiedzialnych za tworzenie i ochronę tych form oraz zakres ich ochrony, niewątpliwie godne są upowszechnienia poprzez publikację, bowiem przyczynić się mogą do podniesienia świadomości ekologicznej nie tylko młodych Polaków. Niepodważalną wartością opracowania Jacka Chedy jest fakt, że Autor, na gruncie wnikliwej analizy formalno-prawnej i organizacyjnej, zbudował interesujący obraz form i metod zarządzania ochroną przyrody w Polsce. Problemy krajowe analizuje w kontekście uwarunkowań międzynarodowych, tak prawnych, jak i instytucjonalnych. Rozważania Autora są precyzyjnie udokumentowane i konfrontowane ze stanowiskami prezentowanymi przez specjalistów w literaturze przedmiotu.

Trzecia część opracowania nosi tytuł *Rozwój energetyki a ochrona środowiska*. **Cezary Tomasz Szyjko** w rozdziale dziewiątym rozpatruje priorytety polskiej energetyki w kontekście liberalizacji rynku (18 ss.). Autor, wykorzystując chronologiczno-problemową metodę badawczą, prezentuje interesujący przegląd polityki energetycznej dla Europy określonej w dokumentach unijnych, w tym etapy tworzenia wspólnego rynku energii, wyzwania stojące przed polską energetyką, nowelizację prawa energetycznego, przedsięwzięcia zmierzające w kierunku liberalizacji oraz priorytety gospodarki niskoemisyjnej w kontekście liberalizacji rynku.

Autor słusznie konstatuje, że uwolnienie rynku energii to poważne wyzwanie dla Polski, a także wskazuje, że Polska powinna być zdecydowanym obrońcą jednolitego rynku, w pełni korzystającym z dobrodziejstw polityki spójności UE. Jako wartościowe uznaję propozycje Autora odnoszące się do nowej polityki UE na rzecz zintegrowanej infrastruktury energetycznej, a także zwiększania efektywności i przejrzystości udzielania pozwoleń oraz współpracy transgranicznej. Wysoko oceniam szereg postulatów autorskich, skierowanych pod adresem ośrodków decyzyjnych UE, dotyczących nowych rozwiązań finansowych, obniżenia emisyjności CO<sub>2</sub>, a szczególnie instrumentów na rzecz bezpieczeństwa energetycznego jako zasadniczego elementu innych programów Unii Europejskiej.

**Andrzej Prymuszewski** jest autorem rozdziału dziesiątego pt. *Bezpieczeństwo energetyczne a dywersyfikacja źródeł i dróg dostaw gazu ziemnego i ropy naftowej do Europy i Polski* (9 ss.). Autor w sposób opisowy przedstawił problemy bezpieczeństwa energetycznego, wykazując się znajomością podstawowych opracowań zaliczonych do literatury przedmiotu. Problemy dywersyfikacji dostaw ropy naftowej sprowadzone zostały przez Autora do tabelarycznego ukazania największych producentów na świecie i dostawców ropy do Polski. Brakuje postulatów autorskich odnoszących się do potencjalnych możliwości dywersyfikacyjnych, a także próby oceny proponowanych rozwiązań przez stronę polską. W podobny sposób ukazany został problem dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego. Brak postulatów autorskich odnoszących się do potencjalnych możliwości Polski w sprawach dywersyfikacji dostaw ropy i gazu usprawiedliwia wyraźny deficyt jednoznacznej polityki energetycznej poszczególnych państw członkowskich UE, co w konsekwencji nie sprzyja wypracowaniu jednolitej polityki energetycznej całej wspólnoty. Tekst nie jest wolny od błędów stylistycznych i interpunkcyjnych. Po ich wyeliminowaniu proponuję opublikować przygotowany materiał, zawierający podstawową faktografię, istotną dla mniej zorientowanego czytelnika.

**Maciej Dombrowicz** i **Tomasz Zalega** są Autorami interesującego rozdziału pt. *Wykorzystanie źródeł odnawialnej energii w mazowieckich gospodarstwach domowych*. Autorzy, na podstawie przeprowadzonych badań własnych, rozwiązali ważny problem badawczy, dotyczący skali wykorzystania alternatywnych źródeł energii w polskich gospodarstwach domowych oraz określili motywy skłaniające do podejmowania proekologicznych inwestycji. Badania przeprowadzone na niewielkiej grupie celowo dobranych gospodarstw, stały się podstawą do wyciągnięcia interesujących wniosków i oryginalnych konstatacji. Pomimo ograniczonego względami finansowymi zakresu badań do regionu mazowieckiego, zaprezentowane przez Autorów oceny, opinie i wnioski uznają za cenne i godne szerszego upowszechnienia poprzez publikację. Prezentowane rozważania staną się zapewne inspiracją dla innych badaczy do analiz porównawczych w zakresie źródeł pozyskiwania energii odnawialnej, skłonności do inwestowania w te źródła przez polskie gospodarstwa domowe w innych regionach kraju.

**Zenon Ślusarczyk** jest Autorem rozdziału dwunastego pt. *Finansowanie ochrony środowiska w Polsce ze środków funduszy Unii Europejskiej* (15 ss.). Autor w sposób

kompetentny zaprezentował szeroką gamę możliwości wykorzystania środków unijnych na ochronę środowiska w Polsce - od funduszy przedakcesyjnych, po fundusze strukturalne UE wykorzystywane przez Polskę w okresach rozliczeniowych 2004-2006 i 2007-2013. Cenne są uwagi Autora odnoszące się do istoty i sposobów wykorzystania środków unijnych, a szczególnie ich efektywności.

Recenzowana książkę kończy rozdział trzynasty autorstwa **Jacka Chedy** pt. *Finansowanie ochrony środowiska w Polsce ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej* (16 ss.). Autor z dużym znanstwem problemów prezentuje w sposób usystematyzowany poszczególne aspekty finansowania ochrony środowiska w Polsce. Mocną stroną opracowania Jacka Chedy jest także analiza przepisów zawartych w poszczególnych ustawach oraz ich funkcjonowanie w praktyce życia publicznego. Autor w sposób precyzyjny przeprowadził analizę podstaw prawnych funkcjonowania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, źródeł jego przychodów, a następnie zadań, które są finansowane z tego funduszu. Interujące rozważania **Jacka Chedy** dotyczą *Strategii działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na lata 2009-2012*. Autor prezentuje szereg wartościowych konstatacji i wniosków. Słusznie postąpił badacz, przywołując kwoty rocznych przychodów i wydatków Funduszu, a także szczegółowo ich specyfikację. Podobnie precyzyjnie i wartościowo od strony poznawczej ukazany został obraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Trudno nie zgodzić się z Autorem, że skuteczność działań na rzecz ochrony środowiska zależy przede wszystkim od wielkości środków jakie na ten cel mogą być przeznaczone. Słuszne uwagi Autora dotyczą także możliwości lokowania środków finansowych wojewódzkich funduszy na rynku kapitałowym, co rodziło i rodzić może niezgodne z ich misją działania. Dlatego postulat Autora dotyczący ścisłego nadzoru instytucjonalnego, jak i kontroli społecznej nad wydatkowaniem środków, uznają za niezwykle aktualny i trafny.

## Konkluzje:

- wszystkie rozdziały, przygotowane przez poszczególnych Autorów uznają za godne upowszechnienia poprzez ich publikację książkową;

- wartość całej książki podnoszą nie tylko aktualność ukazanej problematyki i nowatorstwo prezentowane przez część Autorów, ale także wyjątkowo skrupulatnie zebrana bibliografia, która pomoże wnikliwym czytelnikom w pogłębieniu wiedzy na tematy związane z ekologią;
- planując przyszłe publikacje proponuję zachęcić Autorów do poszerzenia opracowań co najmniej do objętości jednego arkusza wydawniczego. Zgodnie z nowymi wymaganiami, będą one liczyły się do dorobku naukowego.

Cały tekst wymaga korekty redakcyjnej.



## Recenzja:

### **Piotr Korzeniowski, *Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowlany*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012, ss. 333.**

*Jacek Cheda*

Poziom wiedzy w naszym społeczeństwie na temat ochrony środowiska jest w dalszym ciągu dość niski, pomimo tego, że obowiązek ochrony środowiska spoczywa na każdym z nas. Nie tylko organy administracji publicznej, ale także przedsiębiorcy i każdy obywatel odpowiedzialni do aktywnej ochrony środowiska, zarówno w zakresie zapobiegania powstawaniu zagrożeń środowiska, jak i w zakresie działań służących naprawianiu szkód w środowisku. Niski poziom świadomości ekologicznej jest pochodną braku wiedzy na ten temat. Dlatego też każda pozycja literaturna, która w sposób kompleksowy odnosi się do problematyki ochrony środowiska należy uznać za pożądaną. Na szczególną uwagę zasługują te pozycje, w których autorzy omówili zadania dotyczące określonej grupy podmiotów. Z taką pozycją mamy do czynienia w tym przypadku. Z uznaniem należy przyjąć książkę Piotra Korzeniowskiego, w której w sposób bardzo szczegółowy opisane instytucje prawne ochrony środowiska, które determinują realizacją procesu inwestycyjno-budowlanego. Książka składa się z dwóch części. W pierwszej z nich pt. Instytucje prawne ochrony środowiska w 3 rozdziałach omówione zostały dotyczące organizacji ochrony środowiska. W pierwszym z nich scharakteryzowano teoretyczne aspekty ochrony środowiska. Autor przybliżył istotę instytucji prawnych i jaką odgrywają rolę w prawie ochrony środowiska. W rozdziale II Autor omówił zasady ochrony środowiska, system zarządzania środowiskowego EMAS, ważne z punktu widzenia realizacji zadań ochronnych zagadnienia dotyczące finansowania ochrony środowiska. Część ta zawiera podstawowe informacje na temat źródeł finansowania ochrony środowiska, szkoda, że Autor nie opisał w nim ważnego obecnie źródła dochodów jakim są środki z funduszy Unii Europejskiej. Nie scharakteryzował także roli jaką w finansowaniu zadań ochronnych odgrywają Narodowy i wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

W kolejnym podrozdziale scharakteryzował odpowiedzialność prawną w ochronie środowiska. Omówił odpowiedzialność karną, cywilną i administracyjną. Bliższej analizie poddał odpowiedzialność administracyjną. Kolejne podrozdziały dotyczą ocen oddziaływania na środowisko, obszarów ograniczonego użytkowania, stref przemysłowych oraz ochrony przed zanieczyszczeniem w związku z eksploatacją infrastruktury komunikacyjnej. Część bardzo ciekawa, gdyż dotyczy zagadnień bezpośrednio związanych realizacją procesu inwestycyjnego, przede wszystkim w odniesieniu do ocen oddziaływania na środowisko. Rzadko spotykanym zagadnieniem w literaturze tematu jest ochrona przed zanieczyszczeniem w związku z eksploatacją infrastruktury komunikacyjnej. Zasluguje to na szczególną uwagę, pomimo, że część ta jest dość lakoniczna. Ważnym dopełnieniem tego rozdziału byłaby część dotycząca awarii przemysłowych.

Rozdział 3 pt. Instytucje prawne sektorowej ochrony środowiska dotyczy ochrony poszczególnych komponentów środowiska. Omówione zostały w sposób bardzo szczegółowy zagadnienia dotyczące ochrony powietrza, gospodarki odpadami, gospodarowania wodami, gospodarowania litosferą (kopalinami), gospodarowania zasobami przyrody oraz biosfery (ochrona zwierząt łownych i lasów). Rozdział ciekawy, chociaż opisowy. Szkoda że Autor nie pokusił się chociaż o uzupełnienie pracy chociaż krótką wzmianką na temat rybołówstwa morskiego, rybactwa śródlądowego, humanitarnej ochrony zwierząt, korzystania z zasobów genowych, czy też rolnictwa ekologicznego. W opracowaniu zabrakło omówienia zagadnień dotyczących ochrony wód morskich, szczególnie w odniesieniu do wykonywania robót w dnie morskim, co ściśle związane jest z realizacją procesu inwestycyjnego na obszarach morskich.

Część II książki składa się z trzech rozdziałów. W rozdziale 4 Autor omówił instytucje prawne dotyczące nieruchomości (ochronę gruntów rolnych i leśnych oraz gospodarkę nieruchomościami). W rozdziale 5 scharakteryzował instytucje prawne planowania przestrzennego, natomiast rozdział 6 instytucjom prawnym prawa budowlanego. Część interesująca, chociaż miejscami nadmiernie teoretyczna, co może utrudniać korzystanie z niej praktykom, do których pozycja ta jest kierowana.

Prawo ochrony środowiska to dziedzina prawa bardzo rozbudowana, dlatego też jej omówienie wymaga bogatej wiedzy ze strony autorów, a także zwrócenie uwagi na najważniejsze (nie wszystkie) zagadnienia. Takiego wyboru dokonał

Autor recenzowanej pozycji Dlatego też, poza drobnymi, wskazanymi już brakami, które uwzględniając wspomniane wyżej prawo Autora do dokonywania selekcji i doboru materiału, także można uznać za dyskusyjne, treść książki należy uznać za kompletną i bardzo interesującą, szczególnie ze względu na brak podobnych w treści pozycji. Może służyć każdemu, kto pragnie realizować proces inwestycyjno budowlany zgodnie z wymogami ochrony środowiska.



# KARPACKI PRZEGLĄD NAUKOWY

## WSKAZÓWKI DLA AUTORÓW ARTYKUŁÓW PROPONOWANYCH DO PUBLIKACJI

### WYMOGI REDAKCYJNE

Warunkiem zakwalifikowania artykułu do druku jest uzyskanie pozytywnej recenzji oraz spełnienie poniższych wymogów redakcyjnych:

- objętość artykułu problemowego nie powinna przekraczać 40 tysięcy znaków ze spacjami, zaś informacje o konferencjach i recenzje książek do 3 stron;
- format Word doc, czcionka 12 Times New Roman, odstęp 1,5 wiersza, tekst wyjustowany, marginesy 2,5 cm;
- układ pracy powinien być następujący: imię i nazwisko autora, tytuł pracy, wprowadzenie, treść główna podzielona na części z nagłówkami, streszczenia i słowa kluczowe w języku polskim i angielskim (wraz z przetłumaczonym tytułem), wykaz literatury zacytowany bibliografia i wykaz aktów prawnych (jeśli były w pracy wykorzystane);
- dopuszcza się prace w języku obcym, szczególnie z obszaru Euroregionu Karpackiego, wówczas wymagane jest dodatkowo streszczenie w języku polskim.
- przypisy według standardu europejskiego (na dole każdej strony) według wzoru:

#### • Czasopisma i pozycje zwarte:

1. K. Olechnicki, P. Załęcki, *Słownik socjologiczny*, Toruń 1999, s. 23.
2. L. Pytka, *Resocjalizacja – anachronizm, utopia czy nowe wyzwanie socjopedagogiczne?*, [w:] B. Urban (red.), *Dewiacje wśród młodzieży*, Kraków 2001, s. 34.
3. W. Sikorski, *Psychoterapia jako czynnik wspomagający w praktyce wychowawczej*, „Opieka – Wychowanie – Terapia” 1995, nr 3, s. 21-22.

- w tekście przy autorach podajemy inicjały imienia i nazwisko konsekwentnie za każdym razem;
- przy powtórnych cytowaniach stosujemy: K. Olechnicki, P. Załęcki, *Słownik...*, s. 23;

- bibliografia powinna być przygotowana w układzie alfabetycznym bez podziału na rodzaje publikacji;
- bibliografia powinna obejmować wyłącznie pozycje cytowane w artykule.

#### • Akty prawne

- w tekście: Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi;
- w przypisie i w wykazie tak samo: Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. nr 153, poz. 1270 z późniejszymi zmianami;
- jeśli tekst jednolity: Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jednolity Dz. U. z 2008 r. nr 153, poz. 1270 z późniejszymi zmianami;
- jeśli ustawa wielokrotnie cytowana to: Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. nr 153, poz. 1270 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: p.p.s.a.

Wykaz aktów prawnych ułożony według hierarchii ważności: najpierw ustawy, następnie rozporządzenia i chronologicznie od najmłodszej.

Strony WEB – muszą być dołączone do wersji elektronicznej pracy, jako kompletne strony sieci WEB, według wzoru:

Autorzy (jeśli podani), Tytuł strony (do tytułu link do kompletnej strony WEB zapisanej na CD-ROM) , adres z dokładnością do pliku i do „query string” (adres pobrany z właściwości linku), stan na dzień: data

J. Kowalski, *Nafta Polska chce przygotować rekomendację co do prywatyzacji PKN Orlen do czerwca*, <http://www.rzeczpospolita.pl/ekonomia/index.html?of=4&a1>, pobrano 20.12.2004 r.

Do artykułu należy dołączyć informację o autorze: imię i nazwisko, tytuł naukowy, miejsce pracy, stanowisko, adres do korespondencji, telefon, e-mail.

Autorzy tekstów proszeni są o przesyłanie prac podpisanych własnym nazwiskiem, opatrzonych wyraźną prośbą o wykorzystanie materiału na łamach czasopisma.

Redakcja nie płaci honorariów.

Teksty nie zamawiane nie są zwracane.

Redakcja zastrzega sobie prawo do dokonywania skrótów i zmiany tytułu artykułu, bez porozumienia z Autorem.

Wszyscy Autorzy otrzymują egzemplarz autorski czasopisma.

Teksty artykułów należy przesyłać na adres: **ktnio.kpn@gmail.com**

