



PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE

ŁÓDŹ - WARSZAWA 2018 | ISSN 2543-8190

XIX

TOM

9

ZESZYT

I

CZĘŚĆ

Redakcja naukowa:

Agata Kołodziejska

Agnieszka Korzeniowska-Polak

Zarządzanie dobrami Dobra wspólne jako przedmiot prawnej ochrony



WYDAWNICTWO
SPOŁECZNEJ AKADEMII NAUK



PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE

ŁÓDŹ - WARSZAWA 2018 | ISSN 2543-8190

XIX

TOM

9

ZESZYT

I

CZĘŚĆ

Redakcja naukowa:

Agata Kołodziejska

Agnieszka Korzeniowska-Polak

Zarządzanie dobrami Dobra wspólne jako przedmiot prawnej ochrony



WYDAWNICTWO
SPOŁECZNEJ AKADEMII NAUK

Zeszyt recenzowany

Redakcja naukowa: Agata Kołodziejska, Agnieszka Korzeniowska-Polak

Korekta językowa: Katarzyna Karcz, Małgorzata Pająk, Lidia Pernak, Dominika Świech

Komputerowy skład tekstu: Jadwiga Poczyczyńska

Projekt okładki: Marcin Szadkowski

© **Copyright:** Społeczna Akademia Nauk

ISSN: 2543-8190

Wydawnictwo

Społecznej Akademii Nauk

e-mail: **wydawnictwo@spoleczna.pl**

tel. 42 664 22 39 w. 339

Wersja elektroniczna jest wersją podstawową publikacji, dostępna na stronie:
<http://piz.san.edu.pl>



Spis treści

Wstęp	5
Paweł Sydor , <i>A Common Good in Doctrinal and Legal Terms. An Attempt at a Holistic Approach</i>	7
Kazimierz Kubiak , <i>Dobro wspólne jako warunek istnienia wspólnoty</i>	17
Agata Kołodziejska , <i>Dobro wspólne jako racja istnienia władzy publicznej</i>	31
Barbara Kowalczyk , <i>Polska jako dobro wspólne obywateli a migracje długoterminowe</i>	41
Agnieszka Korzeniowska-Polak , <i>Poprawna legislacja jako dobro wspólne</i>	55
Marcin Górski , <i>Dobro wspólne jako przesłanka materialna proporcjonalności regulacji ograniczających – uwagi na tle polskiej praktyki z elementem zastosowania prawa Unii Europejskiej</i>	67
Marlena Sakowska-Baryła , <i>Informacja publiczna jako kategoria dobra wspólnego</i>	79
Marek Szewczyk , <i>Ład przestrzenny jako dobro wspólne</i>	91
Tomasz Jędrzejewski, Piotr Rączka , <i>Rzeczy publiczne jako przedmiot ochrony prawa administracyjnego</i>	103
Ewa Szewczyk , <i>Nadużycia popełniane przez organy prowadzące postępowanie administracyjne</i>	117
Dorota Bednarska-Olejniczak, Jarosław Olejniczak , <i>Problem partycypacji obywateli w kształtowaniu działań gminy</i>	129
Beata Pachuca-Smulska , <i>Ochrona konsumenta na rynku żywności jako dobra wspólnego w świetle negocjacji Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie handlu i inwestycji TTIP</i>	145

Magdalena Daszkiewicz , <i>Tworzenie dobra wspólnego jako efekt organizacji wielkiej imprezy sportowej na przykładzie the World Games 2017</i>	157
Łukasz Prus , <i>Oплата за gospodarowanie odpadami komunalnymi w prawie unijnym i polskim</i>	169
Sylwia Dawid, Piotr Mikołajczyk , <i>Prawo do miejsca postojowego jako dobro wspólne</i>	181
Dorota Kobus-Ostrowska , <i>Development Opportunities of Disabled People in Selected EU Countries: A Comparison</i>	195
Dorota Kobus-Ostrowska, Joanna Połatyńska , <i>Status prawny osoby niepełnosprawnej w wybranych aktach normatywnych Unii Europejskiej</i>	205

Wstęp

Człowiek jest istotą społeczną. Pełny rozwój jego osoby może się dokonać jedynie w społeczności. Społeczeństwo zaś tworzą rozmaite i różnorodne grupy ludzi, których łączą wspólne życie i wartości, czyli właśnie dobra wspólne. Wśród tych grup szczególne znaczenie posiada rodzina, przyjaciele, sąsiedzi, ale także naród, państwo oraz – w najszerszym znaczeniu – społeczność światowa. Każda z tych grup we właściwym sobie zakresie kształtuje człowieka i w każdej z tych grup człowiek może rozwijać swoje zdolności, współtworząc zarazem społeczność, w której uczestniczy.

Dobro wspólne to dobro (zasoby, wartości), z którego mogą korzystać wszyscy członkowie pewnej społeczności. Współdzielenie tego dobra przynosi członkom społeczności realne korzyści. Jest ono dla wszystkich a nie dostępne jedynie dla wybrańców. Dobro wspólne wszyscy mogą też współtworzyć. Jednak ani nie jest ono dane raz na zawsze, ani nie jest niezniszczalne. Jest bardzo wrażliwe na „psucie”, można je zniszczyć, a może go nawet zabraknąć. Istnienie dobra wspólnego wymaga od społeczności poczucia odpowiedzialności oraz współdziałania i współpracy. Za dobra wspólne wszyscy jesteśmy odpowiedzialni.

Początków idei dobra wspólnego należy szukać pośród myślicieli starożytnej Grecji i Rzymu, Platona, Arystotelesa, Cyserona. Zagadnienie to analizowali i św. Augustyn i św. Tomasz z Akwinu, Jan XXIII i Jan Paweł II. Dwie przeciwstawne wizje dobra wspólnego w historii doktryn politycznych i prawnych przedstawił dr Paweł Sydor w artykule otwierającym niniejsze opracowanie. Takie zarysowanie skrajnych stanowisk pozwala w ocenie autora na przedstawienie szerokiego wachlarza różnic doktrynalnych w poszczególnych epokach oraz osadzenia zasad państwa prawnego wyrażonych w art. 2 Konstytucji RP w tradycji historycznej wywodzącej się od antycznego republikanizmu i myśli polityczno-prawnej średniowiecza i absorbującej postulaty współczesnego liberalizmu, republikanizmu i konserwatyzmu, w oparciu na modelu demokratycznym. Kolejni autorzy poddali analizie szerokie spectrum zagadnień związanych z problematyką dóbr wspólnych z uwzględnieniem aspektów prawnych.

W prezentowanych opracowaniach w niniejszym zeszycie 9 część 1, tomu XIX czasopisma „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, ich autorzy poszukiwali odpowiedzi m.in. na następujące pytania: Jak można zdefiniować dobra wspólne? Czy pojęcie dóbr wspólnych może być jednoznacznie zdefiniowane? Czy dobra wspólne są niezmiennie? Czy można stworzyć katalog zamknięty dóbr wspólnych? Czy zmiany ustrojowe, gospodarcze, społeczne, polityczne wpływają na katalog dóbr wspólnych? Czy w ostatnim czasie powstały dobra wspólne nieznane w okresach minionych? Jak buduje się dobra wspólne? Jakie czynniki dobra wspólne niszczą? Jakie są obecnie największe zagrożenia dla dóbr wspólnych? Czy czujemy się odpowiedzialni za dobra wspólne? Co wpływa na zwiększenie bądź zmniejszenie takiej odpowiedzialności? Czy warto chronić dobra wspólne? Jak dobra wspólne się powinno chronić? Czy racją istnienia władzy publicznej jest realizacja bądź ochrona dóbr wspólnych? Czy dobra wspólne to prosta suma korzyści poszczególnych osób? Jakie dobra wspólne skoncentrować mogą wokół siebie członków poszczególnych społeczności? Jaki podmiot powinien decydować o ochronie dobra wspólnego i sposobach tej ochrony? Czyją rolą jest ta ochrona – społeczeństwa, państwa, każdej jednostki z osobna? Jakimi środkami prawnymi są bądź powinny być chronione poszczególne dobra wspólne? Jak o dobra wspólne troszczą się „małe ojczyzny” i państwo, organizacje społeczne i poszczególni obywatele? Czy ochrona dóbr wspólnych koliduje bądź może kolidować z prawami jednostki?

Z poglądami wyrażonymi przez autorów można się zgadzać lub nie. Bezspornie jednak lektura ich opracowań stanowić będzie inspirację do zastanowienia się nad istotą dóbr wspólnych i ich ochroną. Z pewnością temat ten wart jest głębszej refleksji.

*Agata Kołodziejska
Agnieszka Korzeniowska-Polak*

Paweł Sydor¹

University of Social Sciences

A Common Good in Doctrinal and Legal Terms. An Attempt at a Holistic Approach

Abstract: The aim of the article is to present two opposing visions of the common good (value) in the history of political and legal doctrines. Such outline of extreme positions allows the author to assess the wide range of doctrinal differences in particular epochs and to impose the principles of the rule of law expressed in art. 2 of the Constitution in the historical tradition derived from the ancient republicanism and political and legal thought of the Middle Ages and which absorbs the postulates of modern liberalism, republicanism and conservatism, based on the democratic model.

Key words: state, law, society, common good (value), political doctrines.

Introduction

The term of common good is just permanent part of contemporary public discussion in democratic and “rule of law” states. In this article I want to show, naturally on a little scale, the understanding of common good in the history of political and legal doctrine. In the first part I point out the semantic meaning of this term through the examples of Polish bills and legal acts, first of all the Constitution, then I propose the analysis of political and legal doctrine from the point of view of the understanding of common good and possible qualification based on dichotomic republican thought and radical individualistic and classes doctrine. In the end I present the stability term of common good in history of law and states.

¹ psydor@san.edu.pl

Common good. The attempt of definition

The term of common good is present in many legal acts – from the Article 1. of the Constitution of the Polish Republic, which constitutes that the Republic of Poland is common good of all citizens. According to the rules of logical and semantical interpretation² [Morawski 2002] the term of common good actually incorporates two goods, which are protected by law³ [Rejman 1998]. “Common” means that society treats this good as something valuable. We can ask about the way of dealing in public discourse – if it is the result of democratic process with opinion of the majority and the minority or if it is the result of cultural conditions or, finally, if it is the result of development of law, especially conception of *Rechtsstaat* or rule of law⁴ and if it is objective part of society’s life or it is defined each time by the majority. In the Constitution – this rule is pointed out by Article 2. The Republic of Poland is a democratic state. “Rule of law” state realizes the rules of social justice. It means that in this attitude the term of common good is something different from the good defined all time by the majority and in this interpretation it consists of natural and invariably human rights. The liberties which are written in the Constitution are invariably in liberal democratic state. This formula lets gain the power by representatives of majority in the warranty of human rights for each one citizen, included the right to present their opinion, organise political meetings, run business, the freedom of religion and others. This model, as a result of evolution and contacts, according to the thought of Alexis de Tocqueville, despite of his sceptical attempt to democratic state, democracy and axes of liberalism and republicanism. It is worth, in my opinion, to show the historic context of doctrinal reflection on the meaning of common good and the possibility of reach the compromise in the public discourse.

² Despite of some differences in the interpretation of constitutional rules, it needs to be point out that rules of language and semantic interpretation, especially semisemantic interpretation will be before others rules of interpretation – purposeful and systematic. This kind of interpretation are necessary when logical interpretation is not enough to understand norm.

³ In penalty law – system of code point the kind of protected good (ownership – art. 278 – 296 kk, documents – art. 270 kk and next).

⁴ Conception *Rechtsstaat* was worked out in German juris prudentia in the 19th century AD, *nota bene* during the formal fight with conception of *no* – limited power and conception connected with it – *Polizeistaat* – a tool of monarchy. We can say that conception *Rechtsstaat* takes that rules limits not only citizen but power too and administration activity is controlled by law. In anglo-saxon tradition it is named rule of law. Rule of law is connected with liberalism and conception of human rights.

From negation to apotheosis. Common good – citizen and society

One of the most important of issues in the legal and political doctrine's science is the attempt to define the view of state, law, society in particular doctrine. Accepting that the first states were created in the Middle East and Orient⁵ we ought to see that the term of common good is connected with creation of antinomy: society–man (in meaning – individual). In other words – common good can exist in this society in which the term no – common good exists⁶ [Ziemiński 1976], individual, collective, tribe's good, but not common. The reason of this difference was individual property. The organisation of work and redistribution of wealth based on collective rules was changed by the system based on individual property. This way, homogenous society was divided – man started to differ one from another. The most important was the material and social status of the individual, especially connected with power. Society created political institution with state and this same way created political and social reflexion. In Eastern doctrines common good was interpreted as something lost in history, it was interpreted as some kind of illusion. Because of moral weakness of man it was just impossible to reach it. The moral self-development was only one way of a good man. There is a conflict between man and society, between human and state, law and general political institutions. What is more – state in this vision is the origin of danger for human, his self-development, escape is only one way to protect humanity⁷ [Dubel 2012, pp. 32–33]. Greek as well as Roman thinkers were in opposition to this vision of society and politics. Especially – in Greeks political and legal thought it is worth to see the thought of Aristotle, who was the creator of first definition of state. He pointed out that contemporary state – Greek *polis*, was community in organisation. Moral rules should be the most important for citizens, activity for well-being of the society was the example of moral stand-

⁵ We do not have any information about society before the time of written history. The material records left by people "from the cave" – drawings and similar let think that artists had got free time to create – someone else collect food.... Similarly – the mine in Polish Krzemionki Opatowskie shows that in this – Neolithic time, there was organisation of work – before the era of private ownership.

⁶ This contradiction will be useful only in attitude to society, in this way we can talk about community – fn P.S.

⁷ The example of this direction is thought of Laozi, but we can say that in ancient Orient culture there were thinkers who thought about cooperation with the state – like Confucius.

ing⁸. This way of thinking was most popular in Roman Empire in the 1st century BC and Marcus Tullius Cicero is the best known thinker of this direction in political philosophy.

Between vir a virtus. Marcus Tullius Cicero – citizen in the service for the state

Cicero lived in the first century before Christ (he was killed by supporters of Mark Antony) and is known as a thinker, who applied the word *vir* (the ability to run military activity with good effects⁹) to use in the analysis of society – its political activity (*virtus*) [Piekarski 2007, pp. 248–249; Łoś 1960]. Cicero thought that the citizen was obliged to take activity for common good. Common good was just actually the development of state – in all spheres of the activity. The foundation of activity of state was the rule of law – state institution act in accordance with the law and within the limits of the law. The public service was the task and target of all citizens, as the possibility to serve the republic decided about happiness. He wrote w Tusculan Disputations: “For sure, however, man encounters death with the most calm mind when the dying life finds comfort in its own merits. He did not live very briefly who, having fulfilled his duty, achieved an excellent virtue ... But although the feeling will disappear, the dead are not deprived of specific and proper goods, fame and publicity, even though they do not feel it. For even if there is nothing hidden in fame, for which it is desired, it accompanies virtue as a shadow ... No matter how it is accepted, I can not say that Lycurg and Solon are not famous from the legislation and organization of the state, and Themistocles and Epaminondas from the bravery of war ... We should in moderation endure our pain, taken on our own motive, so that it does not seem that we love ourselves ...” [Cicero 2010, pp. 58–59].

Virtue, noticed by Cicero, which shows the life’s attitude to public service according to which– sacrifice for public issues declined semantic meaning of

⁸ Opponents of this vision, who were in conflict with Plato or Aristotle, were sophists. The best known of sophists – Protagoras of Abdera, used to say that man is scale of everything. Relativism in thinking about life and society did not let to think and discuss common good. On the other hand cynics were critics of conception of common good too.

⁹ This ability in militarist and egalitarian peasant society of the ancient Rome was very important. It is worth to remind that Roman republic just from this model took axe’s fundament of its activity. Public service was honour and, normally, was not connected with adequate salary or benefits.

common good. The attitude which consists of activity for common good is virtue. It is impossible to be a good citizen and to do nothing for common good, common welfare. This impact in political and legal thought will be permanently present in republicanism with the thought of Founding Fathers of the USA or Polish republicans Kosciuszko Insurrection time, especially in the French revolution thought [Zajadło 2017; Baszkiewicz 1981; Tobor 2013]. This tradition was presented in the republican thought in the time of *Rzeczpospolita Szlachecka*, especially in the works of leaders with Andrzej Zamojski, who noticed that contemporary structure of state protects liberty of nobleman before the King's power, who had the tendency to limit liberty all the time. Noblemen's activity in public affairs was showed by membership in noblemen's gatherings and political meetings – Sejm and Sejmik – were the example of virtue. King in this system was obliged to service for common good.

Common god and individual good. Dialectic character of individual existence in society

Christianity, dominating in Europe from the fourth and fifth century AD caused that the man started to be a subject in social and political thought. The man – with his individualism – because Christianity used to give him or her the privilege of individual contact with the Creator, not through tribe, family, state, just through the life. In political and social thought it caused that the man was the most important point [Modzelewski 2004]¹⁰. St. Augustine, whose vision of state and law dominated in Christianity until the thirteenth century AD, pointed out that the task of government is to organise social condition in which man can be saved. In this vision common good is treated as a part of religion – realising salvation and government is this same. Christianity created the foundation of international cooperation and identified common good and religion, especially salvation let people from different Christian states understand each other. The wealth of man is this same as the wealth of the state, government realises common good. On the other hand, the man is not allowed to have any doubts connected with state's activity. According to the rules of St. Augustine's doctrine, man did not have the right to resist. In the

¹⁰ In Slovians or German political organisation, so called war's democracy – not person voted, it means that person, man – warrior wasn't subject, his position was depend on neighbours or tribe community itp.

twelfthth and thirteenthth centuries AD, through works of John of Salisbury, and first of all, the activity of St. Thomas of Aquinas – there is a change in the relations man – community – state. As before the community, there is collective of Christians, the common good is still good of Christian's. Theology, which was base of political thought, obliged the king or the prince to gain a power according to theology, which led to partial desacralisation of the king. Power is created by God, but it did not mean that the person of the king was not responsible for his sins, with political "sins" too. This way the common good criteria were taken from category of religion good and citizen were legitimated to check politics and control state – just from realisation of common good. Religion's attitude helped to work out the common way of interpretation of common good. In the 17th, 18th and 19th centuries AD, despite of atheism and deism, the liberal thought was more and more popular. We can say that relation person – society – state, liberalism, which underlines liberty as a foundation stone of society, which protects the liberty of an individual, which is the continuation of medieval crisis of relations society – person, should be limited in his omnipotence. Connected with this tendency – rule of law destroyed the society's division. Every citizen, regardless of which social group he belonged to, had the same position in law. Society and system of law created by society was a form of incorporation of common good and the example of lack of crash between common good and person's good. Democratic form of state connected with rule of law is just the foundation of the society and the starting point for defining common good, entered the form of social discourse to define common good. Rule of power division [Montesquieu 2016] guaranteed human rights and protection of citizen in the situation in which in democracy power would be gained by majority with tendency to negate human rights – interpreted as base of definition of common good. The foundation of the assumption is that society created by free and equal people is an institution that carries the possibility of realization accepted by all rules.

Anti-community doctrines. Atomism and collectivism

In the opposition to doctrines which can be found in the idea of contractualism – possibility of deal between citizen and create by this deal (contract) state, law and common good, despite of whether we think about this contract

in law scheme¹¹ or whether we think that is a part of nature¹², there are doctrines, in which, on the one hand society is only a group of individual citizens, nothing more (atomism) or, on the other hand, the group, not a person, is subject of history (collectivism). The example of the first view are radical individual doctrines, classical example of second is Marxism. Radical individual doctrine, which we can name atomism [Chmieliński 2004, 2006] with few drives in anarchism, negate things such as common good, society is only a terrain of political activity – “propaganda by activity”¹³. Collectivism doctrine (Marxism) negates common good in universal meaning. It is not the aim of the article and it is impossible to write about all movements in collective doctrine; the author points out, undoubtedly, from the historical point of view, that are present in social awareness more than atomistic thought. That is why author presents only the main direction in Marxism.

Despite of economic attitude to circulation of money or sequence of social forms – from slavery to capitalism, Marx and Engels thought that the clash, especially clash of the classes is the engine of history, all changes in the history are caused by this conflict. Heraclitus used to say that the war is father of everything, but in their approach the conflict was not only political. Society is divided into classes, which are an economic phenomenon¹⁴ [Marx 1959]. The clash between classes is the base of the conflict – it is connected with the economic relation – but in overstructure it is political and social conflict. The state in this model is only the tool of the possessing class and even – in formal register it is democratic state and rule of law state, for example – according to

¹¹ In contractualism – there is opinion, that state is created by contract, social contract, which obligated, in different way – man – citizen and ruler.

¹² In organic conception, society is natural institution, included idea common good, which is something objective in this doctrine.

¹³ This situation can be shown by the example of speech one of the 19th c. anarchists – terrorists from France. Answering the question about his motivation and problem of hurting innocent people during explosion in French parliament, he said that nobody is innocent –fn P.S.

¹⁴ Marx never clearly defined institution “class” in his philosophical system. Friedrich Engels did not do it, either. The book *Kapital* ended (chapter 52) just with the description of classes. However, referring to the principle of systemic interpretation, assuming that Marxism is a philosophical system, we can point out that the class – is determined by relation to ownership of the productive forces. In society there are two classes: the class of owners and non-owners of the means of production (land, labor (work) and capital). These classes are in permanent conflict with each other, regardless of socio-economic formation. In slavery, therefore, it will be a conflict between owners and non-owners of slaves, in the Middle Ages between landowners and non-landowners, and finally under capitalism – between workers and the bourgeoisie. In the end of history – communism change the system of production and redistribution.

rules of liberalism, it is only a curtain, it is only the way to hide reality. As Friedrich Engels pointed out – the protection of property is the protection of capitalism property, because workers have got nothing, inheritance is for protection some social rules connected with the property etc. [Engels 1907]. This vision of society – divided into two groups, which are in permanent conflict, founding conflict which causes political conflict, with the view of law as tool of classes domination¹⁵ [Macpherson 1988] does not let discuss common good. From relation person – society – state, only person disappeared. A person who is understood as subject of rights, but rights are only products of time, products of economics. The society – in holistic approach, disappears too, in this philosophical system the class (part of society) declines and defines social relations and classes good, but it cannot be treated as common good.

Summary

Aristotle, when he gave his definition of state (in his time – *polis*), pointed out that it is the community of citizens in state. Citizenship is a legal institution by which citizen is connected with the state. State is built from persons. Group of persons is society, which is not this same as simply group of people. In the history doctrine of law and politics there are this two tendencies – one negates the objective character of society, underlines non-reality of everything “underperson”; it is impossible to reach compromise because of egoism (atomistics) or, in opposition – because of origin of person – classes character of any division (collectivists). In opposition, other thinkers, like Aristotle, believed that the state and society are the product of nature, or a product of deal, contract, like contractualists who pointed out the tasks of the state and society from the point of view of man (citizen). In this republicanism vision – state and society have to work out common good, it is not valid if it is something objective (Rousseau) or something non-natural (contractualism). This vision is connected with liberalism, in which liberty of human and protection of his rights

¹⁵ Marxist critics of liberal democracy, of course not in agreement that this doctrine was important in the past, based on the claim false awareness of people – law’s equality in the reality of economic non-equality is false, created by class of owners to make a peace into exploited class. We have to see that in the works of Marx and Engels, there is no assumption that in socialism or in communism the added value of work will be liquidated and workers’ salary will be equal of the worth of their work. Bourgeois will be changed by political organisation of workers class, especially communist party.

are the foundations of state. Democratic and rule of law state is the example of evolution – from ancient republicanism, through the thought of medieval time to liberalism and perception of law, rights and liberties as conditions state's being. The formula of human rights makes it possible that all persons have equal rights to realize their freedom, what is exactly common good. Democracy gives a certainty that public discourse in state with division of power legitimates state and independent person right – from the will of majority.

Bibliography

- Balcerczyk I. (2016), *Spółeczeństwo obywatelskie w myśli społecznej Jana Pawła II i Václava Havla*, wyd. UŁ, Łódź.
- Baszkiewicz J. (1981), *Wolność, Równość, Własność. Rewolucje burżuazyjne*, Warszawa.
- Chmieleński M. (2004), *Atomizm a indywidualizm. Rozważania nad myślą polityczną i prawną Wilhelma von Humboldta*, wyd. UŁ, Łódź.
- Chmieleński M. (2006), *Max Stirner. Jednostka – Społeczeństwo – Państwo*, wyd. Księgarnia Akademicka, Kraków.
- Cycon (2010), *Rozmowy Tuskułiańskie i inne pisma*, przeł. J. Śmigaj, Z. Ciernikowska, W. Kornatowski, PWN, Biblioteka Gazety Wyborczej, Warszawa.
- Czubieński A., Topolski J. (1988), *Historia Polski*, Zakład im. Ossolińskich, Warszawa.
- Dubel L. (2012), *Historia doktryn politycznych i prawnych do schyłku XX wieku*, LexisNexis, Warszawa.
- Engels F. (1907), *Pochodzenie rodziny własności i państwa*, Kraków.
- Rejman G. (ed.) (1999), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa.
- Łoś S. (1960), *Rzym na rozdrożu. Studium monograficzne o Katonie Starszym*, Czytelnik, Warszawa.
- Macpherson C.B. (1988), *The Political Theory of Possesive Individualism: Hobbes to Locke*, Oxford, New York.
- Marks K. (1959), *Kapitał*, t. III, cz. 1–2, Warszawa.
- Modzelewski K. (2004), *Barbarzyńska Europa*, Iskry, Warszawa.
- Monteskiusz (2016), *O duchu praw*, przeł. T. B. Żeleński, Kraków.
- Morawski L. (2002), *Wykładnia w orzecznictwie sądów*, Komentarz, wyd. TNOiK, Toruń.
- Piekarski R. (2007), *Koncepcja cnót politycznych Machiavellego na tle elementów klasycznej etyki cnót*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.

- Rau Z. (2000), *Liberalizm. Zarys myśli politycznej XIX wieku*, Aletheia, Warszawa.
- Rousseau J.J. (1927), *O umowie społecznej*, Kraków.
- Tobor Z. (2013), *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*, LEX – Wolters Kluwer, Warszawa.
- Tocqueville A. (de) (2009), *O demokracji w Ameryce*, Aletheia, Warszawa.
- Zajadło J. (2017), *Sędziowie i niewolnicy, Szkice z filozofii prawa*, wyd. UG, Gdańsk.
- Ziemiński Z. (1976), *Logika praktyczna*, PWN, Warszawa.

Kazimierz Kubiak¹

Spółeczna Akademia Nauk

Dobro wspólne jako warunek istnienia wspólnoty

Common Good as a Precondition for the Existence of a Community

Abstract: The concept of common good, *bonum commune*, has been of interest both in ethical and practical terms for centuries. Attempts to explain the concept of common good are made on the basis of philosophy, sociology, economics as well as the social doctrine of the Church. The pursuit of defining the common good does not lose its relevance. On the contrary, with the development of mankind and increasing globalization it gains in significance. Invariably, questions arise as to whether the common good is good for everyone in the context of respecting the individual's right to develop one's personality and improve one's living conditions.

What causes various individuals to give up their ambitions and create a community? Does the common good create a community or rather the community defines the scope and understanding of the common good? What is good and what does it mean that something is common?

There was a time when attempts were made to remove the concept of common good from the scientific discourse by giving it a pejorative meaning in which "common means nobody's". Undertaking research into the common good and its role in the formation and development of communities was effectively discouraged through treating the community as a formation characteristic for primitive communes.

By recalling some definitions of the common good, this article attempts to demonstrate the vitality and timeliness of this concept in the functioning of a modern society and the creation of communities. The author of the article is fully aware of the complexity and capacity of both concepts. Therefore, bowing to the enormity of the earlier achievements of various sciences, he tries to join the discussion, thus emphasizing the importance of these concepts for theory and practical application in the development of modern society.

Key words: common good, good, common, community.

¹ kkubiak@san.edu.pl

Wprowadzenie

Pojęcie dobra wspólnego *bonum commune* od wieków jest przedmiotem zainteresowania w wymiarze etycznym, jak i praktycznym. Próby wyjaśnienia pojęcia dobra wspólnego podejmowane są na gruncie nauki filozofii, socjologii, ekonomii, jak i społecznej nauki Kościoła. Dążenie do zdefiniowania dobra wspólnego nie traci na swej aktualności. Wręcz przeciwnie, nabiera znaczenia wraz z rozwojem ludzkości i rozwojem globalizacji. Niezmiennie powracają pytania o to, czy dobro wspólne jest właściwe dla każdej osoby w kontekście poszanowania prawa jednostki do rozwoju jej osobowości i poprawy warunków egzystencji. Co powoduje, że różne jednostki rezygnują ze swoich ambicji, tworząc wspólnotę? Czy dobro wspólne tworzy wspólnotę czy raczej wspólnota definiuje zakres i rozumienie dobra wspólnego? Czym jest dobro i co to znaczy, że jest wspólne? Pojęcie dobra wspólnego przez pewien czas próbowano usunąć z naukowego dyskursu, nadając mu pejoratywne znaczenie, w którym „wspólne znaczy niczyje”. Traktowanie wspólnoty jako formacji charakteryzującej społeczność pierwotne przez jakiś czas skutecznie zniechęcało do podejmowania badań nad dobrem wspólnym oraz jego roli w powstawaniu i życiu wspólnot.

Prezentowany artykuł, poprzez przywołanie niektórych definicji dobra wspólnego, próbuje wykazać żywotność i aktualność tego pojęcia w funkcjonowaniu współczesnego społeczeństwa i tworzenia wspólnot. Autor artykułu ma pełną świadomość złożoności i pojemności obu pojęć. Dlatego, chyląc czoła przed ogromem dotychczasowego dorobku różnych nauk, próbuje włączyć się do dyskusji, podkreślając tym samym wagę tych pojęć dla teorii i praktycznego zastosowania w rozwoju współczesnego społeczeństwa.

Istota pojęcia dobra wspólnego (*bonum commune*)

Dobro wspólne w dyskursach myślicieli starożytności, średniowiecza oraz doktorów i Ojców Kościoła

Gdy podejmiemy rozważania dotyczące dobra wspólnego, zwraca uwagę budowa tego pojęcia, złożonego z dwóch części tworzących nowe znaczenie. Charakterystyczny szyk wyrazów, w którym przymiotnik następuje po rzeczowniku, wskazuje na wyrażenie idiomatyczne. Złożoność tego wyrażenia prowadzi do formułowania wielu znaczeń oraz zastosowań. Dobro wspólne wskazuje także na istnienie wspólnoty, która ceni określone dobro, przywiązu-

je wagę do dbałości i ochrony tego dobra. Samo „dobro” możemy rozpatrywać jako kategorię z zakresu prawa i etyki, jak i ekonomii.

Źródła współczesnych koncepcji dobra wspólnego należy szukać w rozważaniach starożytnych i średniowiecznych intelektualistów oraz Ojców Kościoła. Dobro doczesne w perspektywie mediewistycznej podporządkowane jest dążeniu do osiągnięcia dobra najwyższego, którego uosobienie stanowi Bóg.

Sięgając do starożytności, ówczesi Grecy „dobro wspólne” utożsamiali z konkretnymi korzyściami, majątkiem i płynącymi z niego pożytkami. Rzymianie „dobro” łączyli ze szczęściem, pomyślnością i cnotą. Zarówno Rzymianie, jak i Grecy uważali, że jednostka ma sposobność realizowania się poprzez swoją aktywność w życiu wspólnoty, której dobro jest ważniejsze niż osobista korzyść [Dzwończyk 2011, s. 155].

Arystoteles, wszechstronny myśliciel starożytności, za najwyższe dobro uważał doskonałość, zawartą w możliwościach człowieka jako istoty rozumnej. U Arystotelesa nie znajdziemy definicji dobra wspólnego, gdyż dobro wiązał z ludzkimi dążeniami, które określały pojęcie dobra [Wasilewski 2010, s. 131]. Arystoteles utożsamiał dobro indywidualne z dobrem uniwersalnym, czyli „szczęście jednostki to szczęśliwe państwo” [Szlachta 1999, s. 117]. Według Arystotelesa celem życia obywatela jest dobro państwa jako dobra wspólnego. Odmienne stanowisko prezentował słynny nauczyciel Arystotelesa, Aristokles znany jako Platon. W przekonaniu Platona, człowiek winien dążyć do poznania idei dobra jako niezbędnego warunku rozumnego życia prywatnego i publicznego. Rolą sprawiedliwego państwa jest zatem stwarzanie warunków dla moralnego wysiłku człowieka. Gdyby zaś państwo nie odgrywało tej roli, obywatel winien takiemu państwu odmówić posłuszeństwa.

Idee dobra wspólnego zostały przeniesione w średniowieczu na grunt chrześcijaństwa poprzez interpretację myśli i pojęć filozoficznych dokonanych przede wszystkim przez świętego Augustyna i świętego Tomasza z Akwinu. Święty Augustyn połączył arystotelesowski ideał dobrego bytu z zapisami Ewangelii głoszącej miłość bliźnich. Państwo i Kościół według świętego Augustyna to dwie niezależne wspólnoty, współpracujące ze sobą dla dobra ludzi. Obowiązkiem państwa jest zapewnienie spokoju społecznego i możliwości funkcjonowania wspólnot religijnych, które zobowiązane są do głoszenia zasad etyki życia społecznego.

Święty Tomasz z Akwinu wyodrębnił dwie różne koncepcje rozumienia dobra wspólnego. Jedna z koncepcji traktuje dobro wspólne w sensie dosłownym jako dobro całej społeczności. Emanacją najdoskonalszej formy spo-

łączeństwa jest państwo. Państwo, poprzez stanowione przez siebie prawo, dąży do zapewnienia dobra wspólnego, powszechnego, aby tworząc odpowiednie warunki zewnętrzne, pomóc w osiągnięciu zbawienia [Piechowiak 1999, s. 301]. Druga koncepcja ujmuje dobro wspólne jako dobro i ład całego wszechświata. W tej koncepcji człowiek skierowany jest do Boga jako dobra najwyższego, celu i przeznaczenia życia człowieka. Tak więc święty Tomasz traktuje dobro wspólne jako cel motywujący działania człowieka, który jest uznawany jako dobro własne. Warunkiem działania staje się zrozumienie dobra wspólnego i świadome akceptowanie go jako swojego. Koncepcja świętego Tomasza wyjaśnia działania człowieka i prawo, które wpływa na ludzi, reguluje ich zachowania w budowaniu dobra wspólnego [Krapiec 1991, s. 336].

Najpełniej stosunek do dobra wspólnego wyrażony został w nauce społecznej Kościoła katolickiego. Współcześnie doktryna społeczna Kościoła rozwija się, poczynając od pontyfikatu Leona XIII, w którym nawiązał do nauk głoszonych przez świętego Tomasza. W encyklice *Rerum novarum* z 15 maja 1891 roku, Leon XIII podkreślił, że „wszyscy bez wyjątku obywatele winni przyczyniać się do dobra wspólnego”. Zwrócił on uwagę, że „wprawdzie dobro społeczne jest przede wszystkim natury moralnej, jego bowiem osiągnięcie ma człowieka czynić lepszym, dobrze zorganizowane państwo winno zapewnić obywatelom w dostatecznej ilości także dobra materialne i zewnętrzne, których używanie jest konieczne do praktykowania cnoty” [Leon XIII, 1891].

Sobór Watykański II w Konstytucji duszpasterskiej o Kościele w świecie współczesnym dobro wspólne zdefiniował jako „sumę warunków życia społecznego, jakie bądź zrzeszeniom, bądź poszczególnym członkom społeczeństwa pozwalają osiągać pełniej i łatwiej własną doskonałość” [Sobór Watykański II 1966, www.nonpossumus.pl].

Jan XXIII dobro wspólne określał jako „sumę tych warunków życia społecznego, w jakich ludzie mogą pełniej i szybciej osiągnąć swoją osobistą doskonałość” [Jan XXIII, 1963, nr 65].

Według Jana Pawła II dobro wspólne stanowi to, co warunkuje i utrwała uczestnictwo w osobach działających wspólnie i co kształtuje w nich podmiotową wspólnotę działania [Wojtyła 1985, s. 345]. W liście skierowanym w 1994 roku do rodzin Jan Paweł II podkreślił, że do natury dobra należy jego upowszechnianie się wśród ludzi, każde dobro zmierza do stania się dobrem wspólnym [Jasudowicz 1999, s. 132]. W swoim przemówieniu w polskim Parlamencie w 1999 roku, Jan Paweł II przypomniał parlamentarzystom, że „gdy dobro wspólne stanowi najważniejszy cel dążeń, zostają położone mocne

i trwałe fundamenty pod budowę pokoju. Kiedy natomiast prawa człowieka są lekceważone lub deptane i gdy wbrew zasadom sprawiedliwości interesy partykularne są stawiane wyżej niż dobro wspólne, wówczas zasiane zostaje ziarno nieuchronnej destabilizacji, buntu i przemocy” [VII Pielgrzymka... 1999, s. 106].

Współczesne odwołania do dobra wspólnego

Zanim przejdziemy do współczesnych poglądów i interpretacji dobra wspólnego, warto przypomnieć Stanisława ze Skarbimierza (Skalbmierza), rektora Uniwersytetu Krakowskiego, który ponad sześćset lat temu w wygłoszonym kazaniu *De dilligendo bono communi* sformułował pięć zasad poszanowania dobra wspólnego, którymi winno kierować się państwo, aby osiągnąć pomysłność [Ożóg, www.lokietek.pl/wislica_ozog.html]:

- sprawiedliwość – państwo bez sprawiedliwości nie może się ostać;
- zgoda wszystkich organów buduje potęgę państwa. Niezgoda bazuje na prywacie, skłonności do sporów, podziałach i zwalczających się stronnictwach;
- wzajemna pomoc obywateli, a także współdziałanie i służba. Chroni to organizm państwa od choroby tyrańskich rządów, niegodziwości, egoizmu, zagarniania władzy i urzędów, podziałów politycznych oraz oziębłości między poszczególnymi członkami;
- rządy w państwie winny być wspierane przez grupę mądrych doradców. Brak dobrej rady może spowodować upadek Królestwa;
- wspólny cel jako środek zapobiegający rozbieżnym dążeniom, które prowadzą do upadku państwa.

W kazaniu *De his qui spectant ad institiam* rektor rozumienie sprawiedliwości przedstawił następująco: nikomu nie szkodzić i służyć dobru wspólnemu, sprawiedliwy uważa dobro wspólne za swoje, a własne za wspólne. Z szacunkiem trzeba stwierdzić, że zasadność tych zasad mimo upływu lat jest wciąż aktualna.

Trudność w sformułowaniu jednolitej, powszechnie akceptowanej definicji wynika z instynktownej potrzeby oceny postępowania osób oraz organizacji i instytucji publicznych przez pryzmat dobrego lub złego działania w stosunku do nas bądź grupy, której jesteśmy członkami. Nasze członkostwo i aktywność w wielu społecznościach, takich jak: rodzina, stowarzyszenia, środowisko pracy, region, podpowiada nam nie zawsze spójne rozumienie i formułowanie dobra czy dobra wspólnego. Raczej wszyscy jesteśmy zgodni, że dobro wspólne istnieje mimo braku możliwości zamknięcia jego zawartości w określonych ramach.

Problem dobra wspólnego na gruncie dorobku świętego Tomasza stał się przedmiotem badań i rozważań J. Maritaina, który podjął próbę powiązania dobra wspólnego z instytucją demokracji. Według Maritaina dobro wspólne jest ściśle związane z dobrem osobistym i winno wspierać rozwój każdej osoby. Człowiek we wspólnocie może się doskonalić i dlatego poszukuje dobra wspólnego. Stosunki społeczne kształtują się w trakcie realizacji wspólnego celu – znanego i akceptowanego przez jednostki. Dążenie do jego osiągnięcia realizowane jest na bazie przyjętych reguł postępowania. Uformowane i przestrzegające tych reguł społeczeństwo staje się „społeczeństwem politycznym”, powstałym w wyniku dążenia do wspólnego ludziom celu – dobra wspólnego [Turek 2008, s. 98]. W koncepcji J. Maritaina dobro wspólne, do którego dąży społeczeństwo, jest celem pośrednim, podporządkowanym dobru osoby [Maritain 1960, s. 62], zaś państwo ma zapewnić warunki do osiągnięcia tego celu. Wszelka władza ma służyć realizacji dobra wspólnego i jest mu podporządkowana [Kundera, Maciejewski 2006, s. 140].

Podobnie rozumuje kolejny autor, który, odwołując się do nauki społecznej Kościoła [Zubik 2007, s. 394], dobro wspólne definiuje jako „sumę tych warunków życia społecznego, które pozwalają poszczególnym jego członkom lub ich związkom na pełniejsze lub łatwiejsze osiągnięcie doskonałości (...) dobro wspólne jest racją istnienia wszystkich władz publicznych (...) a obowiązek odpowiedzialności za realizację *dobra wspólnego* należy uznać za podstawową rację istnienia państwa”.

Za dobro wspólne mogą być uważane takie wartości, jak religia, życie, przyjaźń, poczucie estetyki, wiedza, wolność, rozumna praktyczność. Każda z tych wartości jest dobrem wspólnym przez fakt, że „może w niej uczestniczyć nieskończenie wiele osób na nieskończenie wiele rozmaitych sposobów czy w nieskończenie wielu rozmaitych sytuacjach” [Finnis 2001, s. 172].

Spełnianie się dobra wspólnego w przekonaniu F.J. Mazurka następuje poprzez uczestniczenie w kulturze, której centralną postacią i rdzeniem jest człowiek. Kultura z jednej strony jest dobrem konkretnej jednostki, ale równocześnie dobrem wspólnym [Mazurek 2001, s. 78].

Badacze przedmiotu zwracają uwagę na niebezpieczeństwo utożsamiania dobra wspólnego z zasobami materialnymi i niematerialnymi w postaci rzeczy usług. Zauważmy, że o tym, czy dane dobro jest dobrem wspólnym, decyduje sama społeczność. Podejmując określone działania, zgodne z wyznawanymi wartościami i normami postępowania, dokonuje swego wyboru dóbr wspólnych. Według D. Boliera [2014, s. 15] dobro wspólne jest:

- a) społecznym systemem ciągłej opieki nad zasobami w celu ochrony wspólnych wartości i tożsamości społeczności;
- b) systemem samoorganizacji, z zasobami odnawialnymi i nieodnawialnymi, z niewielkim udziałem państwa;
- c) kolektywnym bogactwem dziedzicznym lub tworzonym wspólnie, które powinno być przekazane kolejnym pokoleniom w jak najlepszym stanie;
- d) obszarem gospodarki, tworzącym nowe wartości również prostymi metodami, często zagrożonymi przez obowiązujący system rynkowo-państwowy.

Powszechnie znanej krytyki dobra wspólnego dokonał G. Hardin, przedstawiając „tragedię wspólnego pastwiska”. G. Hardin zaproponował, aby wyobrazić sobie „... pastwisko dostępne dla wszystkich. (...) racjonalny pasterz dojdzie do wniosku, iż jedynym sensownym dla niego rozwiązaniem jest zwiększenie stada. (...) Każdy z nich (pasterzy) tkwi w zamkniętym systemie, który skłania go do nieograniczonego powiększania stada w świecie, który jest ograniczony (...) Ogólna dostępność dóbr (tzn. pastwiska) doprowadza wszystkich do ruiny” [Peszek, Żylicz 1992, s. 5]. G. Hardin wycofał się z prezentowanego stanowiska w wyniku licznych publikacji, debat i działań prowadzonych przez E. Ostrom, przyznając, że powinien raczej swój esej zatytułować *Tragedia niezarządzanego dobra wspólnego* lub *Tragedia otwartego dostępu*. Poszukując najlepszego sposobu na rozwiązywanie problemu zarządzania przez wspólnotę eksploatującą dobra wspólne, E. Ostrom [2013, s. 36] zaproponowała postępowanie według ośmiu wytycznych:

- jednoznaczne określenie granic „dobra wspólnego”;
- dopasowanie zasad korzystania do lokalnych warunków;
- wspólne stanowienie reguł zarządzania dobrem;
- monitorowanie przestrzegania zasad przez członków wspólnoty;
- wprowadzenie stopniowalnych sankcji w razie łamania zasad;
- efektywne i niekosztowne mechanizmy rozwiązywania konfliktów;
- wdrożenie wielopoziomowych instytucji, tworzących większe systemy i koordynacja reguł na różnych poziomach działania danego zasobu.

Na uwagę zasługuje wystąpienie D. Boliera podczas spotkania w American Academy w Berlinie w grudniu 2012 roku, w trakcie którego ogłosił on dobro wspólne jako nowy paradygmat rządzenia się gospodarki i polityki [www.scribd.com/doc/118637397/Dobro-wspolne-jako-nowy-paradygmat].

Próbie klasyfikacji znaczeń dobra wspólnego podjął D.P. Sulmasy [2001, s. 303], podając cztery znaczenia tego terminu. Ich zestawienie wprowadzone jest do artykułu w ślad za A. Młynarską-Sobaczewską [2009, s. 62]:

- zbiorowe dobro wspólne (*aggregative common good*) – rozumiane jako suma wszystkich dóbr jednostek w społeczności, zgodnie z altruistyczną formułą „jak najlepiej dla jak największej liczby ludzi”, co – zdaniem Sulmasy – jest jedynie sentymentalną wersją tego znaczenia, w istocie bowiem utylityści dostrzegli, że suma dóbr jednostkowych w społeczności jest efektem dodawania zarówno dobra, jak i zła; jest wypadkową, a nie sumą jedynie aktywów;
- wspólne dobro wspólne (*common common good*) – w dwóch wariantach znaczeniowych:
 - a) jako wspólne dobro posiadania, czyli te dobra, które pozostają w powszechnym posiadaniu (woda, powietrze, przestrzeń);
 - b) jako dobro wspólne teleologiczne, czyli cele, wartości, jakie ludzie pragną osiągnąć, postrzegane w zależności od przyjętej aksjologii czy systemu etycznego; u Tomasza z Akwinu – jak przytacza Sulmasy – dobrem takim było poznanie Boga i życie w społeczności; J. Finnis wymienia współcześnie jako najwyższe i upragnione dobra: życie, wiedzę, zabawę, przeżycia estetyczne, przyjaźń (życie w społeczności), rozumność praktyczną i religię;
- wspierając dobro wspólne (*supersessive common good*) – czyli takie, które przeważa nad wszystkimi jednostkami i ich dobrem w społeczności. W tym znaczeniu dobrem wspólnym może być państwo, które z istoty swojej i w sposób strukturalny pochłania interesy indywidualne;
- integralne dobro wspólne – w tym znaczeniu dobrem wspólnym jest to, co powstaje w wyniku ludzkiej interakcji i nie może być podzielone na jednostkowe dobra; to warunki umożliwiające jednostkom współpracę i wspólną realizację zamierzonych celów albo (konstytutywnie): bycie we wspólnocie, bycie częścią społeczności – to tradycyjne ujęcie dobra wspólnego, odwołujące się do myśli Arystotelesa, a także Tomasza z Akwinu.

Nawiązanie do dobra wspólnego znajdujemy w Konstytucji Rzeczypospolitej z 2 kwietnia 1997 roku. W preambule Konstytucji RP zawarty jest zapis: „...my Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej (...) równi w prawach i w powinnościach wobec **dobra wspólnego – Polski**”. Podobne nawiązanie znajdujemy w artykule 1 Konstytucji, w którym stwierdza się, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Artykuł 25 ust. 3 nakazuje, aby stosunki między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi oparte były na poszanowaniu wzajemnej autonomii, ale zobowiązuje do „... współdziałania **dla dobra człowieka i dobra wspólnego**”. Artykuł 82

przypomina, że „Obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz **troska o dobro wspólne**”. W artykule 130 Konstytucji zawarta jest treść przysięgi Prezydenta RP, w której Prezydent ślubuje, że w jego postępowaniu „**dobro Ojczyzny oraz pomyślność obywateli** będą (...) najwyższym nakazem”. Dla „**dobra państwa**” artykuł 113 umożliwia utajnienie posiedzenie Sejmu. Godzi się zauważyć, że Konstytucja RP tylko w jednym przypadku definiuje pojęcie „dobra wspólnego”, stwierdzając, że dobrem wspólnym wszystkich obywateli jest Polska. Można z tego sformułowania wysnuć wniosek, że to, co zapisane w Konstytucji, jest dobre dla Polski, a to, co dobre dla Polski, jest dobre dla jej obywateli [Konstytucja RP 1997].

Mimo głosów oponentów twierdzących, że przywołanie w Konstytucji RP dobra wspólnego nie może stanowić podstawy do budowania obowiązujących norm prawnych, autor artykułu przychylił się do opinii konstytucjonalistów mających odmienne zdanie [Brzozowski 2006, s. 18].

Wspólnota jako dobro wspólne

Można zaryzykować twierdzenie, że pojęcie wspólnoty (*community*) towarzyszy ludzkości „od zawsze”, chociaż nie zawsze była uświadamiana i definiowana. Za ojca teorii wspólnoty uznaje się F. Tonniesa, który w książce *Gemeinschaft und gesellschaft*, opublikowanej w 1887 roku, przedstawił wspólnotę *gemeinschaft* jako typ zbiorowości, którą łączą silne związki mające źródła w historii, tradycjach, obyczajach, religii, wyznawanych wartościach, charakteryzującą się silnym poczuciem więzów i obowiązków wobec grupy. Przeciwny dla wspólnoty typ grupy *gesellschaft* opiera swoje istnienie na więzi wynikającej z realizowanych interesów. Wspólnotę intuicyjnie określamy jako grupę skupioną wokół ważnego dla niej dobra. Dobro wspólne jest na tyle silnym czynnikiem wywołującym emocje, że członkowie grupy gotowi są ponieść ofiary dla jego obrony. Z. Bauman wyraża pogląd, że „wspólnota brzmi dobrze, cokolwiek to znaczy, dobrze jest mieć wspólnotę, być we wspólnocie. (...) Czujemy, że wspólnota jest zawsze czymś dobrym” [Bauman 2008, s. 5].

Do najczęściej przywoływanych definicji wspólnoty należy definicja M.B. Sussmana, który stwierdza, że o istnieniu wspólnoty mówi się wówczas, kiedy interakcja między jednostkami ma na celu uwzględnienie potrzeb jednostek i realizację celów grupowych (...). Niewielka przestrzeń geograficzna jest inną cechą wspólnoty. (...) Wspomniane cechy społecznej interakcji, struktury służące gratyfikacji fizycznych, społecznych i psychologicznych potrzeb oraz

ograniczona przestrzeń fizyczna są w definicji wspólnoty podstawowe [Sussman 1959, ss. 1–2]. Podobną definicję wspólnoty znajdujemy u G. Sjoberga: „zespół aktorów dzielących razem niewielką przestrzeń, która stanowi bazę do realizacji większej części ich codziennych działań [Sjoberg 1965, s. 115]. W definicji A. Hawley podkreśla, że „wspólnota była zawsze podobna do jednostkowego organizmu. Wzajemne powiązania między jej częściami są tak bliskie i konieczne (...), że oddziaływanie na jedną z jej części jest natychmiast transmitowane. Co więcej, wspólnota nie tylko jest mniej lub bardziej samowystarczającą całością zawierającą sama w sobie zasadę swojego własnego procesu życiowego, ale również rozwija się lub ma naturalną historię z określonymi stadiami młodości, dojrzałości, starzenia się. Jest więc całością różną od swoich części, posiadającą moc i możliwości niedostępne dla jej części. Jeżeli nie jest organizmem, to jest co najmniej super organizmem” [Hawley 1950, s. V].

A. Szahaj [2008, s. 85] wyróżnia dwa różne rodzaje wspólnoty. Ekskluzywne i naturalistyczne rozumienie wspólnoty nazywa wspólnotowością organiczną. Takie rozumienie wspólnoty wpływa na rozumienie dobra wspólnego jako globalnego, dotyczącego wszystkich. Drugi model wspólnoty ma charakter konstruktywistyczny. W tym modelu wspólnota uznaje swój wyobraźniowy charakter, nie ukrywa przygodnego charakteru. Jej członkowie są w niej tak długo, jak długo zachowuje ona swój sens. Tego rodzaju wspólnota nie domaga się bezwzględnej jedności, a wewnętrzną różnorodność traktuje jako zaletę.

Należy podkreślić, że współcześnie mechanizm tworzenia wspólnoty jest podobny do procesu kształtowania się wspólnot naszych przodków. Najprostszy model kształtowania się wspólnot pierwotnych można przedstawić jako wspólne dążenie najbliższych sobie ludzi do zdobycia i poszerzenia dobra wspólnego w postaci terenów łowieckich. Powstawała potrzeba ochrony zdobytych terenów dla rozwoju wspólnoty rodowej. Kierowanie wspólnotą powierzano najbardziej męznym, a ci z czasem przejmowali władzę nad społecznością, wprowadzając reguły postępowania wspólnoty, wsparte systemem wierzeń opartych na strachu i bojaźni ludzi przed niebezpieczeństwem i wszystkim, co nierozpoznane.

Mimo upływu wieków oraz krytyki wspólnoty jako kategorii historycznej i szkodliwej dla otwartości i mobilności ludzi, obserwuje się powrót do wspólnoty jako miejsca zapewniającego bezpieczeństwo i możliwości rozwijania osobowości, wiedzy, umiejętności i wsparcia we wdrażaniu własnych pomysłów. Wielu badaczy przedmiotu twierdzi, że w świecie rozwijającej się techniki człowiek nie jest zainteresowany funkcjonowaniem w ramach wspólnoty.

Z jednym można się zgodzić; nie ma powrotu do modelu wspólnoty pierwotnej. Współcześnie spotykamy się z licznymi przypadkami życia poza wspólnotą, bardziej w świecie wirtualnym niż realnym. Jednak rozliczne problemy łączą ludzi gotowych bronić dóbr, które w ich przekonaniu są dobrami wspólnymi. Godność człowieka, ochrona środowiska, wolność, prawo do bezpieczeństwa, wartości zawarte w Konstytucji, prawo do wolności religijnej to dobra wspólne, chronione przez powstające dla ich obrony wspólnoty. Wbrew pesymistom, wieszczącym niszczenie wspólnot przez nowoczesną technikę, nowe technologie mogą stanowić wsparcie ich działania. Mimo świadomości zagrożeń, jakie niesie ze sobą Internet [Sokołowski 2014], trudno nie zgodzić się z twierdzeniem, że jest to dobro wspólne [Hofmokl 2009], narzędzie komunikacji i pozyskiwania wiedzy o inicjatywach podejmowanych przez podobne wspólnoty na świecie. Fakt, że rządzący krajami na różnych kontynentach próbują blokować dostęp do Internetu, wskazuje na potrzebę szczególnej ochrony tego dobra.

Ze względu na rozmiary artykułu niemożliwe jest omówienie wszystkich rodzajów wspólnot i dóbr, które je łączą. Spośród wielu, warto wymienić takie wspólnoty, jak: wspólnota rodzinna, mieszkaniowa, religijna, wspólnota zawodowa, wspólnota lokalna, terytorialna, mieszkaniowa.

Cechy charakterystyczne łączące członków wspólnot to bliskość, solidarność, silne więzi emocjonalne, jedność, zgodność w uznawaniu dóbr wspólnych i gotowość do ich obrony. Szczególnym rodzajem wspólnoty jest wspólnota akademicka, łącząca ludzi w procesie poznawania i doskonalenia swojej wiedzy, by służyć społeczeństwu.

Przedstawione w artykule zagadnienia w niewielkim stopniu odzwierciedlają głębokość i rozległość zagadnień związanych z dobrami wspólnymi i funkcjonowaniem wspólnot. Wskazują autorowi i czytelnikom pola godne dalszych badań i analiz.

Bibliografia

- Bauman Z. (2008), *Wspólnota*, Wydawnictwo Literackie, Kraków.
- Bolier D. (2014), *The Commons. Dobro wspólne dla każdego*, Spółdzielnia Socjalna Faktoria, Zielonka.
- Brzozowski W. (2006), *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, „Państwo i prawo”, nr 11.
- Dzwończyk J. (2011), *Dobro wspólne czy przede wszystkim własne* [w:] A. Kasińska-Metryka, K. Bochenek-Cichoń (red.), *Władza czy służba. Problemy dobra wspólnego w polityce*, wyd. A. Marszałek, Toruń.

- Finnis J. (2001), *Natural Law and Natural Rights*, tłum. K. Lossman, Warszawa.
- Hawley A. (1950), *Human Ecology a Theory of Community Structure*, New York, Roland.
- Hofmøller J. (2009), *Internet jako nowe dobro wspólne*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Jan XXIII (1963), *Mater et Magistra, O współczesnych przemianach społecznych w świetle nauki chrześcijańskiej*, wyd. Societe d'Editions Internationales (SEI), Paryż.
- Jan Paweł II (1999), *Przemówienie w Parlamencie [w:] VII Pielgrzymka Ojca Świętego Jana Pawła II do Ojczyzny*, Wydawnictwo M, Kraków.
- Jasudowicz T. (1999), *Wypisy z nauczania Ojca Świętego*, Dom Organizatora, TNOiK, Toruń.
- Kaufman H. (1959), *Toward and International Concept of Community*, „Social Forces”, vol. 38.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (zm. Dz. U. z 2009 r. Nr 114, poz. 946).
- Krąpiec M.A. (1991), *Ja – człowiek*, wyd. KUL, Lublin.
- Kundera E., Maciejewski M. (2006), *Leksykon myślicieli politycznych i prawnych*, Warszawa.
- Maritain J. (1960), *Humanizm integralny. Zagadnienia duchowe i doczesne świata chrześcijańskiego*, Katolicki Ośrodek Wydawniczy Veritas, Londyn.
- Mazurek F.J. (2001), *Godność osoby ludzkiej podstawa praw człowieka*, wyd. KUL, Lublin.
- Młynarska-Sobaczewska A. (2009), *Dobro wspólne jako kategoria normatywna*, „Acta Universitatis Lodzensis Folia Juridica”, nr 69.
- Ostrom E. (2013), *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Peszek G., Żylicz T. (1992), *Środowisko, społeczeństwo, gospodarka.. Wybór przekładów z literatury angielskiej*, wyd. ESEiZN, oddział polski, Kraków.
- Piechowiak M. (1999), *Filozofia praw człowieka. Prawa człowieka w świetle międzynarodowej ochrony*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin.
- Sjöberg G. (1965), *Community* [w:] J. Gould, W. Kalb, *Dictionary of Sociology*, London, Tavistock.
- Sokołowski M. (2014), *Oblicza Internetu*, wyd. PWSZ, Elbląg.
- Sulmasy D.P. (2001), *Four Basic notions of the common good*, „ST John's Law Review”, vol. 75, iss. 2.
- Sussman M. (red.) (1959), *Community Structure and Analysis*, New York, Growell.
- Szlachta B. (1999), *Dobro wspólne* [w:] M. Jaskólski (red.), *Słownik historii doktryn politycznych*, tom 2, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Tonnies F. (1988), *Wspólnota i stowarzyszenie*, PWN, seria „Biblioteka Socjologiczna”, Warszawa.
- Turek J. (2008), *Zasada dobra wspólnego a demokracja. Próba analizy stanowiska J. Maritaina*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym”, vol. 11, nr 1, Archidiecezjalne Wydawnictwo Łódzkie, Łódź.
- Wasilewski K. (2010), *Dobro wspólne w myśli Arystotelesa* [w:] D. Probuca (red.), *Dobro wspólne*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, Kraków.

Wojtyła K (1985), *Osoba i czyn*, Polskie Towarzystwo Teologiczne, Kraków.

Zubik M. (2007), *Refleksje nad dobrem wspólnym jako pojęciem konstytucyjnym* [w:] *Prawo a polityka*, Warszawa.

Źródła internetowe

www.lokietek.pl/wislica_ozog.html, dostęp: 15.06.2017.

www.scribd.com/doc/118637397/Dobro-wspolne-jako-nowy-paradygmat, dostęp: 12.09.2012.

www.nonpossumus.pl, dostęp: 12.09.2012.

www.nonpossumus.pl/encykliki/LeonXIII/rerum_nowarum, dostęp: 09.09.2017.

Agata Kołodziejska¹

Spółeczna Akademia Nauk

Dobro wspólne jako racja istnienia władzy publicznej

Good Common as the Rationale of the Existence of Public Authority

Abstract: The principle of the common good indicates the first constitutional value, the fundamental goal that the state is to serve – the integral development of the individual in society. Essential in a radical sense – a goal that all elements of the state serve. The common good is the sum of the conditions of social life that allow individual members of society and their associations to achieve more or easier perfection. It is the *raison d'être* of all public authorities. The principle of the common good is primarily a principle defining what the state should be, and not how citizens should behave towards the state. The state is a common good, not because everyone has obligations to it, but because it serves the development of all members of the political community.

Key words: common good, reason, existence, public authority.

Wprowadzenie

Państwo jest organizacją polityczną społeczeństwa, która nie może istnieć bez ludności, terytorium i władzy. Obligatoryjnymi składnikami konstytutywnymi państwa, które mogą posłużyć do określenia i dokonania charakterystyki państwa jest **ludność państwa** – występująca jako niezbędna aby mogło istnieć państwo. Ludność państwa stanowi ogół osób fizycznych zamieszkujących terytorium danego państwa i podlegających jego prawom [Zieliński 2006; Ryszka 1984]. Do ludności danego państwa zaliczają się nie tylko obywatele²

¹ kołodziejskaagata30@gmail.com

² Obywatelstwo jest trwałym węzłem prawnym łączącym osobę fizyczną z określonym państwem, nabycie obywatelstwa następuje z racji prawa krwi lub prawa ziemi.

ale również cudzoziemcy³ oraz tzw. bezpaństwowcy⁴. Ludność państwa posiada zakres praw i obowiązków, który ustalają organy państwa. Na świecie liczebność ludności państw jest zróżnicowana – istnieją państwa z ludnością do 1 mln i państwa, które zamieszkuje ponad 100 mln mieszkańców. Państwo jest organizacją obejmującą całą ludność na określonym terytorium. Ludność jest ważnym składnikiem państwa z tego względu, że to człowiek wpływa na rozwój ekonomiczny, gospodarczy, kulturowy państwa, wpływa na wzrost cywilizacji [Zieliński 2006; Ryszka 1984]. **Terytorium państwa** – terytorium jest podstawą istnienia państwa, występowanie państwa bez terytorium jest niemożliwe. Terytorium jest to obszar geograficzny podległy suwerennej władzy państwowej. **Władza publiczna** – ważny atrybut państwa. Najważniejszym zadaniem władzy jest podporządkowanie sobie ludności na danym terytorium. Podporządkowanie polega na nadaniu obywatelom praw i obowiązków, czuwaniu nad ich przestrzeganiem, a w razie niepodporządkowania pociągnięcie do odpowiedzialności. W długim procesie dziejowym wytworzył się podział działań publicznych co doprowadziło do rozłamu władzy i powołania odpowiednich organów państwowych pełniących określone funkcje. Główne organy władzy publicznej to: organy prawotwórcze, organy administracyjne, organy sądowe i organy kontrolne. Władza publiczna jest władzą obejmującą wszystkich ludzi w państwie [Zieliński 2006; Ryszka 1984].

Istota i znaczenie dobra wspólnego i racji istnienia władzy publicznej

Dobro wspólne, to suma warunków życia społecznego, które pozwalają poszczególnym członkom społeczeństwa i ich związkom na pełniejsze lub łatwiejsze osiągnięcie doskonałości. Jest ono racją istnienia wszystkich władz publicznych. Pojęcie dobra wspólnego, uznane przez polskiego ustrojodawcę za konstytucyjne dla polskiego państwa, jest pojęciem normatywnym o niezwykle trudnej do ustalenia treści. Pojęcie to otwiera polską Konstytucję, wprowadzając klauzulę określającą charakter państwa, a właściwie jego rację bytu [Młynarska-Sobaczewska 2009, s. 61]. Pojęcie to jako kategoria normatywna jest w polskim porządku ustrojowym znane od dość dawna, choć zarazem trudno uznać je za mocno zakorzenione. Artykuł 1 konstytucji kwietniowej stanowił: „Państwo polskie jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli”,

³ Osoby mające obce obywatelstwo.

⁴ Osoby nie mające żadnego obywatelstwa.

a zatem brzmiał podobnie jak obecny artykuł 1 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. („Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”)⁵ [Młynarska-Sobaczewska 2009, s. 61].

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. dobro wspólne i racje istnienia władzy państwowej wyrażają: wstęp/preambuła, art. 1⁶; art. 25 ust. 3; art. 59 ust. 3; art. 71 ust. 1; art. 82; art. 113; art. 130; art. 150; art. 104 ust. 2 [Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483].

Jak wyżej wykazano, o „dobru wspólnym” wspomina art. 25 ust. 3 konstytucji [Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483], którego interpretacja nakazuje kościołom i państwu współdziałanie dla „dobra człowieka i dobra wspólnego”. Do dobra państwa natomiast odwołuje się ustrojodawca w art. 113 Konstytucji [Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483], zezwalając utajnić obrady parlamentu w szczególnych sytuacjach. Wreszcie o dobru Ojczyzny traktuje rola przysięgi Prezydenta (art. 130) i członków Rady Ministrów [Młynarska-Sobaczewska 2009, s. 65].

Kategoria „dobro wspólne” jest we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym opartym na Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. kategorią nową, a jej wprowadzenie do ustawy zasadniczej nie było w doktrynie prawa konstytucyjnego poprzedzone badaniami naukowymi. Kategoria ta ma charakter stanowiący swoistą właściwość i nie jest sama przez się zrozumiała. Obecnie obowiązująca konstytucja nie zawiera definicji ani określenia dobra wspólnego; nie zawierają ich także ustawy [Zubik 2007, s. 390].

Interpretując znaczenie wyrażenia „dobro wspólne” w oparciu o inne przepisy konstytucji, trzeba by uznać, że zasada dobra wspólnego nie ma autonomicznego znaczenia [Łączkowski 2003]. Analizując możliwości dekodowania treści konstytucyjnego pojęcia dobra wspólnego wskazuje W. Łączkowski na dwie możliwości – po pierwsze, pozostanie na gruncie języka prawnego i prawniczego, wówczas uznać trzeba, że treść pojęcia dobra wspólnego określana jest przez prawo pochodzące od demokratycznego państwa, o którym mówi art. 2 Konstytucji z 1997 r.; po drugie, treść tego pojęcia można odczytywać „na podstawie aksjologicznej”, „na tle aksjologicznym”, w oparciu o treść wartości dobra wspólnego dookreśloną poza systemem prawa [Łączkowski 2003, s. 38].

⁵ Na różnice znaczeniowe obu terminów i genezę odmiennego brzmienia obecnego art. 1 zwraca uwagę W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 1 Konstytucji* [2007, s. 13].

⁶ Jako wzorzec kształtowania całego państwa: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”.

Wyrażona wprost w art. 1 Konstytucji, zasada dobra wspólnego nakazuje pojmować państwo jako sumę warunków życia społecznego. Zatem każdy jego element, w tym każda regulacja prawna, powinien w możliwie wysokim stopniu być elementem składającym się na całość tworzącą warunki integralnego rozwoju członków wspólnoty politycznej i tworzonych przez nich wspólnot. Zasada dobra wspólnego jest w pierwszym rzędzie zasadą określającą, jakie powinno być państwo, a nie jak powinni się zachowywać obywatele wobec państwa. Państwo jest dobrem wspólnym nie dlatego, że wszyscy mają wobec niego obowiązki, ale dlatego że służy rozwojowi wszystkich członków wspólnoty politycznej [Piechowiak 2012, s. 433]. Na podstawie zasady dobra wspólnego można postawić tezę, że służebność państwa wobec jednostki jest centralną ideą Konstytucji z 1997 r. Służebność państwa wobec członków wspólnoty politycznej, jest też racją obowiązków wobec niego. Rozstrzygnięcia dotyczące relacji jednostki do państwa zawarte w art. 1 wskazują na to, że warunki istnienia państwa jako całości, w tym bezpieczeństwo zewnętrzne, nie są wartościami bezwzględnymi, przed których realizacją musiałaby zawsze ustępować realizacja innych wartości. Faktycznie istniejące państwo i jego istnienie nie jest wartością pierwszą i nienaruszalną [Piechowiak 2012, s. 433].

Państwo jako dobro wspólne stanowi wyraz ambicji, aspiracji i dążeń wszystkich obywateli. Jako takie nie ogranicza się do tych warunków życia społecznego, z których każdy może skorzystać, ale także obejmuje warunki życia społecznego ukształtowane specjalnie dla ułatwienia rozwoju grup jednostek i tworzonych przez nie społeczności. Podstawową zasadą regulującą relacje między państwem a jednostkami i społecznościami jest zasada pomocniczości – to jednostki i społeczności same wyznaczają i realizują swoje własne cele, także cele dla nich specyficzne, państwo jako dobro wspólne tworzy przestrzeń wolnej realizacji jednostek i społeczności oraz – gdy jest to niezbędne – wspomaga, zmierzając do zachowania możliwie dużej autonomii wspieranych podmiotów [Piechowiak 2012, s. 433].

Zasada dobra wspólnego wskazuje pierwszą wartość konstytucyjną, zasadniczy cel, któremu służyć ma państwo – integralny rozwój jednostki w społeczeństwie. Zasadniczy w sensie radykalnym – taki cel, któremu służą wszystkie elementy państwa. Wartość, którą jest ów rozwój, jest też podstawą spójności aksjologicznej konstytucji. To zasada dobra wspólnego umieszcza wartość godności, a wraz z nią i wartości chronione konstytucyjnymi wolnościami i prawami, u podstaw systemu prawnego jako określające fundamentalne warunki rozwoju człowieka. W odróżnieniu od innych zasad, zasada dobra wspólnego wyznacza perspektywę obejmującą wszystkie inne wartości

i zasady, pozwalając na umieszczenie ich w strukturze obejmującej całe państwo i dając punkty odniesienia przy poszukiwaniu równowagi (proporcji) w realizacji kolidujących wartości czy zasad; przy czym sama wartość czy zasada dobra wspólnego (podobnie jak zasada godności, choć z innych od niej względów) nie podlega ważeniu względem innych wartości czy zasad. Zasada dobra wspólnego należy do zasad współokreślających materialną tożsamość Konstytucji z 1997 r. i jako taka wyznacza granicę dopuszczalnej reinterpretacji konstytucji, wyznaczając kryteria legitymizmu takich reinterpretacji. Dzięki temu, że fundamentem dobra wspólnego jest rozwój tu i teraz, w danych warunkach, zasada dobra wspólnego daje uzasadnienie dla dynamicznej wykładni prawa, w tym i samej konstytucji [Piechowiak 2012, s. 433].

Dorobek Trybunału Konstytucyjnego jest dość obszerny z punktu widzenia dobra wspólnego jako racji istnienia władzy państwowej. M. Zubik [2007, ss. 396–397] cytuje jedenaście orzeczeń odwołujących się do tego pojęcia:

- 1) dobro wspólne jest wartością, dla której pracodawcy i pracownicy winni poświęcać pewną część swoich interesów własnych [wyrok z 30 stycznia 2001 r., (K 17/00), OTK ZU 2001/1, ss. 39–40];
- 2) dobro wspólne jest celem integracji europejskiej [wyrok z 11 maja 2005 r., (K 18/04), OTK ZU 2005/5/A, ss. 690–691];
- 3) dobro wspólne może uzasadniać wyjątkowe ograniczenia w sferze reglamentacji gospodarki budżetowej [wyrok z 4 maja 2004 r., (K 40/02), OTK ZU 2004/5/A, s. 532];
- 4) dobro wspólne podlega ochronie w szczególności poprzez zapewnienie odpowiedniego stanu równowagi budżetowej i kondycji finansów publicznych [wyrok z 27 lutego 2002 r., (K 47/01), OTK ZU 2002/1/A, ss. 109–110];
- 5) dobro wspólne jest w realizacji miarą decentralizacji administracji [wyrok z 18 lutego 2003 r., (K 24/02), OTK ZU 2003/2/A, s. 146];
- 6) dobrem wspólnym jest zachowanie ładu prawnego oraz troska o zachowanie ciągłości funkcjonowania organów państwowych [wyrok z 3 listopada 2006 r., (K 31/06), OTK ZU 2006/10A/147];
- 7) dobro wspólne nie może być traktowane jako ogólna przesłanka uzdrawiająca wady postępowania legislacyjnego związane z naruszaniem zasad poprawnej legislacji [wyrok z 10 października 2001 r., (K 28/01), OTK ZU 2001/7, s. 1046];
- 8) elementem dobra wspólnego jest zapewnienie obronności kraju i uzasadnia ono nakładanie obowiązków na obywateli w tej dziedzinie [wyrok z 23 listopada 2003 r., (K 37/02), OTK ZU 2003/9/A, ss. 1092–1093];

- 9) dobro wspólne uzasadnia gwarancje dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej [wyrok z 20 marca 2006 r., (K 17/05), OTK ZU 2006/3/A, s. 308];
- 10) zmiana obowiązującego prawa – w świetle „dobra wspólnego” może być uzasadniona zmianą warunków społecznych lub gospodarczych [wyrok z 24 października 2005 r., (P 13/04), OTK ZU 2005/9/A, ss. 1217–1218];
- 11) uchylanie się od ciężarów publicznych jest naruszaniem zasady dobra wspólnego (wyrok z 16 kwietnia 2002 r., (SK 23/01), OTK ZU 2002/3/A, s. 351) [Zubik 2007, ss. 396–397; Młynarska-Sobaczewska 2009, ss. 66–67].

Do powyższych orzeczeń w interpretowaniu „dobra wspólnego jako racji istnienia państwa” A. Młynarska-Sobaczewska [2009, ss. 66–67] dodaje kilka innych, jak się wydaje dość znaczących z punktu widzenia doktryny prawa i pozwalających skonstruować pewien orzeczniczy model tego pojęcia:

1. Wyrok z 27 stycznia 1999 r. (K 1/98) Trybunał stwierdził, że istnieje interes publiczny (utożsamiany z dobrem wspólnym) polegający na ukształtowaniu zewnętrznego obrazu wymiaru sprawiedliwości, tworzącego w społeczeństwie przekonanie, iż sąd jest bezstronny. Istnienie zatem niezawisłego sądownictwa, zdaniem Trybunału, należy do warunków prawidłowego funkcjonowania społeczności, zdolnej w ten sposób zaspokajać swoje interesy.
2. Wyrok z 9 lutego 1999 r. (U 4/98) Trybunał zaliczył do wartości składających się na dobro wspólne korzystanie ze środowiska naturalnego. Do tej argumentacji Trybunał powrócił także w orzeczeniu z 15 maja 2006 r. (K 32/05). Dobro wspólne jest także kategorią przydatną do analizy obowiązków obywatelskich, w myśl art. 82 Konstytucji.
3. Wyrok z 6 marca 2002 r. (P 7/00) Trybunał uznaje, że istnieje obowiązek obywatelski utrzymywania państwa, wyrażony przez art. 84 Konstytucji, a stanowiący istotną część obowiązku lojalności wobec państwa i troski o dobro wspólne.
4. Wyrok z 10 grudnia 2002 r. (P 6/02) Trybunał spostrzegł, że finansowe środki publiczne powinny być pobierane i wydatkowane w taki sposób, który gwarantowałby w tym zakresie należytą staranność i troskę o dobro wspólne. Zatem materialne zasoby państwa pochodzące z danin publicznych są także, w świetle cytowanego orzecznictwa, elementem współtworzącym zespół warunków składających się na wspólne dobro.
5. Wyrok z 19 października 2004 r. (K 1/04) Trybunał stwierdził natomiast, że sprawowanie służby publicznej powinno być postrzegane w kategoriach służby, posłannictwa, troski o dobro wspólne; ten obowiązek troski w odniesieniu do osób pełniących służbę publiczną ma zaś wymiar szczególny:

„Idea dobra wspólnego zakłada pewną ofiarność z ich strony, z którą łączyć się mogą kwalifikowane wymagania i odpowiedzialność”.

6. Wyrok z 26 października 2005 r. (K 31/04), w którym Trybunał uznał, że zastrzeżenie zbioru dokumentów podyktowane może być dobrem wspólnym wszystkich obywateli, a w szczególności ich bezpieczeństwem i „z powodów absolutnie podstawowych dla prawidłowego funkcjonowania państwa i jego organów musi być respektowane w demokratycznym państwie prawnym”.
7. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2007 r. (K 2/07) także zawiera odwołanie do kategorii dobra wspólnego, i to zupełnie oryginalne w dotychczasowej linii orzecznictwa. Otóż Trybunał w przytoczonym wyroku uznał, że lustracja może służyć „nie tylko zasadzie jawności życia publicznego, przejrzystości systemu sprawowania władzy (art. 61 Konstytucji), ale także ochronie samej demokracji w Rzeczypospolitej Polskiej stanowiącej dobro wspólne wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji). Wiąże się bowiem z reguły z zapewnieniem obywatelom prawa do informacji o osobach pełniących funkcje publiczne oraz bezpieczeństwa państwa poprzez właściwy, także ze względu na kwalifikacje etyczne, dobór kadr do obsady funkcji, stanowisk i zawodów wymagających zaufania publicznego” [Młynarska-Sobaczewska 2009, ss. 66–67].

Z przytoczonych wyżej orzeczeń można wywnioskować, że orzecznictwo polskie nie stanowi katalogu zamkniętego dla tego typu i kategorii „dobra wspólnego”. Trybunał w odtwarzaniu tych elementów w znacznej mierze nawiązuje do celów państwa wyrażonych w art. 5 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem, Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska [Młynarska-Sobaczewska 2009, ss. 67–68].

Można z całą stanowczością powiedzieć, że pojęcie dobra wspólnego jako racji państwa z pewnością dobrze służy legitymizacji działania władzy publicznej i wskazuje jej integracyjną rolę [Zieliński 1999, ss. 162–163; Brzozowski 2006/11, s. 24]. Kategoria ta oznaczać powinna granice działania władzy i usprawiedliwienie działań władczych, dokonywanych właśnie dla dobra wspólnego, zdefiniowanego jako zespół warunków i okoliczności służących rozwojowi i życiu jednostek [Młynarska-Sobaczewska 2009, s. 72].

Podsumowanie

Określenie państwa mianem dobra wspólnego nie jest określeniem stojącym w jednym szeregu z określeniami mówiącymi, że jest państwem demokratycznym, państwem prawa, państwem realizującym zasady sprawiedliwości społecznej, ale jest określeniem najszerszym i pierwszym. Na mocy zasady dobra wspólnego do każdego rozwiązania wynikającego z innych zasad należy wymagać spełnienia warunków określonych zasadą dobra wspólnego. Treściowe dookreślenie dobra wspólnego okazuje się być tym, ku czemu wykładania zmierza i co ją ukierunkowuje jako jej cel. Ma zatem szczególny potencjał z punktu widzenia rozstrzygania sporów interpretacyjnych, w tym dotyczących innych zasad konstytucyjnych uznawanych za fundamentalne. Mówiąc najkrócej, zasada dobra wspólnego jest konstytucyjną zasadą zasad. [Piechowiak 2012, s. 433]. Zasada dobra wspólnego wskazuje pierwszą wartość konstytucyjną, zasadniczy cel, któremu służyć ma państwo – integralny rozwój jednostki w społeczeństwie. Zasadniczy w sensie radykalnym – taki cel, któremu służą wszystkie elementy państwa. Dobro wspólne, to suma warunków życia społecznego, które pozwalają poszczególnym członkom społeczeństwa i ich związkom na pełniejsze lub łatwiejsze osiągnięcie doskonałości. Jest ono racją istnienia wszystkich władz publicznych. Zasada dobra wspólnego jest w pierwszym rzędzie zasadą określającą, jakie powinno być państwo, a nie jak powinni się zachowywać obywatele wobec państwa. Państwo jest dobrem wspólnym nie dlatego, że wszyscy mają wobec niego obowiązki, ale dlatego że służy rozwojowi wszystkich członków wspólnoty politycznej.

Bibliografia

- Brzozowski W. (2006), *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, „Państwo i Prawo”, nr 11.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 02 kwietnia 1997 (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).
- Łączkowski W. (2003), *Ekonomiczne i socjalne prawa człowieka a dobro wspólne* [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga Jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa.
- Młynarska-Sobaczewska A. (2009), *Dobro wspólne jako kategoria normatywna*, „Acta Universitatis Lodzensis, Folia Iuridica” 69.
- Piechowiak M. (2012), *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, „Monografie konstytucyjne”, nr 2, Warszawa.
- Ryszka F. (1984), *Nauka o polityce*, Warszawa.

Sokolewicz W. (2007), *Komentarz do art. 1 Konstytucji* [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa.

Zieliński E. (1999), *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa.

Zieliński E. (2006), *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa.

Zubik M. (2007), *Refleksje nad „dobrem wspólnym” jako pojęciem konstytucyjnym*, „Prawo a polityka”, Warszawa.

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 stycznia 2001 r., (K 17/00), OTK ZU 2001/1.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2005 r., (K 18/04), OTK ZU 2005/5/A.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 maja 2004 r., (K 40/02), OTK ZU 2004/5/A.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 lutego 2002 r., (K 47/01), OTK ZU 2002/1/A.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2003 r., (K 24/02), OTK ZU 2003/2/A.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 r., (K 31/06), OTK ZU 2006/10A/147.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 października 2001 r., (K 28/01), OTK ZU 2001/7.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 listopada 2003 r., (K 37/02), OTK ZU 2003/9/A.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 marca 2006 r., (K 17/05), OTK ZU 2006/3/A.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2005 r., (P 13/04), OTK ZU 2005/9/A.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 kwietnia 2002 r., (SK 23/01), OTK ZU 2002/3/A.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 stycznia 1999 r. (K. 1/98).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 lutego 1999 r. (U. 4/98).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 maja 2006 r. (K 32/05).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2002 r. (P 7/00).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 grudnia 2002 r. (P 6/02).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 października 2004 r. (K 1/04).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 października 2005 r. (K 31/04).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2007 r. (K 2/07).

Barbara Kowalczyk¹

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Polska jako dobro wspólne obywateli a migracje długoterminowe

Poland as Common Good of Nationals and Long-term Migration

Abstract: According to the Constitution of 1997 the Republic of Poland is a common good of all Polish nationals. Taking into account the increasing scope of rights and freedoms guaranteed to foreigners and permanent approximation of their legal status to citizens' position the question arises if there is a possibility to include specific groups of foreigners residing on the territory of Poland into the political community. This article aims at answering the question whether such inclusive character of "common good" is acceptable in the light of the Constitution and statutory law. The analysis of relevant provisions reveals that despite a wide range of freedoms and rights, even political ones, foreigners cannot be included into the community. Foreigners are not a subject of elective rights that lead to the full participation in the community which creates the content of common good. Nonetheless, citizens as "hosts of the state" can and should develop the content of common good considering freedoms and human rights of incomers.

Key words: common good, citizenship, political rights, political inclusion, immigrants.

¹ barbara.kowalczyk@uwr.edu.pl

Wprowadzenie

Ustrojodawca – Naród Polski, wszyscy obywatele Rzeczypospolitej – w Preambule Konstytucji RP z 1997 r. oraz w jej pierwszym artykule za dobro wspólne uznaje Polskę. To dobro nie jest monolitem, możliwe staje się jego rozwarstwienie, ujęcie w wielu abstrakcyjnych i realnych wymiarach, wskazanie stanów, wartości, dóbr czy interesów stanowiących element i wyraz tego dobra oraz podlegających ochronie prawnej. Istotne z tego punktu widzenia jest także zagadnienie jednorodności dobra wspólnego pod względem podmiotowym. Przepis art. 1 Konstytucji wyraźnie stanowi, że jest to dobro (wszystkich) obywateli, a przepis art. 4 Konstytucji formułuje zasadę zwierzchnictwa Narodu (w sensie politycznym, nie etnicznym), której treścią jest uznanie woli Narodu jako jedyne źródła władzy i sposobu legitymizowania sprawowania władzy.

W Preambule mowa jest także o uniwersalnej wartości jaką jest godność człowieka, która stanowi źródła praw i wolności wszystkich osób. Jak podkreśla M. Piechowiak [2012, s. 271], w perspektywie art. 30 Konstytucji nie można traktować wskazania na obywateli w art. 1 jako racji niebrania pod uwagę dobra innych osób żyjących w tym samym społeczeństwie, które nie są obywatelami. Podejście to akceptuje potoczną definicję dobra wspólnego oznaczającego „wartość zbiorową osiąganą przez wspólnoty ludzkie w związku z rozwijaniem naturalnych możliwości ich członków, zaspokajaniem ich indywidualnych interesów lub respektowaniem posiadanych przez nich uprawnień jednostkowych przy jednoczesnej dbałości o zbliżanie całej wspólnoty ku właściwym jej celom” [Encyklopedia PWN]. Taki uniwersalistyczny kierunek przybiera ustawodawstwo krajowe determinowane w istotnym stopniu prawem międzynarodowym, polityką migracyjną państwa i zjawiskami migracyjnymi, na które prawodawca powinien reagować.

Rodzi się pytanie, czy i w jakim stopniu możliwe jest włączenie cudzoziemców w polityczną wspólnotę, dla której celem nadrzędnym jest dobro wspólne – Polska. Czy w świetle przepisów Konstytucji RP akceptowalna jest inkluzyjna konstrukcja dobra wspólnego? Czy brak obywatelstwa polskiego wyklucza *ex definitione* możliwość przynależności do wspólnoty, czy też standardy traktowania cudzoziemców przewidziane prawem krajowym zbliżają status

(przynajmniej pewnych kategorii) cudzoziemców do sytuacji obywateli i czy oznacza to, że cudzoziemcy uczestniczą we wspólnocie, której celem jest dobro Rzeczypospolitej?

Skoro właściwym celem wspólnoty jest dobro Rzeczypospolitej, kluczem jest integracja przybyszów. Pod tym pojęciem rozumie się „zespoleńie” (*cohesion*) ze społeczeństwem przyjmującym w obszarze praw i obowiązków jednostki [Weinar 2003, s. 133]. Integracja może być przy tym nie tylko środkiem, ale także warunkiem włączenia do społeczności. Państwo może wspierać proces integracji cudzoziemców, przyznając im prawa stwarzające podstawy do budowania trwałych więzów ze społecznością, przy jednoczesnym zaangażowaniu w ten proces samych obcokrajowców. Integracji przy tym nie można uważać za proces jednostronny, lecz za proces wymagający przemian prowadzących do adaptacji przez obie strony.

Status prawny cudzoziemców

Cudzoziemcem jest osoba, która nie posiada obywatelstwa polskiego; nie jest przy tym istotne, czy i jakie obywatelstwo (obywatelstwa) posiada. Obywatelstwo tworzy dychotomiczny podział osób na obywateli i nie-obywateli. W poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, jaki zakres i cel mają prawa, wolności i obowiązki przysługujące każdemu lub zastrzeżone wyłącznie dla obywateli polskich, należy sięgnąć do Konstytucji. Nie chodzi przy tym o ustalenie pełnego katalogu tych praw, ile o model ich konstruowania.

Pozycja prawna cudzoziemca kształtowana jest przez zasadę, że korzystanie z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji dotyczy wszystkich, którzy znajdują się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej [art. 37 ust. 1]. Jest konsekwencją przyjęcia jako fundamentu statusu jednostki takich wartości, jak: godność człowieka, wolność i równość. W Konstytucji wprowadzono dualizm praw i wolności ze względu na podmiot uprawniony: dla oznaczenia adresata praw i wolności ustrojodawca posługuje się sformułowaniem „każdy” lub „obywatel polski” („obywatel”). Użycie w normie konstytucyjnej zwrotu wskazującego na to, że dane prawo lub wolność należy do kategorii praw i wolności obywatela, nie oznacza, że ustawodawca nie może rozszerzyć jego zakresu podmiotowego i objąć nim także nieobywateli [Banaszak 2001, s. 460]. „Tak pojmowana „ekskluzywność” konstytucyjnych praw obywateli nie znajduje jednoznacznego uzasadnienia w postanowieniach samej Konstytucji. W szczególności nie każde rozciągnięcie określonego prawa obywatelskiego

na inne osoby prowadzi do naruszenia gwarancji konstytucyjnej udzielonej temu prawu” [wyrok TK, sygn. akt K 18/04, s. 138]. Pewną prawidłowością jest zatem, że zakres praw i wolności, z których korzystają osoby nieposiadające obywatelstwa danego państwa, jest stale rozszerzany, a granice nie są sztywno ustalone.

Kolejną płaszczyznę rozważań nad zakresem praw i wolności cudzoziemców wyznacza art. 37 ust. 2 Konstytucji, zawierający ogólną klauzulę ograniczającą. W ocenie TK [sygn. P. 12/99] „znaczenie art. 37 polega na tym, że dopuszcza ustanowienie ograniczeń praw człowieka w oparciu o kryterium obywatelstwa. Przesądza przez to, że takie ograniczenia są dopuszczalne na gruncie zasady równości i innych konstytucyjnych zasad”.

Przepis art. 37 ust. 2 nie zawiera katalogu podstaw ani nie wytycza zasięgu ograniczeń praw i wolności cudzoziemców, wskazując jedynie na konieczność przestrzegania w tym wypadku zasady wyłączności ustawy. Znaczenie zasadnicze w materii determinacji przesłanek i granic dopuszczalnych ograniczeń należy nadać przepisowi art. 31 ust. 3 Konstytucji. Na tle tej regulacji powstaje zagadnienie materialnych przesłanek zróżnicowanego traktowania obywateli i cudzoziemców w zakresie wykonywania praw i wolności uznanych przez Konstytucję za prawa i wolności człowieka. A. Wróbel [2002, s. 158] zauważa, że z punktu widzenia konstrukcji teoretycznej praw człowieka brak jest podstaw do przyjęcia, iż cudzoziemcy mogliby być poddawani surowszym wymaganiom lub dalej idącym ograniczeniom w tym zakresie niż obywatele polscy. Nawiązując do kategorii praw, K. Wojtyczek [1999, s. 86] stwierdza z kolei, że w demokratycznym państwie prawnym ograniczenia praw cudzoziemców mogą dotyczyć w zasadzie wyłącznie praw politycznych, a także praw socjalnych – w przypadku osób niemających stałego zamieszkania w Polsce. Znaczenie przepisu art. 37 ust. 2 Konstytucji sprowadza się w zasadzie do potwierdzenia możliwości wprowadzenia ograniczeń, które dopuszczają inne przepisy. M. Kumela-Romańska [2017, s. 103] rozważa zagadnienie zróżnicowania obywateli i cudzoziemców przede wszystkim w kategoriach zasady równości i konstytucyjnego zakazu dyskryminacji. Bazując na orzecznictwie TK wskazuje, że brak obywatelstwa polskiego może być uzasadnionym kryterium zróżnicowanego traktowania podmiotów prawa, jednak „aby zróżnicowanie położenia prawnego cudzoziemca nie nosiło znamion dyskryminacji, nie może być uzasadniane wyłącznie brakiem obywatelstwa krajowego. Różnice położenia prawnego, istniejące na gruncie materialnego prawa administracyjnego, uzasadniane są najczęściej istnieniem obowiązków państwowych wobec obywateli”.

Ustalenie rzeczywistego zakresu konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności możliwe jest zatem dopiero po uwzględnieniu całości regulacji prawnej obowiązującej w państwie, a odnoszącej się do statusu prawnego jednostki.

Kategorie cudzoziemców oraz zakres przysługujących im praw i wolności

Obowiązujące regulacje prawne różnicują cudzoziemców w zakresie ich praw i obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym, dając podstawę do wyodrębnienia zasadniczo dwóch grup obcokrajowców: cudzoziemców korzystających ze zwykłego statusu i cudzoziemców korzystających ze specjalnego statusu. Inna zaproponowana dychotomiczna klasyfikacja cudzoziemców obejmuje kategorię podstawową i kategorie szczególne: cudzoziemców korzystających z ochrony na terytorium RP, cudzoziemców – obywateli UE i zrównanych z nimi obywateli państw członkowskich EOG i Szwajcarii, korzystających ze swobody przepływu osób oraz członków ich rodzin, a także cudzoziemców posiadających zezwolenie na pobyt stały oraz rezydentów długoterminowych UE [Kumela-Romańska 2017, s. 160]. Wyróżnienie to, choć przeprowadzone w oparciu na specyficznych kryteriach (zapewnienie przez regulacje administracyjnoprawne udziału cudzoziemca w obrocie prywatnoprawnym), częściowo tylko uwzględniające uwarunkowania „naturalizacji” cudzoziemców, przydatne jest także w niniejszym opracowaniu. Dotyczy bowiem osób, którym prawodawca przyznaje status możliwie najbliższy statusowi obywatela. *Ratio legis* takich rozwiązań jest zróżnicowane, ma odmienne materialne i formalne źródła. Różna jest także motywacja samych cudzoziemców co do uczynienia Polski swoim centrum życiowym. Łączy tę grupę natomiast pewna stabilność i trwałość więzi, wynikająca z odpowiednio długiego okresu pobytu na terytorium państwa albo innych stanów faktycznych, z którymi przepisy prawa wiążą uprawnienie cudzoziemca do pobytu i korzystania z preferencyjnego, narodowego traktowania. W samej grupie następuje jednak dalsze zróżnicowanie pod względem praw i obowiązków.

Cudzoziemcy korzystający z ochrony na terytorium RP

Cudzoziemcy korzystający z ochrony na terytorium RP to osoby w skomplikowanej, niejednoznacznej sytuacji pod względem możliwości i woli integracji. To imigranci przymusowi, którzy niedobrowolnie opuścili swój kraj z powodu

prześladowania, konfliktu zbrojnego czy innych naruszeń praw człowieka, wielu z nich także niedobrowolnie znalazło schronienie w Polsce, ponieważ nie mieli wpływu na to, w którym kraju zostanie rozpatrzony ich wniosek o ochronę międzynarodową. Stoi za tym tzw. system dubliński, który ustanawia kryteria określenia państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o ochronę międzynarodową i w tym zakresie nie pozostawia osobie poszukującej ochrony wyboru kraju schronienia. Pomijając przesiedlenia (które w Polsce nie są praktykowane), państwa również nie mają wpływu na to, skąd przybędą uchodźcy. Mogą to być imigranci z sąsiednich, bliskich kulturowo krajów (z Ukrainy czy Białorusi w przypadku Polski), a mogą pochodzić z odległych geograficznie i kulturowo regionów.

Ze względu na brak normalnych powiązań z krajem obywatelstwa lub krajem domicylu i motywację opuszczenia kraju lub powody uniemożliwiające powrót, cudzoziemiec korzystający z ochrony nie może podlegać we wszystkich dziedzinach życia identycznemu traktowaniu jak „zwykli” cudzoziemcy. Także względy formalne związane z poddaniem materii ochrony szczególnej regulacji prawnomiędzynarodowej i unijnej decydują o ukształtowaniu specjalnego statusu cudzoziemców korzystających z jednej z form ochrony na terytorium RP.

W położeniu prawnym cudzoziemców objętych jedną z form ochrony widoczne są znaczne podobieństwa, choć oczywiście zróżnicowanie form niesie ze sobą także różną „atrakcyjność” każdej z nich pod względem zakresu praw, przyznanych głównie na podstawie szczegółowych regulacji ustawowych. Najkorzystniej ukształtowany jest zakres praw i obowiązków osób, którym został udzielony azyl – otrzymują one zezwolenie na pobyt stały i w konsekwencji katalog praw z tym statusem związanych. W wielu prawach i wolnościach zrównani z obywatelami polskim są uchodźcy i beneficjenci ochrony uzupełniającej oraz osoby posiadające zezwolenie na pobyt ze względów humanitarnych. Chodzi tu m.in. o wolny dostęp do rynku pracy (w wyjątkiem zawodów, do których wykonywania ustawodawca wymaga obywatelstwa polskiego), możliwość prowadzenia działalności gospodarczej na takich samych zasadach jak obywatele polscy, dostęp do świadczeń z zakresu pomocy społecznej, do systemu zabezpieczenia społecznego, a także opieki zdrowotnej, prawo do połączenia z rodziną, dostęp do edukacji i wiele innych. Istotne jest także nabycie z upływem czasu uprawnienia do pobytu stałego. Polski prawodawca gwarantuje cudzoziemcom podlegającym ochronie status oparty na standardzie traktowania narodowego w wielu dziedzinach życia decydu-

jących o powodzeniu nawiązania trwałych związków z i w RP. Analizując status cudzoziemca objętego ochroną z perspektywy praw *stricto* politycznych/obywatelskich, należy stwierdzić, że osoby korzystają z dużej części praw i wolności politycznych na równi z obywatelami polskimi. Dotyczy to np. dostępu do informacji publicznej czy wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Cudzoziemcy korzystający z ochrony nie mogą natomiast wpływać na losy kraju i wspólnot samorządowych przez akty demokracji bezpośredniej, nie są bowiem podmiotami czynnego i biernego prawa wyborczego.

Pomimo szerokiego katalogu praw, proces integracji, dodatkowo wspierany specjalnym rocznym programem, nie zawsze kończy się sukcesem polegającym na stworzeniu rzeczywistej i trwałej więzi z przyjmującą społecznością. Nie można pomijać także znaczenia tego, co jest istotą ochrony – jest to rozwiązanie tymczasowe, a integracja nie jest jedynym i optymalnym trwałym rozwiązaniem. Obok niego występują także repatriacja i przesiedlenie do kraju trzeciego (gdzie jest większa diaspora, istnieją bliższe związki kulturowe). I dla wielu cudzoziemców powrót do kraju pochodzenia lub wyjazd do innego kraju europejskiego jest rozwiązaniem lepszym. Nie chodzi tu wyłącznie o oferowane warunki materialne, choć bez wątpienia odrywają one kluczową rolę [zob. NIK 2015], ale także o otwartość na innych i gotowość społeczeństwa przyjmującego do zaakceptowania „gości” [zob. RPO 2017].

Osoby należące do pozostałych dwóch grup cudzoziemców o szczególnym statusie znalazły dobry powód, by znaleźć się w Polsce i ulokować tu swoje centrum życiowe.

Cudzoziemcy posiadający zezwolenie na pobyt stały i pobyt rezydenta długoterminowego UE

Ustawa z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach przewiduje dwa rodzaje zezwoleń na pobyt długoterminowy/stały, które wydawane są na czas nieoznaczony obywatelom państw trzecich. Jedno z nich ma charakter krajowy – zezwolenie na pobyt stały, drugie natomiast zostało wprowadzone do polskiego prawa w wyniku implementacji dyrektywy Rady 2003/109/WE – zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE. Obowiązkiwanie dwóch typów zezwoleń pozwala z jednej strony prawidłowo implementować przepisy prawa unijnego, a z drugiej – uwzględniać szczególne preferencje, cele i zadania państwa w sferze migracji oraz poszerzyć zakres osób uprawnionych do pobytu o cha-

rakterze stałym w stosunku do uprawnionych na podstawie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego [Chlebny 2015].

Zezwolenie na pobyt stały (osiedlenie) ma w polskim systemie prawa długą tradycję i zawsze było warunkowane (wprost lub pośrednio) otwarciem państwa na pewne grupy cudzoziemców i/lub długotrwałością pobytu na terytorium RP. Tradycja prawna wielu państw europejskich, polegająca na uznaniu potrzeby zagwarantowania preferencyjnego statusu prawnego tym cudzoziemcom, którzy zamieszkują na ich terytorium przez długi czas, znalazła odzwierciedlenie w zezwoleniu na pobyt rezydenta długoterminowego UE [Carre-ra 2009, s. 172]. U jego podstaw legła także konstrukcja *civic citizenship* zaproponowana przez Komisję [KE 2000, ss. 19–20] w konsekwencji realizacji programu z Tampere [1997], w którym zapowiedziano zagwarantowanie obywatelom państw trzecich statusu możliwie najbardziej zbliżonego do statusu obywateli UE. W literaturze wskazuje się, że niemożność określenia przez UE własnych jednolitych warunków uzyskania obywatelstwa unijnego skłoniła instytucje do skupienia się na ustaleniu, które prawa związane z obywatelstwem UE mogą być rozszerzone na specjalne grupy nieobywateli [Bell 2007, s. 312]. Status obywateli państw trzecich nie dorównuje jednak statusowi obywateli unijnych, a odmienne traktowanie nie stanowi niedozwolonej dyskryminacji, lecz zgodnie z prawem wiąże się ze zróżnicowaniem podmiotów znajdujących się w nieporównywalnych sytuacjach [Galster, Szczerba-Zawada 2012, s. 147].

Oba zezwolenia wywołują daleko idące skutki w sferze praw cudzoziemca. Najogólniej mówiąc, gwarantują pewność zamieszkania i standard traktowania narodowego w kluczowych sferach życia, włączając w to prawa obywatelskie i socjalne. Podobnie jednak jak cudzoziemcy korzystający z ochrony na terytorium RP, osoby należące do tej kategorii nie korzystają z praw wyborczych. Polska nie ratyfikowała Konwencji RE o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym [1992]. Jak podaje S. Łodziński [2016, s. 271], możliwości uczestnictwa cudzoziemców z państw trzecich w życiu politycznym są słabo rozwinięte, a przepisy prawne należą do bardziej restrykcyjnych w Europie [zob. też studia porównawcze Łodziński, Pudziałowska, Szaranowicz-Kusz 2014 oraz Lesińska 2013].

Cudzoziemcy – obywatele państw członkowskich UE i osoby z nimi zrównane w prawach

Zakaz dyskryminacji ze względu na obywatelstwo nabiera szczególnego znaczenia w odniesieniu do cudzoziemców – obywateli państw członkowskich UE i osób zrównanych z nimi w prawach na podstawie regulacji szczególnych. Nie wnikając w istotę obywatelstwa UE, należy podkreślić, że cudzoziemcy posiadający subsydiarne wobec krajowego obywatelstwo unijne cieszą się w najszerszym zakresie preferencyjnym statusem prawnym w zakresie wjazdu i pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego, a co za tym idzie, katalogiem praw. Obywatelstwo UE implikuje zasadniczo takie samo traktowanie bez względu na przynależność państwową. Należy jednak podkreślić, że posiadanie obywatelstwa Unii nie wiąże się z nabywaniem uprawnień i obowiązków powiązanych wyłącznie z obywatelstwem krajowym, choć w tym względzie obowiązują pewne odstępstwa. Realizowane przez Unię cele polityczne znajdują wyraz w wyposażeniu obywateli UE w pewne prawa polityczne [Mielnik 2000, s. 97]. Cudzoziemcy – obywatele UE stale zamieszkujący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (gminy) korzystają z czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego i rad gmin. Posiadają czynne prawo wyborcze w wyborach wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Mogą brać udział w referendum lokalnym na szczeblu gminy. Jest to praktyczny wyraz stosowania zasady równości i zasady niedyskryminacji, a także konsekwencja prawa do swobodnego przemieszczania się i wolności osiedlania na terytorium dowolnego państwa członkowskiego Unii [wyrok TK, sygn. akt K 18/04, ss. 138–139]. Trybunał Konstytucyjny uznał te rozwiązania za zgodne z Konstytucją [wyrok TK, sygn. akt K 18/04 i wyrok TK, sygn. akt K 15/04]. Polska opinia publiczna akceptowała możliwość rozszerzenia praw wyborczych w wyborach lokalnych na innych cudzoziemców stale zamieszkujących na terytorium danej gminy [Łodziński 2016, s. 280]. Proponowane zmiany mogłyby polegać także na rozszerzeniu tego prawa w wyborach na stopniu powiatu i województwa [Kumela-Romańska 2017, s. 107]. Inaczej rzecz się ma w przypadku uczestnictwa w wyborach na poziomie krajowym – ma ono bardzo symboliczne znaczenie i stanowi główny wyróżnik statusu obywatela [Lesińska 2013, s. 87].

Obowiązki i sankcje

Na sytuację prawną jednostki składa się nie tylko określony zespół uprawnień, ale i obowiązków wyznaczonych przez normę prawną zawartą w akcie normatywnym lub w zindywidualizowanej wypowiedzi organu administracyjnego. Obowiązki zawarte w Konstytucji traktowane są jako podstawowe. Punktem wyjścia powinno być stwierdzenie, że konstytucyjnie sformułowane obowiązki obywateli odnoszą się również do cudzoziemców przebywających na terytorium danego państwa, a nawet poza nim, lecz znajdujących się w stosunkach prawnych związanych z terytorium państwa [Banaszak 1997, s. 20]. Nie dotyczy to jednak wszystkich obowiązków, gdyż niektóre obciążają wyłącznie obywateli, tak jak obowiązek wierności Rzeczypospolitej Polskiej i dbałości o dobro wspólne [art. 82] czy obowiązek obrony Ojczyzny [art. 85 ust. 1]. O ile państwo nie może żądać od cudzoziemca postępowania sprzecznego z koniecznością zachowania wierności w stosunku do własnego kraju (dopuszcza niemniej wielokrotne obywatelstwo, a zatem nie zakłada się *a priori* konfliktu w tym zakresie), to wydaje się, że troska o dobro wspólne mogłaby być już udziałem szczególnych kategorii cudzoziemców, zwłaszcza gdy rozumie się ją jako postępowanie „oparte na zasadach poszanowania wartości, zasad, praw i wolności innych osób, spełniania legalnie nałożonych obowiązków przy jednoczesnym dążeniu do realizacji celów uniwersalnych, ogólnych” [Banaszak, Jabłoński 1998, s. 147]. Emanacją troski o dobro wspólne będzie obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej, który obciąża każdego, a zatem w równym stopniu obywateli polskich, jak i przebywających na terytorium Polski cudzoziemców.

To, co zdecydowanie odróżnia obywatela od każdego cudzoziemca, to możliwość zobowiązania go do powrotu lub wydalenia z terytorium państwa. Obywatela polskiego nie można wydalić z kraju ani zakazać mu powrotu do kraju [art. 52 ust.4]. Długotrwały pobyt na terytorium Polski, obywatelstwo unijne czy udzielona ochrona nie przekreślają natomiast prawa państwa do usunięcia cudzoziemca ze swojego terytorium, w szczególności gdy wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, lub wymaga tego interes RP.

Wnioski

Uniwersalizacja praw i wolności jest powszechna we współczesnych systemach prawnych państw demokratycznych. Z szerokiego spektrum praw obywatelskich i społecznych nieliczne zostały zachowane wyłącznie dla obywateli. „Dobro wspólne” ma jednak nadal charakter ekskluzywny. Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że zrównanie w wielu dziedzinach życia cudzoziemców z obywatelami polskimi nie zakłada pełnej inkluzji we wspólnotę z nadrzędnym dobrem wspólnym – Polską. Prawa wyborcze, jako wynikające z zasady suwerenności państwa i zwierzchnictwa Narodu, są co do zasady zastrzeżone wyłącznie dla obywateli polskich. Wiążą się ze sprawowaniem władzy w państwie, mają wyraźnie polityczny i aksjologiczny charakter. Nie zmienia tego fakt, że cudzoziemcy – obywatele UE korzystają w pewnym zakresie z praw wyborczych. W argumentacji TK rozszerzenie tego prawa obywatelskiego nie wiązało się ze zmianą w zakresie wspólnoty politycznej tworzonej wyłącznie przez obywateli i konstrukcji dobra wspólnego, o którym mowa w Konstytucji. Sąd konstytucyjny wskazywał, że w przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego nie chodzi o sprawowanie przez Naród władzy zwierzchniej w Rzeczypospolitej [wyrok TK, sygn. akt K 15/04, s. 59]. W drugim przypadku stwierdził, że „Czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach lokalnych (...), przysługujące w państwie członkowskim miejsca zamieszkania obywatelom UE, nieposiadającym obywatelstwa polskiego, nie zagrażają Rzeczypospolitej Polskiej jako dobru wspólnemu wszystkich obywateli, z uwagi na konstytucyjnie określony charakter wspólnot samorządowych oraz nałożone na nie zadania i przyznane w związku z tym kompetencje (...). Konstytucja jako *najwyższe prawo Rzeczypospolitej* nie uzależnia (...) przynależności do wspólnoty samorządowej od posiadania polskiego obywatelstwa. O przynależności do wspólnoty rozstrzyga miejsce zamieszkania (centrum aktywności życiowej), będące podstawowym rodzajem więzi w tego typu wspólnotach. Przy wyborze do organów samorządu terytorialnego (zwłaszcza w gminach) wchodzi w grę nie tyle realizacja suwerennych praw Narodu, ile praw wspólnoty mieszkańców, która jest fundamentem samorządności lokalnej i której członkami pozostają wszyscy mieszkańcy danej jednostki samorządowej, w tym: cudzoziemcy-obywatele Unii Europejskiej” [wyrok TK, sygn. akt K 18/04, s. 137].

Tak zatem w ujęciu normatywnym standard traktowania narodowego nie prowadzi do rewizji konstytucyjnej konstrukcji „dobra wspólnego”. Droga do

wspólnoty narodowej wiedzy przez specjalny status (zezwolenie na pobyt stały, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE i prawo pobytu stałego jako warunki nabycia obywatelstwa) i powiązany z nim zakres praw i wolności oparty na uniwersalnym, prawnomiędzynarodowym katalogu praw człowieka, ale pełny udział w niej gwarantuje dopiero obywatelstwo. Przy najmniej w tej chwili dylemat „naturalizacja czy rozszerzenie praw wyborczych” w ten sposób został rozwiązany [por. Łodziński, Pudzianowska, Szaranowicz-Kusz 2014, s. 59]. Należy jednakże zgodzić się z M. Piechowiakiem [2012, s. 434], że kształtowanie treści dobra wspólnego przez obywateli jako gospodarzy państwa może i powinno dokonywać się także dla dobra innych osób, przy respektowaniu wolności i praw człowieka wynikających z przyrodzonej i niezbywalnej godności.

Bibliografia

- Banaszak B. (1997), *Podstawowe obowiązki prawne jednostki*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, no. 1981, Prawo CCLIX.
- Banaszak B. (2001), *Prawo konstytucyjne*, wyd. 2, CHBeck, Warszawa.
- Banaszak B., Jabłoński M (1998) [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Kolonia Limited, Wrocław.
- Bell M. (2007), *Civic Citizenship and Migrant Integration*, „European Public Law”, vol.13, issue 2.
- Carrera S. (2009), *In Search of the Perfect Citizen?: The Intersection between Integration, Immigration and Nationality in the EU*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden–Boston.
- Chlebny J. (red.) (2015), *Ustawa o cudzoziemcach. Komentarz*, CH Beck, Warszawa.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community immigration policy*, COM(2000) 757 final [online], [https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvke1fm2yd1u0_j9vvik7m1c3gyxp/vkcweeb2fux4/v=s7z/f=/com\(2000\)757_en.pdf](https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvke1fm2yd1u0_j9vvik7m1c3gyxp/vkcweeb2fux4/v=s7z/f=/com(2000)757_en.pdf), dostęp: 10.09.2017.
- Galster J., Szerbera-Zawada A. (2013), *Status obywatela państwa trzeciego w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej* [w:] O. Łachacz, J. Galster (red.), *Status cudzoziemca w prawie międzynarodowym publicznym. Implikacje w prawie Unii Europejskiej i polskim porządku prawnym*, Olsztyn.
- <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/dobro-wspolne;3893272.html>, dostęp: 10.09.2017.
- Kumela-Romańska M. (2017), *Administracyjnoprawny status cudzoziemca w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa.

- Lesińska M. (2013), *Inkluzja polityczna imigrantów we współczesnej Europie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Łodziński S. (2016), *Prawa wyborcze dla cudzoziemców? Społeczne postrzeganie możliwości udziału obywateli państw trzecich w wyborach samorządowych w Polsce* [w:] D. Pudzianowska (red.), *Status cudzoziemca w Polsce wobec współczesnych wyzwań międzynarodowych*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Łodziński S., Pudzianowska D., Szaranowicz-Kusz M. (red.) (2014), *Prawa wyborcze dla cudzoziemców – tak czy nie?*, Warszawa.
- Mielnik B. (2000), *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wrocław.
- Piechowiak M. (2012), *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, tom XI Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego, Monografie Konstytucyjne nr 2, Warszawa.
- Weinar A. (2003), *Tak daleko stąd, tak blisko – europeizacja a integracja legalnych imigrantów, uchodźców i repatriantów w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] K. Iglicka (red.), *Integracja czy dyskryminacja? Polskie wyzwania i dylematy u progu wielokulturowości*, Warszawa.
- Wojtyczek K. (1999), *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków.
- Wróbel A. (2002), *Obywatelstwo polskie a prawa i wolności konstytucyjne* [w:] M. Chmaj (red.), *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce. Zasady ogólne*, t. 1, Kraków.
- NIK (2015), *Pomoc społeczna dla uchodźców*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10216,vp,12539.pdf>, dostęp 10 września 2017.
- RPO, *Różnić się nie oznacza nienawidzić się. Mniej wrogości poprzez wiedzę o prawach człowieka i dialog – wyniki badania przeprowadzonego wśród uczniów*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/roznic-sie-nie-oznacza-nienawidzic-sie-mniej-wrogosci-poprzez-wiedze-o-prawach-czlowieka-i-dialog>, dostęp 10.09.2017.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm).
- Ustawa z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 2206 ze zm.)
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2000 r. (sygn. P. 12/99), OTK 2000, nr 7, poz. 260.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r. (sygn. akt K 18/04) [w:] *Wybrane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego związane z prawem Unii Europejskiej (2003–2014)*, Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego, Tom L, K. Budziło (red.), Warszawa 2014.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 maja 2004 r. (sygn. akt K 15/04) [w:] *Wybrane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego związane z prawem Unii Europejskiej (2003–2014)*, Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego, Tom L, K. Budziło (red.), Warszawa 2014.

Agnieszka Korzeniowska-Polak¹

Spółeczna Akademia Nauk

Poprawna legislacja jako dobro wspólne

The Proper Legislation as a Common Good

Abstract: The present paper is concentrated on one of the most significant legal problems – the proper legislation. There is a distinction between the principles of making law and the principles of indicating the method of creating legal acts. Though in a democratic state, parliament plays the special role. Nevertheless its power must be limited. All entities involved in the law-making process are obliged by principles of proper legislation.

Key words: common good, public authority, law, proper legislation.

Wprowadzenie

„Dobro wspólne” w ujęciu prawniczym to prawnie chronione dobro, które powszechnie uważane jest za wartość. Za takie uznać można dobre prawo. Nie prawo samo w sobie, lecz prawo precyzyjne, spójne, skuteczne, jasne, logiczne.

Stanowienie prawa jest potężnym narzędziem w rękach państwa. Ponieważ prawo reguluje wszelkie aspekty i przejawy życia społecznego, określa kary, zakazy i nakazy, jego respektowania pilnują organy państwowe wyposażone w możliwość korzystania z przymusu państwowego, należy przyjąć, że dobrem wspólnym jest nie tylko samo prawo, ale również proces jego stanowienia. Uchwalone normy prawne są jednak konsekwencją procesu legislacyjnego. Z wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. [Zgromadzenie Narodowe 1997] zasady demokratycznego państwa prawnego wynika, że

¹ adkorzeniowska@interia.pl

każda regulacja prawna musi spełniać wymóg dostatecznej określoności. Przepisy prawne powinny być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych jest naruszeniem Konstytucji [wyrok TK z 22 maja 2002 r., sygn. K.6/02, s. 448; wyrok TK z 20 listopada 2002 r., sygn. K.41/02, s. 1086; Pruszyński 2007]. Jasne i jednocześnie precyzyjne tworzenie przepisów to warunek należytego komunikowania się prawodawcy z adresatami regulacji.

Zgodnie z zasadą legalności władza publiczna może działać tylko na podstawie i w granicach prawa. Z tego powodu tak istotne jest tworzenie dobrego, spójnego prawa. Dotyczy to również prawa administracyjnego w tym procesowego. W państwie, w którym coraz więcej organów administracji publicznej, a w związku z tym coraz liczniejsza rzesza ich pracowników rozstrzyga o prawach i obowiązkach jednostek w sposób władczy, jednostronny poprzez wydawanie decyzji ogromne znaczenie ma jasność, zrozumiałość i stabilność przepisów, na podstawie których takie akty są wydawane. Z powodów przedstawionych wyżej w opracowaniu zawarte zostaną wynikające z analizy materiału normatywnego rozważania o stanowieniu przepisów regulujących procedurę administracyjną w Polsce.

Stabilność polskich regulacji procedury administracyjnej

Świadomość doniosłości przepisów prawa określających procedurę administracyjną mieli twórcy zarówno pierwszej – rozporządzenia Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym [1928], jak i obecnie obowiązującej regulacji – ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej Kodeks lub k.p.a.) [Sejm PRL 1960].

Oceniony jako dzieło „wysokiej kultury prawniczej” [Longchamps 1961, s. 910], będące jednym z najwybitniejszych osiągnięć polskiej myśli prawniczej [Dawidowicz 1962, s. 19], „kamień milowy” polskiego postępowania administracyjnego [Janowicz 1987, s. 44] przez pierwsze kilkanaście lat obowiązywania był zaledwie czterokrotnie nowelizowany. Po roku 1980 coraz częściej dokonywano zmian kodeksu postępowania administracyjnego. Wielość zmian dokonywanych w ustawie z 14 czerwca 1960 r. w XXI wieku, wprowadzanie nieprzemyślanych i często zbędnych rozwiązań zostało bardzo negatywnie ocenione [Kmieciak 2003 s. 3; Korzeniowska-Polak 2012, ss. 3–17; Korzeniowska-Polak 2014, ss. 44–66]. W literaturze zaczęto używać określenia „proces psucia kodeksu” [Janowicz 2005, s. 676; Tarno 2010, s. 847 i in.]. Domagano się przywrócenia kodeksowi „dawnej spójności i przejrzystości”

[Kmieciak 2013, ss. 19–20]. Niestety kolejna obszerna nowelizacja, której projekt przygotowany został w Ministerstwie Rozwoju jako pakiet ułatwień dla przedsiębiorców „100 zmian dla firm” stanowiący pierwszy etap realizacji „Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”, a która przybrała postać ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw [Sejm RP 2017] oczekiwań tych nie spełniła.

Wbrew twierdzeniom projektodawców tej noweli Kodeksu dokonane zmiany nie skutkowały usprawnieniem administracji publicznej, nowe przepisy nie przełożyły się na szybkość załatwiania spraw ani nie uproszczono procedury. Aktualne pozostają oceny, że próbuje się odwrócić uwagę od rzeczywistych przyczyn słabości polskiej administracji. A są nimi od lat niezmiennie ułomności systemu organizacyjnego administracji, błędy w sferze legislacji, niedostateczne przygotowanie zawodowe kadry urzędniczej oraz „brak administracyjnego zabezpieczenia prawa” [Chróścielewski, Kmiecik, Tarno 1993, s. 69]. Kolejna nowelizacja potwierdziła, że projektodawcy nie traktują kodeksu jako całości. Pozostawiono te błędy i zaniedbania, które wytknięto ustawodawcy po noweli z 3 grudnia 2010 r. [Korzeniowska-Polak 2012, ss. 4–7].

Zasady poprawnej legislacji

Projektodawca, sugerując treść nowych przepisów, a szczególnie proponując nowelizację aktu prawnego rangi kodeksu i to obowiązującego nieprzerwanie od ponad pół wieku, powinien dążyć do zachowania jego spójności. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że kodeksy są ustawami o podstawowym znaczeniu dla danej gałęzi prawa. Powinna je cechować stabilność i trwałość. „Stabilność kodeksu oznacza, że jego uregulowania powinny podlegać zmianom tak rzadko, jak to jest możliwe. Ingerencja ustawodawcy w przepisy kodeksu powinna być przemyślana i uzasadniona, zwłaszcza jeżeli ma być poważna.” [wyrok TK z 18 września 2008 r. K 05/07].

Z zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzą się m.in. zasady „prawidłowej” [wyrok TK z 12 września 2005 r., sygn. SK.13/05], „poprawnej” [wyrok TK z 17 maja 2005 r., sygn. P.6/04], „przyzwoitej” [wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. K.26/97], „rzetelnej” [wyrok TK z 8 listopada 2006 r. sygn. K.30/06] legislacji. Ponadto wszystkie podmioty uczestniczące w procesie legislacyjnym są zobowiązane do przestrzegania rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” [tj. Dz. U. z 2016 r., poz. 283].

Wybrane naruszenia zasad techniki prawodawczej w nowelizacji z 7 kwietnia 2017 r.

W ustawie z 14 czerwca 1960 r. do 1 czerwca 2017 r. znajdowało się jedno słowo „sprzeciw”, zawarte w art. 184 § 1. Zgodnie z tym przepisem prokuratorowi służy prawo wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej, jeżeli przepisy kodeksu lub przepisy szczególne przewidują wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji albo jej uchylenie lub zmianę. Pojęcie to zatem oznaczało wyłącznie nadzwyczajny środek zaskarżenia przysługujący jedynie prokuratorowi, a na mocy ustaw z 15 lipca 1987 r. [Sejm RP 2017] i z 6 stycznia 2000 r. [Sejm RP 2017] również Rzecznikowi Praw Obywatelskich i Rzecznikowi Praw Dziecka. Tymczasem na mocy ustawy z 7 kwietnia 2017 r. do Kodeksu wprowadzono słowa „sprzeciw” oznaczające nie tylko odmienne od sprzeciwu określonego w art. 184, ale również odmienne od siebie instytucje.

Poprzez art. 107 §1 do obligatoryjnych składników decyzji dodano w pkt 9: „(...) pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji (...)”. Jednocześnie w ustawie z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi [Sejm RP 2017] też zmienionej ustawą z 7 kwietnia 2017 r. od 1 czerwca 2017 r. określono w art. 3 §2a i art. 64a, że sprzeciw przysługuje od decyzji organu odwoławczego wydanej na podstawie art. 138 §2 tj. decyzji uchylającej decyzję organu pierwszej instancji i przekazującej sprawę do ponownego rozpatrzenia. Co ciekawe, wskutek analizowanej nowelizacji od takiej decyzji kasatoryjnej wydanej przez np. samorządowe kolegium odwoławcze orzekające na podstawie k.p.a. służy sprzeciw, który może być wniesiony w terminie 14 dni od dnia doręczenia tego orzeczenia, a od decyzji o tej samej treści rozstrzygnięcia wydanej przez ten sam organ, ale orzekający w sprawie podatkowej na podstawie przepisów ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa [Sejm 2018] służy skarga, na której wniesienie stronie przysługuje termin 30-dniowy. Trudno uznać takie skutki działań ustawodawcy za upraszczające procedurę i budujące zaufanie do władzy publicznej.

Od 1 czerwca 2017 r. wprowadzono także do Kodeksu przepisy regulujące instytucję milczącego załatwienia sprawy. W nowym art. 122a. §2 k.p.a. zawarto definicję legalną tego alternatywnego dla wydania decyzji sposobu załatwienia sprawy administracyjnej. Zgodnie z pkt 2 tego przepisu „Sprawę uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony, jeżeli w terminie miesiąca od dnia doręczenia żądania strony właści-

wemu organowi administracji publicznej albo innym terminie określonym w przepisie szczególnym organ ten nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji (milcząca zgoda)”.

Przedstawione działania ustawodawcy skutkują tym, że w jednej ustawie – kodeksie postępowania administracyjnego od 1 czerwca 2017 r. pojęcie „sprzeciw” występuje w trzech zupełnie odrębnych znaczeniach. Zgodnie z art. 184 i n. k.p.a. sprzeciw to nadzwyczajny środek zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym służący wyłącznie trzem organom państwowym i uruchamiający nadzwyczajne postępowanie administracyjne zmierzające do uchylenia, zmiany bądź stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej. Jak wynika z art. 107 §1 pkt 9 k.p.a. i art. 3 §2a oraz art. 64a p.p.s.a. sprzeciw to środek zaskarżenia tylko jednego rodzaju decyzji organu odwoławczego do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Taki sprzeciw może złożyć strona, jej pełnomocnik, przedstawiciel ustawowy lub podmiot na prawach strony i środek ten uruchamia postępowanie sądowo-administracyjne. I na mocy tego samego Kodeksu zgodnie z art. 122a §2 pkt 2 sprzeciw to rodzaj decyzji administracyjnej negatywnej dla strony, do której wydania są uprawnione organy administracji publicznej na podstawie przepisów szczególnych. Czyli sprzeciw to i środek zaskarżenia od decyzji i decyzja. I środek zaskarżenia przysługujący na drodze administracyjnej rozpatrywany przez organ administracji publicznej i środek zaskarżenia rozpatrywany przez sąd administracyjny.

W załączniku do rozporządzenia z 20 czerwca 2002 r. w §10 zastrzeżono: „Do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami”. Przedstawione poniżej zmiany wprowadzone do Kodeksu z dniem 1 czerwca 2017 r. wyraźnie naruszają tę zasadę.

Co ciekawe, mimo tak różnych treści i skutków, te trzy znaczenia słowa „sprzeciw” nie zostały zdefiniowane na początku kodeksu w przepisach ogólnych. Mimo, że art. 5 §2 k.p.a. zawiera definicje pojęć używanych w całym tekście kodeksu, ustawodawca nie skorzystał z możliwości czytelnego określenia znaczeń nadanych pojęciu „sprzeciw” w miejscu, od którego należy rozpocząć analizę danego aktu prawnego tj. słowniczka pojęć i przypisanych im definicji legalnych. Nie uczynił tego, łamiąc tym samym kolejną zasadę techniki prawodawczej wyrażoną w §21 ust. 1 pkt 2 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. Zastrzeżono w nim bowiem: „w przepisach ogólnych zamieszcza się: (...) objaśnienia użytych w ustawie określeń i skrótów”. Ponadto prawodawca nakazał w §146 ust. 1,

aby w ustawie lub innym akcie normatywnym formułować definicję danego określenia, jeżeli jest ono wieloznaczne bądź nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości, a także w przypadku, gdy znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe bądź ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia.

Uwagi dotyczące pomijania art. 5 §2 k.p.a. przez autorów analizowanej nowelizacji i umieszczania definicji legalnych istotnych pojęć procesowych w różnych częściach Kodeksu odnieść należy również do definicji „administracyjnej kary pieniężnej” zamieszczonej w art. 189b, definicji „bezczynności” organu administracji publicznej i „przewlekłości postępowania” zamieszczonych w art. 37 §1 pkt 1 i 2 k.p.a.

W przypadku europejskiej współpracy administracyjnej, która została uregulowana w odrębnym nowym Dziale VIIIa zawierającym 7 artykułów, w żadnym z nich ani też w żadnym z innych przepisów kodeksu pojęcie to w ogóle nie zostało zdefiniowane. Z art. 260a §1 i art. 260c §1 można wnioskować, co ustawodawca miał na myśli pod tym pojęciem. Wydaje się jednak, że kiedy nowelizuje się akt prawny będący podstawowym narzędziem pracy tysięcy pracowników organów administracji publicznej w Polsce i służący załatwianiu milionów spraw obywateli polskich (i nie tylko), przy czym ani jedna grupa ani druga nie składa się wyłącznie z osób mających wyższe wykształcenie prawnicze bądź administracyjne i w sytuacji, kiedy do tego aktu prawnego wprowadza się nowe instytucje i nowe pojęcia, dla czytelności i przejrzystości nowych przepisów należałoby te pojęcia w sposób jednoznaczny zdefiniować. I umieścić te definicje w początkowych przepisach a nie rozmieszczać po całym akcie prawnym liczącym obecnie ponad 300 artykułów.

Również w żadnym z przepisów Kodeksu nie zostały zdefiniowane pojęcia wprowadzone do niego z dniem 1 czerwca 2017 r. w treści jednej z nowych zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Poprzez dodany art. 7a wprowadzono do katalogu tych zasad znaną już z Ordynacji podatkowej zasadę *in dubio pro libertate*. Uzasadniając jej wprowadzenie do Kodeksu, projektodawca powoływał się na konstytucyjną zasadę poprawnej legislacji, służącą ochronie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wyjaśniano: „Chociaż prawo powinno być sformułowane w taki sposób, aby ustalenie znaczenia przepisów nie nastroczało trudności, nie można wykluczyć, że takie trudności będą miały miejsce. Wprowadzana w art. 7a k.p.a. zasada »przyjaznej interpretacji prawa« ma więc na celu ograniczenie ryzyka obciążenia strony skutkami niejasności przepisów” [Uzasadnienie s. 9]. W świetle tak szczytnych założeń i świadomości projektodawcy, jak wielkie

szkody wyrządza niejasność przepisów, zadziwia niedbałość w formułowaniu nowej zasady. Interpretacja art. 7a nastręcza wiele trudności, a tym samym zwiększa ryzyko obciążenia stron postępowania administracyjnego skutkami niejasnego przepisu.

Po pierwsze zdumiewa, że po art. 7a nie dodano np. art. 7b określającego identyczną w swej istocie zasadę, lecz dotyczącą niejasności nie okoliczności prawnych, lecz okoliczności faktycznych. Z dniem 1 czerwca 2017 r. zamieszczono ją w Kodeksie, ale poza rozdziałem 2 Działu I zatytułowanym „Zasady ogólne”. Umieszczono ją w Dziale II w rozdziale 4 zatytułowanym „Dowody”, do którego dodano m.in. art. 81a.

Po drugie trudno wytłumaczyć, dlaczego w art. 7a §1 została wymieniona i zasada i jeden z wyjątków, a następnie poprzez brzmienie §2 zakazano stosować i zasadę i ten jeden wyjątek. Z punktu widzenia zasad techniki legislacyjnej poprawnie zbudowany jest art. 81a, który w §1 zawiera zasadę, a w §2 zamknięty katalog wyjątków od tej zasady.

Po trzecie obydwie przepisy zawierają dużą liczbę pojęć niedookreślonych, które zawsze utrudniają interpretację, a w konsekwencji skutkować będą odmienną praktyką stosowania tej samej zasady przez różne organy. Przepisy te skonstruowano przy użyciu następujących określeń: „wątpliwości”, „korzyść strony”, „osoby trzecie”, „interesy osób trzecich”, „wpływ”, „bezpośredni wpływ”, „interes publiczny”, „ważny”, „interesy państwa”, „bezpieczeństwo państwa”, „jego obronność”, „porządek publiczny”, „funkcjonariusz”. Zasada określoności przepisów prawnych nakazuje w sposób ostrożny wykorzystywać zwroty niedookreślone, pozwalający ustalić desygnaty użytych przez prawodawcę zwrotów [wyrok TK z 12 września 2005 r., sygn. SK. 13/05, s. 1079; wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK. 30/05, s. 40].

Po czwarte wyjątki od analizowanych zasad sformułowane są z użyciem nowych niezdefiniowanych pojęć niemających swojego znaczenia przypisanego im przez inne przepisy procedury administracyjnej.

Organ jest zobowiązany np. do badania, czy wynik postępowania nie będzie miał bezpośredniego wpływu na interesy osób trzecich. Jest to obowiązek karkołomny, biorąc pod uwagę, że projektodawca nie tylko nie zadbał o zdefiniowanie tego pojęcia w przepisach Kodeksu, ale również na 91 stronach uzasadnienia projektu ustawy wprowadzającej zmiany w Kodeksie, zaledwie w jednym zdaniu napomknął, że należy brać pod uwagę możliwość występowania spornych interesów stron lub interesów osób trzecich (niebędących formalnie stronami) [Uzasadnienie s. 10], na których sytuację wpływa

bezpośrednio wynik postępowania. Przyjmując to „wyjaśnienie”, należy przyjąć, że „osoba trzecia” to każdy inny od strony konkretnego postępowania administracyjnego podmiot.

Pojęcie strony jest zdefiniowane w art. 28 k.p.a., a mimo to wywołuje liczne problemy interpretacyjne. A tylko strony mają prawo do czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym. Oznacza to, że tylko stronom (bądź ich reprezentantom) organ prowadzący postępowanie doręcza pisma, umożliwia przeglądanie akt sprawy i uczestniczenie w przeprowadzaniu środków dowodowych. Tylko stronom (bądź podmiotom na prawach strony) przysługuje prawo wnoszenia środków zaskarżenia aktów administracyjnych i to zarówno środków zwyczajnych jak i nadzwyczajnych. Przede wszystkim zaś co do zasady decyzja administracyjna kończąca postępowanie administracyjne zawiera rozstrzygnięcie o prawach bądź obowiązkach strony/stron. Wskutek dokonanej 7 kwietnia 2017 r. nowelizacji Kodeksu na wszystkie organy administracji publicznej w Polsce został nałożony obowiązek zastanawiania się, czy niekorzystne dla strony rozstrzygnięcie (nałożenie na nią obowiązku bądź ograniczenie lub cofnięcie wcześniej przyznanego uprawnienia) nie będzie miało negatywnego wpływu na osoby niebędące formalnie stronami czyli *de facto* osoby inne niż strona. A jeśli taki wpływ będzie, to czy o charakterze bezpośrednim czy też nie. Czyli przykładowo cofając zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w przypadku niejasności przepisów należałoby brać pod uwagę interesy osób mieszkających wokół punktu sprzedaży napojów alkoholowych (ale do jakiej odległości?), a nakazując rozbiórkę pawilonu handlowego postawionego bez pozwolenia na budowę, należałoby brać pod uwagę interesy klientów tego sklepu. Czy naprawdę taką przyjazną interpretację przepisów prawa ustawodawca miał na myśli?

Interpretując niejasne przepisy i dokonując wyboru wyników wykładni, organy administracji zostały zobowiązane do kierowania się niejasnym kryterium, jakim jest „korzyść strony”. To pojęcie także nie zostało zdefiniowane w Kodeksie. Jedynie w uzasadnieniu projektu napomknięto, że przez „korzyść strony” należy rozumieć optymalne dla niej rozwiązanie prawne spośród tych, które zarysowały się w trakcie wykładni przepisu [Uzasadnienie, s. 10]. Należałoby przypomnieć, że przeciętny pracownik organu administracji publicznej w Polsce nie ma wyższego wykształcenia prawniczego czy administracyjnego i przy orzekaniu w sprawach obywateli nie korzysta z pomocy kancelarii prawnych ani opinii ekspertów, tak jak mogą to czynić posłowie i senatorowie tworzący prawo. To na państwie ciąży obowiązek stworzenia odpowiednich regulacji, jasnych przepisów, a przede wszystkim definiowania wprowadza-

nych do ustaw pojęć, by ci, którzy przepisy prawa stosują, mogli odczytać z przepisów wolę ustawodawcy.

Problemy interpretacyjne nowych zasad wynikają też z użytego przy określaniu wyjątków od nich słowa „funkcjonariusz”. W Kodeksie to pojęcie nie jest zdefiniowane. Do 1 czerwca 2017 r. takiego słowa w ogóle w tej ustawie nie było. Ustawodawca konsekwentnie używał pojęcia „pracownik organu” (np. art. 24 §1, art. 38, art. 145 §1 pkt 3 k.p.a.) bądź „pracownik” (art. 24 §2 i §3, art. 227 i art. 232 §2). Stosując wykładnię systemową, należy przypomnieć, że pojęcie ale „funkcjonariusz publiczny” jest zdefiniowane w art. 115 pkt 13 kodeksu karnego [Sejm RP 2017] oraz odmiennie w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa [Sejm RP 2011]. Ustawodawca, nowelizując 7 kwietnia 2017 r. Kodeks, konsekwentnie w art. 7a §2 i 81a §2 używa pojęcia „funkcjonariusz”. Sugerowałoby to, że prawodawca ma na myśli inne podmioty niż te zdefiniowane w dwóch powołanych wyżej ustawach jako „funkcjonariusz publiczny”. Podkreślić należy, że organ stanowiący prawo ma za zadanie takie ukształtowanie jego treści, aby w sposób jednoznaczny wyrażało określone normy prawne, realizujące zakładane cele społeczne. W przypadku uchwalenia przepisów o niejednoznacznej treści podmiot stanowiący prawo ryzykuje, że respektująca przyjęte zasady interpretacji wykładnia owych przepisów może różnić się od tego znaczenia, jakie chciał im przypisać.

Wskutek nowelizacji z 7 kwietnia 2017 r. dodano do art. 16 k.p.a. paragraf §3 zawierający definicję decyzji prawomocnej. Już uzasadnienie tej zmiany nasuwa wątpliwości co do racjonalności projektodawcy i nomem omen ostatecznie ustawodawcy (za uchwaleniem ustawy po trzecim czytaniu głosowało 9 marca 2017 r. 434 posłów, 1 osoba wstrzymała się od głosu, nie było żadnego głosu przeciwko) [...]. Projektodawca twierdził: „Kodeks postępowania administracyjnego zawiera definicję decyzji ostatecznej, nie ma w nim natomiast definicji decyzji prawomocnej. (...) Pojęcie „decyzji prawomocnej” znajduje się w art. 269 k.p.a.”. Przy tak sformułowanej tezie zmian w tekście Kodeksu po nowelizacji z 7 kwietnia 2017 r. znajdują się w dwóch różnych miejscach, w dwóch różnych przepisach (art. 16 §3 i art. 269 k.p.a.) dwie odmiennie brzmiące definicje tego samego pojęcia: „decyzja prawomocna”.

Zakończenie

Trybunał Konstytucyjny zastrzegając, że fikcja prawna racjonalności prawodawcy nakazuje założyć, że wszelkie działania prawodawcy są efektem dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji znajdującej racjonalne uzasadnienie. Skoro założeniem jest racjonalność prawodawcy i wynikający stąd racjonalizm poszczególnych norm prawnych, to racjonalizm stanowionego prawa musi zostać uznany za składową poprawnej legislacji. Tej nieracjonalnej nie można uznać za „prawidłową”, choćby nawet spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności [wyrok TK z 17 maja 2005 r., sygn. P.6/04, s. 703].

Nie tylko poszczególne przepisy powinny być sformułowane poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg logicznej poprawności i spójności dotyczy całego aktu normatywnego. Unormowania te powinny być ze sobą spójne i logicznie powiązane.

Wybrane do analizy błędy popełnione przy nowelizacji Kodeksu dokonanej ustawą z 7 kwietnia 2017 r. podważają domniemanie racjonalności polskiego prawodawcy i naruszają zasadę ochrony zaufania jednostki do państwa i do stanowionego przez jego organy prawa. W ich świetle uzasadniona jest teza, że poprawna legislacja jest dobrem wspólnym niezmiernie rzadko występującym i wymagającym szczególnej ochrony.

Bibliografia

- Chróścielewski W., Kmiecik Z., Tarno J.P. (1993), *Czy nowy kodeks postępowania administracyjnego?*, „Państwo i Prawo”, nr 5.
- Dawidowicz W. (1962), *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa.
- Janowicz Z. (1987), *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań.
- Janowicz Z. (2005), *Wysokie walory kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk i in. (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Kolonia Limited, Wrocław.
- Kmiecik Z. (2003), *Czy można i należy rozszerzyć zakres stosowania kodeksu postępowania administracyjnego?*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–3.
- Kmiecik Z. (2013), *Samorządowe kolegia odwoławcze w układzie administracyjnego toku instancji*, „Państwo i Prawo”, nr 3.
- Korzeniowska-Polak A. (2012), *Dylematy nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo”, nr 2.

Korzeniowska-Polak A. (2014), *Uwagi na temat uzasadniania projektów ustaw nowelizujących kodeks postępowania administracyjnego* [w:] M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, wyd. NSA, Warszawa.

Longchamps F. (1961), *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo”, nr 12.

Pruszyński M. (2007), *Jasność, zrozumiałość i językowa poprawność prawa jako warunek jego zgodności z Konstytucją*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 1.

Tarno J.P. (2010), *Psucie Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] J. Niczyporuk (red.) *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin.

Ustawy i rozporządzenia

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 283).

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341).

Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o rzeczniku praw obywatelskich (Dz. U. z 2017, poz. 958 ze zm.).

Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. z 2011 Nr 34, poz. 173).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ordynacji podatkowej (Dz. U. z 2018, poz. 800).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017, poz. 1369 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 sierpnia 1997 r. kodeks karny (Dz. U. z 2017, poz. 2204).

Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o rzeczniku praw dziecka (Dz. U. z 2017, poz. 992).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017, poz. 935).

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Druk sejmowy nr Sejmu VII kadencji, [online] <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183>.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 września 2005 r. sygn. SK.13/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 91 s. 1078.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 stycznia 2006 r. sygn. SK. 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2, s. 40.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 maja 2005 r. sygn. P.6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50, s. 702.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 2002 r. sygn. K.41/02, OTK ZU nr 6A/2002, poz. 83, s. 1086.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2002 r., sygn. K.6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33, s. 448.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 listopada 1997 r. sygn. K.26/97, OTK w 1997 r., poz. 24, s. 465.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 listopada 2006 r. sygn. K.30/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 149, s. 1588.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2008 r. sygn. K 05/07.

Marcin Górski¹

Katedra Europejskiego Prawa Konstytucyjnego UŁ
Uniwersytet Łódzki

Dobro wspólne jako przesłanka materialna proporcjonalności regulacji ograniczających – uwagi na tle polskiej praktyki z elementem zastosowania prawa Unii Europejskiej

Common Interest as a Substantive Requirement of Proportionality of Restrictive Regulations – Some Remarks on the Polish Practice of Application of Europe Union Law

Abstract: Fundamental rights and freedoms of the individuals can be restricted for the sake of protection of certain values which are normative categories. The common interest is sometimes seen as one of the values justifying and legitimizing the restrictions imposed on the sphere of the individual's freedom. This text attempts to highlight the risk which is generated by application of the normative category of common interest. It can be easily abused due to its definitional incoherence and vagueness.

Key words: principle of proportionality, common interest, judicial dialogue, effectiveness of EU law, fundamental rights.

Wprowadzenie

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.] „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności

¹ marcin.gorski@tga.com.pl (radca prawny, członek Komisji Praw Człowieka Krajowej Rady Radców Prawnych, dyrektor Wydziału Prawnego Urzędu Miasta Łodzi).

i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw"². Zasadą jednak, zgodnie z art. 31 ust. 1 Konstytucji, jest wolność. Wszelkie jej ograniczenia winny być traktowane jako wyjątki i podlegać zwiężającej wykładni prawa. Zasada proporcjonalności jest składową zasady rządów prawa (państwa prawnego)³. Jakkolwiek katalog przesłanek limitujących zawarty w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jest zamknięty i nie obejmuje kategorii dobra wspólnego, to można spotkać się z głosami wskazującymi, że dobro wspólne jest samoistną kategorią normatywną stanowiącą przesłankę regulacji ograniczających. Niniejszy tekst przedstawia argumenty za negacją tej tezy.

Węzłowe elementy zasady proporcjonalności w ujęciu Trybunału Konstytucyjnego i Trybunał Sprawiedliwości

Trybunał Konstytucyjny (TK) uznaje⁴, że badanie proporcjonalności przepisu wymaga ustalenia adekwatności użytego środka (normy prawnej) do założonego celu⁵, co prowadzi do konieczności sprawdzenia:

² Regulacje szczególne dotyczące warunków ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych zawiera m.in. art. 22 Konstytucji („ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”), art. 13 („zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa”), art. 51 ust. 3 („każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa”), art. 52 ust. 3 (dotyczący dopuszczalności ograniczenia wolności poruszania się i przebywania na terytorium RP oraz opuszczania jej terytorium), art. 53 ust. 5 („wolność uzewnętrzniania religii może być ograniczona jedynie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób”), czy też art. 61 ust. 3 (ograniczenie dostępu do informacji publicznej „może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa”. W przypadkach, w których Konstytucja określa jedynie formę ingerencji w prawa lub wolności konstytucyjne, dla określenia materialnych granic ingerencji należy sięgnąć do art. 31 ust. 3 Konstytucji – por. wyrok TK z 20 października 2010 r., sygn. P 37/09, pkt III.4.3.

³ Zob. orzeczenie TK z 31 stycznia 1996 r., sygn. K 9/95.

⁴ Zob. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94.

⁵ Zob. orzeczenie TK z 31 stycznia 1996 r., sygn. K 9/95.

- „1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków;
- 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana;
- 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela?” [wyrok TK z 5 lutego 2008 r., sygn. K 34/06].

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że „przy ocenie, czy zakaz nadmiernej ingerencji został naruszony, (...) uwzględnia się specyfikę poszczególnych praw i wolności; surowsze standardy dotyczą tu praw osobistych i politycznych niż ekonomicznych i socjalnych” [wyrok TK z 12 grudnia 2005 r., sygn. K 32/04 i cytowane tam orzecznictwo].

Trybunał Sprawiedliwości (TS) UE, stosując art. 5 ust. 4 TUE i Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, wykorzystuje test proporcjonalności obejmujący badanie czy przyjęty środek jest odpowiedni, współmierny i niezbędny dla osiągnięcia zakładanego celu⁶, przy czym w niektórych orzeczeniach Trybunał bada tylko przesłankę odpowiedniości i niezbędności środka⁷, a innych ogranicza się w istocie do udzielenia odpowiedzi na pytanie o przesłankę konieczności⁸. Trybunał nie jest więc konsekwentny w stosowaniu testu proporcjonalności [Maliszewska-Nienartowicz 2007, ss. 80–81]. Należy przy tym zauważyć, że podobnym brakiem konsekwencji naznaczone jest orzecznictwo polskiego TK, który niekiedy stosuje pełen test proporcjonalności, przeprowadzając zarazem dokładną analizę danych przemawiających za przyjęciem tezy o spełnieniu tychże przesłanek⁹, a innym razem ogranicza się do bardzo ogólnikowych rozważań, nie obejmu-

⁶ Zob. opinię Rzecznika Generalnego van Gervena z 11 czerwca 1991 r. w sprawie C-159/90 SPUC v Grogan i inni, pkt 35.

⁷ Zob. wyrok TS z 17 maja 1984 r. w sprawie 15/83 Denavit Nederland BV v Hoofdprodukschap voor Akkerbouwprodukten, pkt 25, analogicznie wyrok TS z 23 lutego 1983 r. w sprawie 66/82 Fromançais SA v Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA), pkt 8.

⁸ Zob. wyrok TS z 16 grudnia 2010 r. w sprawie C-137/09 Marc Michel Josemans przeciwko Burgemeester van Maastricht, pkt 75 i nast., w których, jak się wydaje, Trybunał przyjął niejako apriorycznie spełnienie przesłanki odpowiedniości, natomiast badał w istocie tylko niezbędność regulacji.

⁹ Zob. wyrok TK z 9 lipca 2009 r., sygn. SK 48/05, pkt. III.4.4. – III.4.8. Wyrok ten można potraktować jako modelowy przykład badania proporcjonalności regulacji.

jących ani szczegółowej analizy przesłanek proporcjonalności, ani też danych służących udowodnieniu twierdzenia o ich spełnieniu¹⁰.

Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji zawiera zamknięty katalog przesłanek uzasadniających ograniczenie konstytucyjnych wolności lub praw, przy czym cały szereg innych przepisów Konstytucji dopuszcza ingerowanie w prawa i wolności konstytucyjne z uwagi na ochronę również innych dóbr prawnych, niż te wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji¹¹, bądź też ogranicza przesłanki uzasadniające ingerencję¹².

¹⁰ Zob. wyrok TK z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14, pkt. III.5.2. – III.5.3., gdzie Trybunał nie przeprowadził w istocie testu proporcjonalności ani też nie przytoczył żadnych danych, które uzasadniałyby zajęte stanowisko, zamiast tego argumentował wywód słowami w rodzaju „jednoznacznie” i „dobitnie”.

¹¹ Np. art. 61 ust. 3 Konstytucji, który dopuszcza ograniczenie prawa do informacji publicznej z uwagi na ochronę „ważnego interesu gospodarczego państwa”. Trybunał Konstytucyjny uznał relacje pomiędzy tym przepisem i art. 31 ust. 3 Konstytucji za „niejasne”, ale skonkludował, że „przychyla się do stanowiska, prezentowanego już wcześniej w orzecnictwie, że nawet jeśli norma szczegółowa Konstytucji wyznacza samodzielnie przesłanki ingerencji w sferze prawa, tak jak to czyni art. 61 ust. 3 w odniesieniu do prawa do informacji o działalności instytucji publicznych, nie może to oznaczać eliminacji pozostałych elementów mechanizmu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepisy te mają w stosunku do siebie charakter komplementarny” [wyrok TK z 15 października 2009 r., sygn. K 26/08, pkt III.2.2.]. Jak się wydaje, w tym dalekim od przejrzystości spostrzeżeniu Trybunał przyjął, że katalog przesłanek materialnych określony w art. 61 ust. 3 Konstytucji jest odrębny od tego, który zawiera art. 31 ust. 3 Konstytucji – tezę tę sprecyzował Trybunał, w wyroku z 7 czerwca 2016 r., sygn. K 8/15, pkt. III. 4.2.2., gdzie zauważył już wprost, iż „art. 31 ust. 3 Konstytucji jest zatem modyfikowany przez art. 61 ust. 3 Konstytucji jedynie w zakresie, w jakim regulowane są (wężiej) bezpośrednio przesłanki ingerencji, natomiast w pełni pozostaje aktualne zastosowanie pozostałych elementów proporcjonalności niewyrażonych w art. 61 ust. 3 (w szczególności konieczność uwarunkowana standardem demokratycznego państwa oraz zakaz ingerowania w istotę prawa)”.

¹² I tak np. art. 53 ust. 5 Konstytucji, który nie przewiduje przesłanki materialnej w postaci „ochrony środowiska” – por. wyrok TK z 10 grudnia 2014 r. w sprawie uboju rytualnego, sygn. K 52/13, pkt III.7.2. Warto również zwrócić uwagę na krytykę tego stanowiska w zdaniu odrębnym sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego, pkt 4.3., gdzie wskazał że „ustawa zasadnicza dosyć często przewiduje odrębne klauzule limitacyjne w odniesieniu do poszczególnych praw i wolności konstytucyjnych – szersze (por. np. art. 22 i art. 61 ust. 3 Konstytucji), a czasem węższe (por. np. art. 53 ust. 5 Konstytucji) niż w art. 31 ust. 3 Konstytucji. O ile mi wiadomo, dotychczas Trybunał Konstytucyjny (przy aprobacie doktryny: por. np. L. Garlicki (red.) (2017), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 17) zawsze uznawał, że nie wyłączają one ogólnych zasad ograniczania praw i wolności konstytucyjnych, sformułowanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

Dobro wspólne jako przesłanka materialna proporcjonalności ingerencji?

Dobro wspólne, jako przesłanka proporcjonalności ograniczenia konstytucyjnych wolności lub praw, nie jest *expressis verbis* wskazane w przepisach Konstytucji. Pojęcie to pojawia się jednak w preambule Konstytucji („równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski”), w jej art. 1 („Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”), w art. 25 ust. 3 („stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego”) i art. 82 („obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz troska o dobro wspólne”). Jak zauważa Młynarska-Sobaczewska, dobro wspólne jest „pojęciem normatywnym o niezwykle trudnej do ustalenia treści”, przy czym dogmatyka wyraża poglądy sięgające od afirmacji tezy o normatywności kategorii dobra wspólnego, aż po jej całkowite zanegowanie [Młynarska-Sobaczewska 2009, s. 61, 66]. Może ono przy tym być rozumiane zarówno jako idea polityczna i społeczna, jak i jako wartość uzasadniająca ograniczenie praw i wolności [Młynarska-Sobaczewska 2009, s. 71]. To ostatnie rozumienie dobra wspólnego, sprowadzające się do uznania go za przesłankę materialną ograniczającą zakres ochrony praw i wolności jednostek, przyjmujemy w naszych rozważaniach.

W piśmiennictwie zauważa się, że „dobro wspólne” jest używane jako zbiorcza kategoria limitująca (czy też raczej używana w celu uzasadnienia limitacji) konstytucyjne prawa i wolności [Piechowiak 2012, ss. 364–375; Gołębiowska 2015, s. 195] – swoisty skrót myślowy wyrażający ideę interesu społecznego. Nie stanowi ono jednak samoistnej materialnej przesłanki limitacyjnej dla praw i wolności jednostek, ale raczej dyrektywę interpretacyjną (i to o trudnym do uchwycenia znaczeniu normatywnym) w sytuacji wyważania praw i wolności indywidualnych z jednej strony oraz dóbr prawnych, dla ochrony których prawa te się ogranicza. Aby bowiem klauzule limitacyjne, takie jak art. 31 ust. 3 Konstytucji, miały w ogóle swój konstytucyjny sens, tj. stanowiły prawnie przewidywalne mechanizmy, które pozwalają na ograniczenie praw i wolności jednostek, ale zarazem gwarantują nieprzekraczalność wyraźnie określonych granic ingerencji, konieczne jest wykluczenie na poziomie konstytucyjnym ingerowania w tę sferę z powodów innych, niż wska-

zane *expressis verbis* w tychże klauzulach. W przeciwnym razie kategoria dobra wspólnego stałaby się swego rodzaju młotem na autonomię jednostki, którego można użyć tam, gdzie wyczerpuje się zastosowanie subtelniejszych narzędzi, takich jak art. 31 ust. 3 Konstytucji. Można formułować pogląd, że dobro wspólne, zwłaszcza w społeczeństwach posttransformacyjnych, jest niebezpieczne, bo może być traktowane jako wygodne wytłumaczenie dla nadużyć państwa wobec jednostki. Jako przykład przejawu nadużycia kategorii dobra wspólnego można wskazać reakcję biskupów amerykańskich na wyrok Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych w sprawie równości małżeńskiej¹³ – uznali oni, że uderza on w dobro wspólne [<http://www.usccb.org/news/2015/15-103.cfm>]. Trudno zrozumieć, w jaki sposób dobro wspólne miałyby skorzystać albo zostać lepiej chronione, gdyby wyrok Sądu Najwyższego był inny, natomiast nietrudno zauważyć, że krytycy wyroku wyraźnie utożsamili pojęcie dobra wspólnego z dobrem polegającym na ochronie wyznawanego przez siebie światopoglądu. Można rzec, że pojęcie dobra wspólnego zawiera element pewnego zafałszowania, polegający na przyjęciu, że pewne dobra (interesy) są wspólne, a więc podzielane przez każdego członka społeczności, podczas gdy w rzeczywistości dobra te są nie tyle wspólne, ile publiczne czy też ogólne, a więc związane ze społeczeństwem jako całością i instytucjami publicznymi. Takie ujęcie wydaje się uczciwsze, bo opiera się na uznaniu oczywistej skądinąd okoliczności, że interes ogólny może niekiedy uzasadniać ograniczenie sfery uprawnień i wolności jednostek.

Dobro wspólne w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i Trybunału Konstytucyjnego

Pojęcie dobra wspólnego w orzecznictwie TS jest dwuwymiarowe. Wymiar pierwszy odnosi się do dobra wspólnego poszczególnych państw członkowskich i jest używany jako argument legitymizujący ingerencję w sferę uprawnień chronionych prawem UE [Weiss 2011, ss. 410–415]. Tego rodzaju próby legitymizacji co do zasady nie przynoszą skutku w postaci usprawiedliwienia ograniczenia w ocenie TS, w przypadku ważenia interesu ogólnego (dobra wspólnego) państwa członkowskiego z interesem ogólnym (dobrem wspólnym) UE¹⁴. Trybunał uznaje natomiast dopuszczalność ograniczenia praw

¹³ Zob. wyrok Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych z 26 czerwca 2015 r., *Obergefell v. Hodges*, 576 U.S.

¹⁴ Zob. np. wyroki TS: z 17 maja 2001 r. w sprawie C-340/99 *TNT Traco*, pkt 52; z 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-220/06 *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de*

i wolności gwarantowanych w prawie UE z uwagi na ochronę nie jakiegokolwiek dobra wspólnego państwa członkowskiego, ale nadrzędnych względów interesu ogólnego (tzw. wymogów imperatywnych), pod warunkiem że są one właściwe dla zagwarantowania osiągnięcia zamierzonego przez nie celu i nie wykraczają poza to, co jest konieczne dla jego osiągnięcia¹⁵. Nie chodzi tu zatem o dobro wspólne dowolnie definiowane według bieżących potrzeb i zapatrywań politycznych, lecz o dobro nadrzędne, czyli takie, które zasługuje na ochronę silniejszą niż kolidujące z nim interesy jednostek. Jednak aby ustalić nadrzędność owego dobra, należy odwołać się zawsze do testu proporcjonalności. Drugi wymiar dobra wspólnego to dobro UE. Orzecznictwo pozwala, jak się wydaje, na uznanie, że pojęcie to jest używane jako zbiorcze określenie dla celów Unii określonych w Traktatach¹⁶.

Warto zwrócić uwagę, że Traktat przewiduje sprecyzowane przesłanki materialne ograniczania uprawnień jednostek wynikających ze swobód rynku wewnętrznego. Są to katalogi zamknięte, ale też ich limitujące znaczenie jest łagodzone, jak zauważa D. Miąsik, „uznawaniem przez TS za godne ochrony innych wartości (wymogów imperatywnych czy też nadrzędnych) na podstawie orzecznictwa zapoczątkowanego sprawą 120/78 *Cassis de Dijon*” [Miąsik 2012, w pkt 36.6.1]¹⁷. Pojęcie wymogów imperatywnych jest wypracowane i definiowane orzecznictwo jako obejmujące np. uczciwość transakcji handlowych¹⁸ czy ochronę praw podstawowych¹⁹.

Jak wspomniano, ograniczenia wprowadzane w celu ochrony dóbr chronionych prawem, wskazanych w art. 36 TFUE czy też takich, których ochrona jest stosowana na zasadach *Cassis de Dijon*, muszą być proporcjonalne w relacji do celu. Orzecznictwo TS i stanowiska polskiego sądownictwa bywają krańcowo odmienne w zakresie oceny spełnienia testu proporcjonalności (co jest warunkiem legalności regulacji). Wspomnijmy sprawę rejestracji pojazdów

Correspondencia, pkt 78; z 1 października 2009 r. w sprawie C-567/07 *Woningstichting Sint Servatius*, pkt 44.

¹⁵ Zob. wyrok TS z 11 listopada 2010 r. w sprawie C-543/08 Komisja przeciwko Republice Portugalskiej, pkt 83 i cytowane tam orzecznictwo.

¹⁶ Zob. F. Weiss [2011] i A. Wentkowska [2012], ss. 133–142 oraz powołane tam orzeczenia.

¹⁷ Zob. wyrok TS z 20 lutego 1979 r. w sprawie 120/78 *Rewe-Zentral AG* przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (*Cassis de Dijon*).

¹⁸ Zob. wyrok TS z 22 stycznia 1980 r. w sprawie 58/80 *Dansk Supermarked*.

¹⁹ Zob. wyrok TS z 14 października 2004 r. w sprawie C36/02 *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH* przeciwko Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn, a także wyrok TS z 12 czerwca 2003 r. w sprawie C1120/00 *Eugen Schmidberger*, *Internationale Transporte und Planzüge* przeciwko Republik Österreich.

z kierownicą po prawej stronie. Trybunał Sprawiedliwości uznał, iż „uzależniając rejestrację na swym terytorium nowych oraz wcześniej zarejestrowanych w innych państwach członkowskich samochodów osobowych z układem kierowniczym umieszczonym po prawej stronie od przełożenia koła kierownicy na lewą stronę, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy (m.in.) art. 34 TFUE” [wyrok TS z 20 marca 2014 r. w sprawie C-639/11 Komisja przeciwko Polsce]. W postępowaniu przed Trybunałem rząd polski twierdził, że „przepisy te są uzasadnione ze względów bezpieczeństwa drogowego, które jest uznane w orzecznictwie Trybunału za nadrzędny wymóg interesu ogólnego dla celów ochrony życia i zdrowia użytkowników dróg” [Wyrok TS z 20 marca 2014 r. w sprawie C-639/11 Komisja przeciwko Polsce] oraz, że „gdy obowiązuje ruch prawostronny, kierowca pojazdu wyposażonego w kierownicę po prawej stronie ma znacznie zmniejszone pole widzenia w porównaniu do kierowcy, którego pojazd jest wyposażony w kierownicę po lewej stronie” [Wyrok TS z 20 marca 2014 r. w sprawie C-639/11 Komisja przeciwko Polsce]. Trybunał zauważył, że „sporne przepisy przewidują odstępstwa w zakresie dotyczącym używania pojazdów wyposażonych w kierownicę po prawej stronie przez osoby, które zamieszkują w innych państwach członkowskich, np. przez turystów, i które udają się do Polski na czas określony, co oznacza, że owe przepisy tolerują ryzyko związane z ruchem tego rodzaju pojazdów” [Wyrok TS z 20 marca 2014 r. w sprawie C-639/11 Komisja przeciwko Polsce], nadto zaś dodał, że „przepisy 22 państw członkowskich, czyli ogromnej większości państw członkowskich, w sposób wyraźny dopuszczają rejestrację pojazdów, w których miejsce kierowcy znajduje się po tej samej stronie, co kierunek ruchu drogowego, albo ją tolerują, nawet jeśli w niektórych z tych państw członkowskich stan sieci dróg jest porównywalny z ich stanem w Rzeczypospolitej Polskiej” [Wyrok TS z 20 marca 2014 r. w sprawie C-639/11 Komisja przeciwko Polsce]. Ponadto zaś Trybunał stwierdził, że „dane statystyczne, które przytoczył rząd polski, nie wykazują w sposób wystarczający związku pomiędzy podniesioną liczbą wypadków a udziałem pojazdów, w których miejsce kierowcy znajdowało się po prawej stronie” [Wyrok TS z 20 marca 2014 r. w sprawie C-639/11 Komisja przeciwko Polsce], a także, że „istnieją środki i rozwiązania w mniejszym stopniu naruszające swobodę przepływu towarów niż sporny środek i jednocześnie nadające się do istotnego zmniejszenia ryzyka, które może nieść ze sobą uczestniczenie w ruchu pojazdów, w których kierownica znajduje się z tej samej strony co kierunek ruchu drogowego” [Wyrok TS z 20 marca 2014 r. w sprawie C-639/11 Komisja przeciwko Polsce]. Trybunał dokonał w tej sprawie analizy danych

statystycznych przedstawionych przez Polskę²⁰ i uznał, że jako państwo członkowskie nie wykazała realizacji przesłanek proporcjonalności środka, przede wszystkim zaś jego adekwatności. Warto odnotować, że zajmujący się tą samą kwestią polski sąd [wyrok WSA w Warszawie z 15 października 2009 r., sygn. VII SA/Wa 1073/09] zajął biegunowo odmienne stanowisko, cyt.: „przedstawione powyżej okoliczności w pełni uzasadniają decyzje Ministra Infrastruktury, który odmawiając zezwolenia na odstępstwo od warunków technicznych, jakim powinien odpowiadać pojazd – w zakresie umieszczenia kierownicy po prawej stronie – słusznie uznał, iż powyższe odstępstwo może powodować zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Konfrontując ze sobą ogólny interes społeczny wynikający z troski o właściwe zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego, ochronę życia i zdrowia wszystkich uczestników tego ruchu z interesem strony, organ trafnie przyznał prymat interesowi społecznemu. W sprawie, w której przez wzgląd na bezpieczeństwo w ruchu drogowym organ odmawia wyrażenia zgody na odstępstwo od warunków technicznych, jakim powinien odpowiadać pojazd, nie sposób uznać, by czynił to wbrew obowiązującym przepisom. Niewątpliwie w takiej sytuacji interes społeczny sprzeciwia się rozstrzygnięciu pozytywnemu dla strony. Ochrona zdrowia i życia wszystkich uczestników ruchu drogowego leży w interesie społecznym, jest więc szczególnym obowiązkiem organu dbałość o niestwarzanie zagrożeń na drogach przez pojazdy nieprzystosowane do jazdy po prawej stronie jezdni. Auto z kierownicą umieszczoną po prawej stronie konstrukcyjnie nie jest przystosowane do ruchu prawostronnego, jaki odbywa się na drogach Rzeczypospolitej Polskiej, a to powoduje, że poruszanie się takiego pojazdu po drogach naraża na niebezpieczeństwo nie tylko kierującego takim pojazdem, ale także innych użytkowników dróg”.

Zauważmy, że w wywodzie przedstawionym przez polski sąd właściwie nie można doszukać się jakiegokolwiek próby weryfikacji spełnienia przesłanek proporcjonalności – zamiast tego znajdujemy ogólnikowe i pobieżne spostrzeżenia, które właściwie mogłyby uzasadnić jakikolwiek zakaz stosowany przez organ administracji. Co gorsza, w cytowanej sprawie sąd odwołał się do prawa UE i orzecznictwa TS²¹, ale nie po to, aby sprawdzić słuszność osądu

²⁰ Zob. pkt 100 opinii Rzecznika Generalnego Jääskinena z 7 listopada 2013 r. w sprawach C-639/11 Komisja przeciwko Polsce i C-61/12 Komisja przeciwko Litwie.

²¹ Wyrok WSA w Warszawie z 15 października 2009 r., sygn. VII SA/Wa 1073/09, cyt.: „odnosząc się do zawartych w skardze zarzutów dotyczących naruszenia przez organ Dyrektyw unijnych wskazać należy, że zgodnie z art. 30 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, państwa członkowskie mogą wprowadzać ograniczenia w swobodnym przepływie towarów,

dotyczącego realizacji przesłanek proporcjonalności, lecz po to, aby za pomocą przypadkowo dobranej tezy z orzecznictwa TS wzmocnić siłę perswazyjną prezentowanej przez sąd polski argumentacji.

Wnioski

Reasumując należy zauważyć, że dobro wspólne jako takie jest w polskim systemie konstytucyjnym kategorią normatywną, ale jej charakter jest trudny do uchwycenia. Operacjonalizacja kategorii dobra wspólnego stwarza ryzyko do nadużyć względem praw i wolności jednostek. W prawie UE dobro wspólne bywa powoływane przez państwa członkowskie jako próba legitymizacji ograniczeń uprawnień jednostek wynikających ze swobód rynku wewnętrznego, co zasadniczo nie przynosi tymże państwom sukcesu w postępowaniach przed Trybunałem, z wyjątkiem przypadków, kiedy państwa decydują się na ochronę nie jakiegokolwiek dobra wspólnego, lecz nadrzędnych względów interesu ogólnego (wymogów imperatywnych). Tak Trybunał Sprawiedliwości, jak i polski Trybunał Konstytucyjny wraz z polskimi sądami, mają kłopoty z konsekwentnym aplikowaniem testu proporcjonalności, jednak w praktyce sądów polskich zauważalne jest zastępowanie testu proporcjonalności dowolną ekspresją przekonań własnych składu orzekającego, nie popartych jakąkolwiek rzetelną analizą spełnienia przesłanek proporcjonalności.

o ile są one usprawiedliwione, np. względami bezpieczeństwa publicznego. Artykuł 30 TWE pozwala państwu członkowskiemu wprowadzić ograniczenia lub zakazy uzasadnione względami moralności i porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi oraz zwierząt lub ochrony roślin, ochrony majątku narodowego, posiadającego wartość artystyczną, historyczną lub archeologiczną, lub też ochrony własności przemysłowej i handlowej. Zauważyć również trzeba, iż ustawodawstwo unijne nie przewiduje obowiązku wdrożenia jednolitych procedur wykonywania badań technicznych, a każde państwo należące do Wspólnoty może zachować odrębne uregulowania mające na celu zapewnienie lub poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym (por. wyrok NSA z 26 stycznia 2009r. sygn. akt I OSK 63/08). Na gruncie utrwalonego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości nie budzi wątpliwości, że bezpieczeństwo drogowe i ochrona środowiska naturalnego należą do nadrzędnych względów interesu ogólnego, które mogą uzasadniać utrudnienie w swobodnym przepływie towarów (por. wyrok w sprawie przeciwko Niderlandom z dnia 20 września 2007 r., C 297/05, pkt 77)".

Bibliografia

- Garlicki L. (red.) (2007), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Gołębiowska A. (2015), *Refleksje nad konstytucyjną zasadą dobra wspólnego w kontekście myślenia religijnego i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Świat i Słowo”, nr 1 (24), ss. 187–198.
- Maliszewska-Nienartowicz J. (2007), *Zasada proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń.
- Miąsik D. (2012), *Komentarz do art. 36 TFUE* [w:] D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1–89)*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa.
- Młynarska-Sobaczewska A. (2009), *Dobro wspólne jako kategoria normatywna*, „Akta Universitas Lodzensis, Folia Iuridica”, nr 69, Łódź, ss. 61–72
- Piechowiak M. (2012), *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa.
- Weiss F. (2011), *Sketching ‘Community Interest’ in EU Law* [w:] U. Fastenracht i in. (red.), *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Judge Bruno Simma*, Wydawnictwo Oxford University Press, Oksford.
- Wentkowska A. (2012), *The Search for a Common Good Notion in the EU: a legal perspective* [w:] R. Grzeszczak, I.P. Karolewski, *The Multilevel and Polycentric European Union. Legal and Political Studies*, Wydawnictwo LIT Verlag, Berlin-Zürich.

Bibliografia elektroniczna

<http://www.usccb.org/news/2015/15-103.cfm>, dostęp: 17 maja 2017 r.

Powołane akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).

Powołane orzeczenia

Wyrok Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych z 26 czerwca 2015 r., *Obergefell v. Hodges*, 576 U.S.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 17 maja 2001 r. w sprawie C-340/99 *TNT Traco*.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 grudnia 2014 r., sygn. K 52/13.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 20 marca 2014 r. w sprawie C-639/11 *Komisja przeciwko Polsce*.

Opinia Rzecznika Generalnego Jääskinena z 7 listopada 2013 r. w sprawie C-639/11 *Komisja przeciwko Polsce*.

Opinia Rzecznika Generalnego Jääskinena z 7 listopada 2013 r. w sprawie C-61/12 *Komisja przeciwko Litwie*.

- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 16 grudnia 2010 r. w sprawie C-137/09 Marc Michel Josemans przeciwko Burgemeester van Maastricht.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 11 listopada 2010 r. w sprawie C-543/08 Komisja przeciwko Republice Portugalskiej.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 października 2010 r., sygn. P 37/09.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 października 2009 r., sygn. K 26/08.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 czerwca 2016 r., sygn. K 8/15.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 października 2009 r., sygn. VII SA/Wa 1073/09.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 1 października 2009 r. w sprawie C-567/07 Woningstichting Sint Servatius.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 lipca 2009 r., sygn. SK 48/05.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 lutego 2008 r., sygn. K 34/06.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 stycznia 2009 r. sygn. akt I OSK 63/08.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-220/06 Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 20 września 2007 r. w sprawie C 297/05 Komisja przeciwko Nederlandom.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2005 r., sygn. K 32/04.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 14 października 2004 r. w sprawie C36/02 Omega Spielhallen und Automatenaufstellungs-GmbH przeciwko Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 12 czerwca 2003 r. w sprawie C1120/00 Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge przeciwko Republik Österreich.
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 1996 r., sygn. K 9/95.
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94.
- Opinia Rzecznika Generalnego van Gervena z 11 czerwca 1991 r. w sprawie C-159/90 SPUC v Grogan i inni.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 17 maja 1984 r. w sprawie 15/83 Denkvit Nederland BV v Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 23 lutego 1983 r. w sprawie 66/82 Fromançais SA v Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA).
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 22 stycznia 1980 r. w sprawie 58/80 Dansk Supermarked.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 20 lutego 1979 r. w sprawie 120/78 Rewe-Zentral AG przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon).

Marlena Sakowska-Baryła¹

Radca prawny, Społeczna Akademia Nauk

Informacja publiczna jako kategoria dobra wspólnego

Public Information as a Common Good

Abstract: Public information is one of the categories of the common good in the sense of Article 1 of The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April, 1997. It is a common good in the political, economic and personal sense of each person who realizes his right to access public information. The right of access to public information contributes to a more transparent and more effective exercise of power. The possibility of using public information contributes to sustainable social and economic development. A citizen has the right to obtain information on the activities of organs of public authority as well as persons discharging public functions. Such right shall also include receipt of information on the activities of self-governing economic or professional organs and other persons or organizational units relating to the field in which they perform the duties of public authorities and manage communal assets or property of the State Treasury. Knowledge of how to exercise power and use public property has an important significance and consequences for the common good.

Key words: public information, common good, access to public information, information rights.

Wprowadzenie

Analiza literatury i orzecznictwa pokazuje, że treść pojęcia „dobra wspólne” może być ujmowana na różne sposoby, nadto względem brzmienia art. 1 Konstytucji RP [Dz. U. z 1977 r., nr 78, poz. 483 ze zm.], z którego wynika, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, pozwala

¹ msakowska11@wp.pl

wyprowadzać z tej zasady ustrojowej pomniejsze – partykularne zasady odnoszące się tak do warunków życia społecznego, jak i sprawowania władzy przez organy władzy publicznej oraz sytuacji prawnej jednostki, w tym realizowania jej wolności i praw.

W ślad za komentatorami można uznać, że „dobro wspólne” oznacza sumę warunków życia społecznego umożliwiających, ułatwiających i pozwalających osiągnąć integralny rozwój wszystkich członków wspólnoty politycznej i tworzonych przez nich społeczności, przy czym właśnie dzięki tej kategorii następuje to pełniej i łatwiej. Podstawą jest tu bowiem relacja pomiędzy warunkami życia społecznego a jednostkami i tworzonymi przez nie społecznościami. Owe warunki życia społecznego są dobrem wspólnym, o ile umożliwiają wskazanym podmiotom osiąganie ich własnej doskonałości – ich rozwoju – „pełnego” lub „integralnego” [Piechowiak 2016]. Taki też rozwój jednostki oraz tworzonych przez nią struktur społecznych zapewnia możliwie szerokie wykorzystywanie przez nią informacji, które w sposób bezpośredni i pośredni zagwarantowane zostało w przepisach Konstytucji RP oraz uzupełniających postanowieniach regulacjach ustawowych, a także w prawie unijnym i aktach stanowiących jego implementacje do porządku krajowego.

Korzystanie z informacji traktować można w kategorii dobra wspólnego w sferze politycznej, gospodarczej, jak i osobistej. Biorąc pod uwagę, istotę i treść informacji kwalifikowanych jako: „informacja publiczna”, wskazywać można na te ich cechy, które stanowią istotne walory z punktu widzenia ogółu społeczeństwa, jak i walory, które są niezwykle istotne dla poszczególnych jednostek – kształtujących społeczeństwo. Tak określone informacje mają istotne znaczenie właściwie dla każdej jednostki, w tym z punktu widzenia jej decyzji osobistych, politycznych, wzmacniania jej zaufania do organów władzy publicznej oraz zapewnienia kontroli względem osób sprawujących władzę publiczną, a także przyczyniania się jednostki do rozwoju gospodarczego z wykorzystaniem zasobu informacyjnego, którego wytworzenie możliwe było dzięki partycypacji w kosztach funkcjonowania państwa poprzez system danin publicznych – to założenie wysuwa się na pierwszy plan w przypadku prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, które zasługuje na osobne opracowanie [szerzej zob. Fischer, Piskorz-Ryń, Sakowska-Baryła, Wyporska-Frankiewicz 2017].

Informacje publiczne, będące przedmiotem dokonywanej analizy, są o tyle istotnym obszarem badań w kontekście postrzegania jako kategorie dobra wspólnego, że stanowią one swego rodzaju „dobra”, które pozostają „wspól-

ne” dla ogółu społeczeństwa. Jednocześnie jednak korzystanie z nich przez poszczególnych przedstawicieli społeczeństwa wpływa na konstytucyjnie pojmowane „dobra wspólne” poprzez przyczynianie się do bardziej transparentnego i bardziej efektywnego, a więc lepszego sprawowania władzy, zrównoważonego rozwoju. W tym ujęciu informację publiczną oraz informację sektora publicznego postrzegane w kategoriach dobra wspólnego analizować można w trzech podstawowych płaszczyznach: po pierwsze – z perspektywy wolności i praw jednostki, po drugie – wyboru optymalnego modelu instytucji władzy publicznej, po trzecie – sposobu stanowienia prawa [Sokolewicz 2007, s. 9]. Poprzez zasadę „dobra wspólnego” Konstytucja wskazuje na uczestnictwo wspólnoty, a więc wszystkich (z osobna lub wspólnie) w korzystaniu z takiego dobra, ale jednocześnie w kreowaniu go i ponoszeniu za nie odpowiedzialności.

Uprawnienia informacyjne jednostki – wartości wpisane w paradygmat dobra wspólnego

Jak wskazuje się w piśmiennictwie, jednym z centralnych elementów koncepcji dobra wspólnego jest ściśle powiązanie tegoż paradygmatu z prawami człowieka i z jego godnością, potwierdzoną i wysuwaną na pierwszy plan konstytucyjnych unormowań wolności i praw człowieka i obywatela w art. 30 ustawy zasadniczej. Powiązanie to ma charakter pozytywny, ponieważ przyjmować należy, że nie tylko nie ma kolizji między realizacją dobra wspólnego a realizacją wolności i praw człowieka i obywatela, ale też między dobrem wspólnym a godnością, natomiast to realizacja wynikających z godności wolności i praw człowieka jest podstawowym elementem dobra wspólnego pojętego jako suma społecznych warunków rozwoju jednostek i tworzonych przez nie społeczności. Dobro wspólne jest wartością fundamentalną, do której struktury należy przyrodzona i niezbywalna godność [Piechowiak 2016]. W tym stanie rzeczy naruszenie godności i praw człowieka jest naruszeniem dobra wspólnego [wyrok TK z 30 października 2006 r., P 10/06]. Kwalifikowanie w art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jako dobra wspólnego nie może zatem oznaczać automatycznego uznawania nadrzędności tego dobra nad każdym dobrem partykularnym, w szczególności zaś indywidualnym, ponieważ państwo – jako dobro wspólne – ma obowiązek respektować i chronić godność człowieka oraz wolność i prawa człowieka i obywatela, zważywszy na to, że jest ona – co potwierdza art. 30 Konstytucji RP – przyrodzona,

niezbywalna i nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona są obowiązkami władz publicznych. Dobro wspólne oraz wolności i prawa człowieka i obywatela nie muszą być przy tym przeciwstawne, a wręcz należy zakładać ich pewną zbieżność, gdyż – zgodnie z konstytucyjną zasadą dobra wspólnego, państwo powinno być dla każdego obywatela na tyle bliskie, iż jest on zdolny poświęcić dla jego uzasadnionych celów niektóre ze swych interesów, zaś pomyślność i dobrostan każdego z obywateli pozostaje w interesie wszystkich – całej wspólnoty tworzącej państwo – i dobrostan tej wspólnoty niejako konstruuje [Sokolewicz 2007, ss. 26–27]. Taką zależność przypisywać należy konstrukcji dostępu do informacji publicznej, a szerzej realizacji uprawnień informacyjnych jednostki, które w głównej mierze gwarantowane są już w samej ustawie zasadniczej.

Nadto na każdym etapie funkcjonowania informacji w życiu społecznym można odnotować takie jej cechy, które bez przeszkód powiązać można z szerszą kategorią „dobra wspólnego”. Dobrem wspólnym bowiem pozostają informacje wytwarzane przez szeroko rozumiany sektor finansów publicznych, choćby z tej racji, że ich wytwarzanie służy zasadniczo realizacji zadań publicznych i jest finansowane z publicznych środków. Jako dobro wspólne kwalifikować należy informacje o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także innych podmiotów realizujących zadania publiczne oraz gospodarujących mieniem publicznym, o których mowa w art. 61 Konstytucji RP, określane poprzez użycie nomenklatury ustawowej jako: „informacje publiczne”, ponieważ ich jawność i dostępność pozwala jednostkom kontrolować proces sprawowania władzy i podejmować decyzje istotne co do sprawowania władzy w systemie demokracji przedstawicielskiej.

W kategoriach dobra wspólnego postrzegać należy możliwość wtórnego skorzystania z informacji o działalności organów władzy publicznej oraz przedstawicieli w drodze konstytucyjnie gwarantowanego prawa do petycji, wniosków i skarg, które uwarunkowane są wstępnym pozyskaniem informacji przez korzystającego z każdego z tych środków co do stanu rzeczy, na który pragnie wywrzeć wpływ poprzez realizację uprawnień. Jak bowiem wynika z art. 63 Konstytucji RP, każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej, przy czym tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa usta-

wa [szerzej zob. Korzeniowska-Polak 2017, *Petycje, wnioski i skargi – rozgraniczenie pojęć i funkcji instytucji*, s. 31 i n.]. Skoro zatem w ten sposób jednostka ma możliwość wpływać na funkcjonowanie szeroko pojmowanych struktur państwa, ma wymierną możliwość oddziaływać na życie wspólnoty, uczestniczyć w jej funkcjonowaniu i kreować sferę publiczną wobec niej, współodpowiadać w ten sposób za jej kształt. Jeszcze szerzej w tym względzie oceniać można korzystanie z uprawnień informacyjnych, jako swoistej bazy – podstawy do podejmowania decyzji w sprawowaniu władzy publicznej. Nieskrępowane uzyskiwanie informacji o działalności organów władzy publicznej i jej piastunów jest bowiem warunkiem koniecznym do realizacji ustrojowej zasady suwerenności Narodu wyrażonej w art. 4 Konstytucji RP. Z mocy tego przepisu władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu [ust. 1], który sprawuje tę władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio [ust. 2]. W tym przypadku korzystanie z informacji publicznych, ale i możliwość uzyskiwania wiedzy o szerszym publicznym zasobie informacyjnym określanym jako „informacje sektora publicznego” z pewnością ujmować można jako dobro publiczne, służące nie tyle partykularnym interesom jednostki, ale ogółowi społeczeństwa. Na tym tle wykonywanie prawa do informacji nie tylko służy zaspokojeniu indywidualnych potrzeb, ale równocześnie pozwala wykonywać władzę i wpływać tym samym na aparat państwowy i w tym wymiarze staje się szczególnie dobrze widoczne, że dobro wspólne nie jest utożsamiane z owym aparatem, ale właśnie z wcześniej wspomnianym stanem równowagi pomiędzy dobrostanem jednostki i społeczeństwa [zob. Bernaczyk 2014, s. 257]. W tym ujęciu, dzięki realizacji prawa do informacji, ale i innych uprawnień politycznych powiązanych z zasadą suwerenności Narodu lub stanowiących jej konsekwencję, dobrze odzwierciedla konstytucyjne założenie, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, co oznacza, że obywatel jednocześnie pozostaje uprawnionym (beneficjentem) oraz współtwórcą państwa [zob. Piechowiak 2016].

Podobnych walorów dobra wspólnego upatrywać można w gwarantowanym w art. 74 ust. 3 Konstytucji prawie do informacji o stanie i ochronie środowiska, które przysługuje każdemu, a przez to założenie każdy – we wspólnym interesie – może poddawać kontroli stan bezpieczeństwa ekologicznego, wykonywanie przez władze publiczne obowiązków w zakresie ochrony środowiska i dzięki odpowiedniemu wykorzystywaniu uzyskanych informacji wpływać na działania tych organów.

Dobra wspólnego upatrywać można też w konstytucyjnych gwarancjach wolności informacji (wolności wypowiedzi), o której mowa w art. 54 Konstytucji RP oraz w sprzężonej z nią ustrojowej zasadzie wolności prasy, wynikającej z art. 14 Konstytucji RP, który potwierdza, że Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu [szerzej zob. Młynarska-Sobaczewska 2003, s. 95 i n.]. Jak bowiem stanowi art. 54 Konstytucji, każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji [ust. 1], przy czym cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są zakazane, chociaż ustawa może wprowadzić obowiązek uprzedniego uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej [ust. 2]. Także Trybunał Konstytucyjny uznał, że wolność wyrażania poglądów służy przejmowaniu odpowiedzialności za wspólne dobro, jakim jest państwo [wyrok TK z 29 września 2008 r., SK 52/05].

W kategoriach dobra wspólnego wreszcie postrzegać należy określone w art. 51 uprawnienia informacyjne, składające się na prawo do ochrony danych osobowych, które zasadniczo uznawać należy za komplementarne względem prawa do informacji publicznej, choć występuje pomiędzy nimi pewien nieuchronny stan napięcia. Z jednej strony bowiem jednostka – zgodnie z art. 61 Konstytucji – ma prawo do możliwie szerokiego dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej, z drugiej natomiast – po myśli art. 51 – ma prawo oczekiwać, że organy te nie będą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o niej niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym [ust. 2], a jednocześnie zapewnią jej dostęp do dotyczących jej urzędowych dokumentów i zbiorów danych [ust. 3], a także prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą [ust. 4] [zob. Sakowska-Baryła 2014, ss. 37–47]. Dobrem wspólnym w tym przypadku pozostaje stan, w którym państwo gwarantuje każdemu autonomię informacyjną (nikt nie jest zmuszany do ujawniania informacji o sobie bez wyraźnej ustawowej podstawy – ust. 1), w którym tak określone dobro partykularne nie jest uznawane za przeciwstawne względem dobra ogółu, a poszanowanie prywatności informacyjnej jednostki warunkuje w efekcie swoisty dobrostan i harmonijny rozwój społeczeństwa, w tym relacji pomiędzy członkami społeczeństwa a jego aparatem państwowym. Taki stan rzeczy należy uznać za możliwy do osiągnięcia, wszak jedynie przyjmując radykalną wersję komunitarnej interpretacji dobra wspólnego, do czego polska ustawa zasadnicza podstaw nie

daje podstaw, dobro ogółu zyskuje bezwarunkową wyższość nad dobrem partykularnym [zob. Sokolewicz, 2007, s. 19].

Na tle tak ukształtowanych uprawnień informacyjnych, wartością wpisaną w kategorię dobra wspólnego pozostają zarówno uprawnienia informacyjne, jak i same informacje oraz sposoby postępowania z nimi, ich ochrona, zasady dostępu do nich, zakres owego dostępu i redystrybucja informacji. W każdym ze wskazanych aspektów korzystania z informacji wyróżnić można te obszary, które pozostają powiązane z szerszą wartością dobra wspólnego. Na szczególne wyróżnienie wydają się jednak zasługiwać właśnie „informacja publiczna” oraz „informacja sektora publicznego” jako te, które w szczególny sposób mogą przysłużyć się nie tylko partykularnym interesom jednostek, ale właśnie – w ujęciu komunitarnym – dobru ogółu społeczeństwa poprzez zwiększenie transparentności sprawowania władzy.

Informacja publiczna

Upatrywanie w informacji publicznej swoistej „składowej” szerszej wartości, jaką pozostaje „dobro wspólne” oraz powiązań z ustrojową zasadą Rzeczypospolitej Polskiej jako dobra wspólnego wszystkich obywateli w pierwszym rzędzie wynika z tego, że statutowane w art. 61 Konstytucji prawo do informacji publicznej stanowi konsekwencję, a jednocześnie przesłankę zasady przejrzystości systemu sprawowania władzy, zwanej też zasadą jawności działania organów władzy publicznej, która wprawdzie nie została literalnie sformułowana w przepisach Konstytucji, ale jest z niej wywodzona. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego transparentność działań podejmowanych w przestrzeni publicznej, zapewniana poprzez gwarancje dostępu do informacji o działaniach władzy publicznej, uznana została za warunek prawidłowego funkcjonowania instytucji życia publicznego, co stanowi właśnie przejaw dobra wspólnego [wyrok TK z 20 marca 2006 r., K 17/05; wyrok TK z 11 maja 2007 r., K 2/07].

Zgodnie z art. 61 Konstytucji obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa [ust. 1], przy czym prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do

dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu [ust. 2]. Ograniczenie tak określonego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa [ust. 3], zaś tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w przypadku Sejmu i Senatu ich regulaminy. W konsekwencji w obecnym stanie prawnym konkretyzację realizacji tego prawa stanowi Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej [Dz. U. z 2018 r., poz. 1330 ze zm.] – dalej: *udip*, która w art. 1 ust. 1 definiuje „informację publiczną” jako każdą informację o sprawach publicznych. Ta otwarta i szeroka definicja w praktyce zwykle wymaga dookreślenia i uważnego rozważenia, czy w istocie mamy do czynienia z informacją publiczną, czego wyraz stanowią bardzo liczne orzeczenia sądów administracyjnych. Ten sposób ujęcia odpowiada założeniu, zgodnie z którym w demokratycznym państwie prawnym przedmiotem kontroli społecznej powinien być objęty jak najszerszy zakres informacji [Szustakiewicz 2008, s. 20]. Teza ta potwierdzona została w wielu orzeczeniach sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, który konsekwentnie przyjmuje, że definicja pojęcia „informacji publicznej” ma szeroki zakres przedmiotowy i obejmuje każdą wiadomość wytworzoną przez szeroko rozumiane władze publiczne i osoby pełniące funkcje publiczne lub odnoszącą się do władz publicznych, a także wytworzoną lub odnoszącą się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem publicznym [wyrok NSA z 4 lutego 2016 r., I OSK 2223/14] oraz że informacją publiczną będzie każda informacja dotycząca sfery faktów i danych publicznych [wyrok NSA z 5 lipca 2017 r., I OSK 2559/15; wyrok NSA z 31 marca 2015 r., I OSK 1372/14]. W orzecznictwie tegoż sądu akcentuje się jednocześnie, że w *udip* nie określono zamkniętego katalogu informacji publicznej, ponieważ ustawodawca chciał, aby społeczeństwo posiadało instrument do jak najszerzej kontroli instytucji publicznych, a żeby taki instrument był sprawny, powinien obejmować jak największą liczbę stanów faktycznych, która nie może być ograniczona, ponieważ dynamiczny charakter stosunków społeczno-gospodarczych rodzi nowe sytuacje, w których pojawia się aktywność podmiotów publicznych. Ta aktywność w państwie demokratycznym powinna być zaś poddana kontroli społecznej za pośrednictwem narzędzia,

jakim jest prawo dostępu do informacji publicznej, stąd właśnie w demokratycznym państwie prawa jak najszerszy katalog informacji musi być przedmiotem kontroli społecznej [wyrok NSA z 30 września 2015 r., I OSK 2093/14]. Interpretacja ta nabiera szczególnego znaczenia w rozważanym tu kontekście traktowania informacji publicznej w kategoriach dobra wspólnego, bowiem zarówno możliwie szeroki dostęp do informacji o działalności organów władzy publicznej, jak i związana z tym możliwie szeroka kontrola społeczna wpisują się w specyfikę analizowanej wartości konstytucyjnej. Można więc uznać, że z przyjęty w art. 1 ust. 1 udip sposób definiowania pojęcia „informacja publiczna” stanowi odzwierciedlenie idei, według której zasadą jest jawność i dostęp do informacji o sprawach publicznych, wyjątkiem zaś ograniczenie dostępu czy utajnienie informacji. To z pewnością kierunkowa dyrektywa interpretacyjna przy stosowaniu udip, a jednocześnie walor regulacji udip, kształtującej generalną zasadę, w myśl której zasadniczo każda informacja o sprawach publicznych jest jawna, a co za tym idzie, powinna zostać udostępniona.

Wprawdzie udip w art. 6 ust. 1 zawiera zestawienie informacji, zaliczonych przez ustawodawcę do podlegających udostępnieniu informacji publicznych, jednak tak określony katalog nie ma charakteru zamkniętego i stanowi jedynie przykładowe wyliczenie. W przepisie tym mianem informacji publicznych określono informacje o: 1) polityce wewnętrznej i zagranicznej; 2) podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1, a więc podmiotach zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej; 3) zasadach funkcjonowania tychże podmiotów; 4) danych publicznych; 5) majątku publicznym. Przy czym w obrębie każdej z tak określonych kategorii wyszczególniono jeszcze pomniejsze, dookreślające, jakie informacje uznano imperatywnie za podlegające udostępnieniu. Błędne i niedopuszczalne jest przyjęcie, że każda informacja niewymieniona w art. 6 ust. 1 udip nie jest informacją publiczną, zatem gdy lektura art. 6 ust. 1 udip nie przynosi efektu w postaci jednoznacznego zaliczenia informacji do informacji publicznej, należy wrócić do ogólnej reguły z art. 1 ust. 1 i analizy, czy konkretna informacja należy do informacji o sprawach publicznych.

Ograniczenie dostępu do informacji publicznej

Powiązania z kategorią dobra wspólnego upatrywać można także w sposobie i zakresie stanowienia w udip o ograniczeniach w korzystaniu z prawa dostępu

pu do informacji publicznej, które pozostają stosunkowo wąskie, co potwierdza także bogate orzecznictwo sądów administracyjnych [szerokie umówienie tego zagadnienia: zob. Jaśkowska 2014]. Zgodnie z art. 5 udi prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych [ust. 1], przy czym prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy, lecz ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa [ust. 2]. Co istotne, nie można ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne – w zakresie tych zadań lub funkcji [ust. 3], a ograniczenia te nie naruszają prawa do informacji o organizacji i pracy organów prowadzących postępowania, w szczególności o czasie, trybie i miejscu oraz kolejności rozpatrywania spraw [ust. 4]. Ponadto prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o przymusowej restrukturyzacji [art. 5 ust. 2a], przepis ten jednak nie doczekał się jeszcze szerszej interpretacji w judykaturze.

W kategoriach gwarancji dla szerokiego dostępu do informacji publicznej należy traktować nie tylko stosunkowo szczupły zakres ograniczeń owego dostępu, ale także procedurę odmowy dostępu do informacji publicznej w przypadku trybu wnioskowego [art. 16 oraz art. 17 udi], a także szerokiego – ponieważ dokonywanego w Biuletynie Informacji Publicznej – informowania o wyłączeniu jawności informacji publicznej [art. 8 ust. 5 udi]. Nie sposób tu jednak nie zwracać uwagi na pewne niedomagania obecnie obowiązującej regulacji, która jest nieprecyzyjna co do przesłanek wydania decyzji administracyjnej w przedmiocie odmowy dostępu do informacji publicznej, gdzie kryteria tejsze w istocie ustalane są na podstawie analizy dokonywanej w judykaturze [zob. Sakowska-Baryła 2010, s. 205 i n.]. Tak więc, wedle ustaleń orzecznictwa NSA, decyzje odmowne w sprawach z zakresu informacji publicznej wydaje się po pierwsze w przypadkach, które dotyczą informacji publicznej, ale odmawiają jej udostępnienia z uwagi na brak szczególnie istot-

nego interesu publicznego, uzasadniającego udostępnienie wnioskowanej informacji o charakterze przetworzonym, wymaganego zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 udip; po drugie, gdy żądane informacje publiczne nie mogą być udostępnione ze względu na dobra prawnie chronione [art. 16 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 lub ust. 2]. W pozostałych zaś przypadkach załatwienie sprawy dostępu do informacji publicznej przybiera formę pisma skierowanego do wnioskodawcy. Organ może poprzestać na pisemnym zawiadomieniu wnioskodawcy, gdy nie jest podmiotem zobowiązanym w świetle art. 4, gdy żądana informacja nie stanowi informacji publicznej, gdy nie dysponuje on tą informacją oraz, gdy w zakresie żądanej informacji publicznej przepisy prawa wprowadzają odrębny tryb dostępu, a owo pismo informacyjne ostatecznie załatwia wniosek zgłoszony w trybie udip [wyrok NSA z 13 kwietnia 2016 r., I OSK 3134/14; wyrok NSA z 24 kwietnia 2013 r., I OSK 311/12; postanowienie NSA z 25 października 2012 r., I OSK 2437/12].

Bibliografia

- Bernaczyk M. (2008), *Obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Bernaczyk M. (2014), *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Fischer B., Piskorz-Ryń A., Sakowska-Baryła M., Wyporska-Frankiewicz J. (2017), *Ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Presscom, Wrocław.
- Jabłoński M. (2013), *Udostępnienie informacji publicznej w formie wglądu do dokumentu*, Presscom, Wrocław.
- Jabłoński M. (2015), *Udostępnianie przetworzonej informacji publicznej*, Presscom, Wrocław.
- Jaśkowska M. (red.) (2014), *Jawność i jej ograniczenia. Tom IV. Znaczenie orzecznictwa*, C.H.Beck, Warszawa.
- Korzeniowska-Polak A. (2017), *Petycje, wnioski i skargi – rozgraniczenie pojęć i funkcji instytucji* [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Presscom, Wrocław.
- Młynarska-Sobaczewska A. (2003), *Wolność informacji w prasie*, TNOiK, Toruń.
- Piechowiak M. (2016), *Komentarz do art. 1* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I*, Beck, Warszawa, Legalis.
- Sakowska-Baryła M. (2014), *Dostęp do informacji publicznej a ochrona danych osobowych*, Presscom, Wrocław.

Sakowska-Baryła M. (2010), *Orzecznictwo w sprawie udostępniania i odmowy udostępnienia informacji publicznej*, Municipium, Warszawa.

Sokolewicz W. (2007), *Komentarz do art. 1* [w:] L. Garlicki (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.

Szustakiewicz P. (2008), *Dostęp do informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej* [w:] T. Gardocka (red), *Obywatelskie prawo do informacji*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Akty prawne:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1330 ze zm.).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 września 2008 r., SK 52/05.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2006 r., P 10/06.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 marca 2006 r., K 17/05; wyrok TK z 11 maja 2007 r., K 2/07.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 lipca 2017 r., I OSK 2559/15.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 kwietnia 2016 r., I OSK 3134/14.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 lutego 2016 r., I OSK 2223/14.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31 marca 2015 r., I OSK 1372/14.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 września 2015 r., I OSK 2093/14.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 kwietnia 2013 r., I OSK 311/12.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 października 2012 r., I OSK 2437/12.

Marek Szewczyk¹

Uniwersytet im. A. Mickiewicza Poznań

Ład przestrzenny jako dobro wspólne

Spatial Order as a Common Good

Abstract: The purpose of this paper is to show the value of the spatial order. It is not only intended in urban planning. Spatial ordering is also a normative category. Definition of a spatial order has been included in the Act on planning and spatial development. The analysis carried out in this study leads to the conclusion that, given the importance of this concept, Article 56 of the Land Use Planning and Development Act requires amendment.

Key words: spatial order, urban planning

Wprowadzenie

Do kategorii dóbr wspólnych bez wątpienia należy wartość, jaką stanowi ład przestrzenny. Podkreślenia wymaga, że miał on taki charakter i był tak postrzegany na długo przed tym, zanim ta kwestia została przesądzona normatywnie, przez ustawodawcę. Z tego względu już na wstępnym etapie prowadzonych tutaj rozważań można sformułować tezę, w myśl której ład przestrzenny postrzegany był jako wartość w różnych uwarunkowaniach społecznych. Celem niniejszego opracowania jest ukazanie wartości, a jednocześnie dobra wspólnego w różnych i podlegających zmianom uwarunkowaniach, głównie społecznych, a także ukazanie występujących współcześnie, normatywnych uwarunkowań dochodzenia do tego dobra wspólnego, jego utrzy-

¹ marek@szewczyk.poznan.pl

mania oraz zagrożeń wynikających z niedoskonałości aktualnie obowiązujących regulacji prawnych.

Ewolucja sposobu pojmowania ładu przestrzennego

Jak zaznaczono we wstępie, za wartością jaką stanowi ład przestrzenny stały różne dobra, które z biegiem czasu podlegały modyfikacji. W czasach antycznych stworzona została teoria nawiązująca do idei demokracji ateńskiej, w myśl której każdy obywatel greckiego *polis* miał mieć zapewnioną jedną-kową przestrzeń, wydzieloną w formie prostokąta. Za twórcę tej koncepcji uznawany jest Hipodamos z Miletu żyjący w V w. p.n.e. – urbanista, matematyk, filozof sofista. Współcześnie wskazuje się, że system hippodamejski nie tyle został wynaleziony przez Hipodamosa, co jedynie przez niego rozpo-wszechniony w Grecji właściwej [Norwich 2009, s. 50].

Inne cele przyświecały idei ładu przestrzennego w wiekach średnich, choć również chodziło o racjonalne rozplanowanie miasta, to jednak więcej uwagi przywiązywano do tego, aby ład przestrzenny stanowił odzwierciedlenie ładu społecznego [Parysek 1991, s. 14]. Znalazło to swój wyraz w tym, że w miastach średniowiecznej Europy przywiązywano szczególną wagę do tego, aby centra miast zarezerwowane były dla co znamienitszych mieszczan, zaś obrzeża przeznaczone były dla pospółstwa.

Aż do czasów nowożytnych najbardziej fundamentalną wartością, której realizacji miał służyć ład przestrzenny było zapewnienie bezpieczeństwa przed zagrożeniami z zewnątrz, w tym przed napaścią przez wroga. Wynikało to stąd, że aż do czasów współczesnych miasta rozwijały się wewnątrz murów miejskich, traktowanych jako zasadniczy czynnik gwarantujący bezpieczeństwo przed napaścią. Dopiero na skutek rozwoju techniki militarnej, która doprowadziła do istotnego zwiększenia siły ognia artylerii, uznano że mury miejskie nie są w stanie dłużej pełnić swojej dotychczasowej roli. Zaczęto je burzyć, by zapewnić mieszkańcom miast lepsze, a przede wszystkim bardziej higieniczne warunki życia. W tej dziedzinie szczególną rolę odegrał kierunek w urbanistyce określany mianem modernizmu. Jego podstawowym założeniem programowym było rozgęszczanie zabudowy miejskiej w celu zapewnienia mieszkańcom miast dostępu do światła, zieleni i świeżego powietrza. W tym celu zwolennicy modernizmu głosili potrzebę rezygnacji z zabudowy pierzejowej na rzecz zabudowy wolnostojącymi wielorodzinnymi budynkami mieszkalnymi. Podstawowe założenia modernizmu wyrażone zostały w tzw.

karcie ateńskiej z 1933 r. uchwalonej na IV Międzynarodowym Kongresie Architektury Nowoczesnej. Widocznym rezultatem założeń modernizmu są powstałe w każdym polskim mieście do początku lat 80. XX wieku skupiska budynków określane powszechnie mianem blokowisk, które charakteryzowała jednorodna funkcja mieszkaniowa.

Współczesne pojmowanie ładu przestrzennego

Ład przestrzenny wbrew powierzchownemu wrażeniu nie jest wyłącznie dobrem wspólnym ani celem samym w sobie. Przeciwnie, także współcześnie ma on pełnić rolę służebną. Ma przy tym służyć nie tylko większym lub mniejszym grupom społecznym, ale także pojedynczemu człowiekowi. Racjonalne rozplanowanie przestrzeni poddawanej procesom urbanizacji ma zapobiegać marnotrawieniu publicznych środków finansowych na budowę bez uzasadnionej potrzeby infrastruktury technicznej i społecznej. Ze względu na ten postulat obowiązujące prawo powinno stanowić barierę zarówno dla nie mającego racjonalnego uzasadnienia zjawiska nieograniczonego rozprzestrzeniania się zabudowy, jak i dla mnożenia terenów przeznaczonych pod zabudowę ponad racjonalne potrzeby oraz wyposażania ich w urządzenia infrastruktury technicznej i społecznej. Ład przestrzenny ma jednak także swój kontekst indywidualny. Stosowanie się do jego wymogów ma również na celu poprawę warunków bytowania każdego pojedynczego człowieka – aby nie tracił niepotrzebnie czasu na dotarcie do pracy oraz powrót z pracy do miejsca zamieszkania, miał zapewniony łatwy dostęp do terenów i miejsc służących rekreacji, wypoczynkowi oraz szeroko rozumianej kultury.

Normatywne znaczenie ładu przestrzennego

W czasach współczesnych ład przestrzenny stanowi nie tylko założenie przyjmowane w teorii oraz praktyce urbanistyki, lecz także jest on kategorią normatywną. W obowiązującej obecnie Ustawie z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [tekst jednolity Dz. U. z 2017 r. poz. 1073, ze zm., określany dalej jako upzp] ustawodawca sześciokrotnie posłużył się tym zwrotem. Po raz pierwszy w art. 1 ust. 1 upzp, stanowiąc że ład przestrzenny ma być traktowany jako podstawa wszelkich działań związanych z kształtowaniem polityki przestrzennej oraz decydowaniem o przeznaczaniu terenów na określone cele oraz ustalaniem zasad ich zagospodarowania i za-

budowy. Po raz drugi określenia ładu przestrzenny użyto w art. 1 ust. 2 pkt 1 upzp stanowiąc, iż: „w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ładu przestrzennego...”. Po raz trzeci zwrot ten zamieszczony został w art. 1 ust. 4 upzp, który stanowi: „w przypadku sytuowania nowej zabudowy uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego (...) następuje poprzez 1) kształtowanie struktur przestrzennych przy uwzględnieniu dążenia do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego; 2) lokalizowanie nowej zabudowy mieszkaniowej w sposób umożliwiający mieszkańcom maksymalne wykorzystanie publicznego transportu zbiorowego (...); 3) zapewnienie rozwiązań przestrzennych, ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów; 4) dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy na obszarach: a) o w pełni wykształconej, zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej (...)”. Zwrot ten użyty został ponadto w kontekście wymogów dotyczących lokalnych aktów planistycznych w art. 10 ust. 1 pkt 2 upzp – w odniesieniu do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odniesieniu do planów miejscowych w art. 15 ust. 2 pkt 2 upzp, a także w odniesieniu do osnowy decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – art. 54 pkt 2 lit. a upzp. Ponadto zwrotowi temu ustawodawca narzucił normatywną treść zamieszczając w art. 2 pkt 1 upzp jego legalną definicję. Zgodnie z nią pod pojęciem ładu przestrzennego należy rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

Znaczenie przywołanej wyżej definicji legalnej ładu przestrzennego sprowadza się do tego, że ustawodawca postanowił narzucić sposób rozumienia zwrotu „ład przestrzenny”, wykluczając tym samym ewentualność ustalania dla tego określenia innego znaczenia w drodze egzegezy [Zieliński 2017, s. 176 i nast.].

W orzecnictwie sądów administracyjnych akcentuje się ten element cytowanej wyżej definicji legalnej ładu przestrzennego, w którym mowa jest o harmonijnej całości poszczególnych elementów przestrzeni [wyrok WSA w Warszawie z 6 lutego 2012, IV SA/Wa 1931/11, podobnie wyrok WSA w Poznaniu z 21 września 2016, IV SA/Po 509/16]. Nietrudno zauważyć, że ustawodawca w analizowanej definicji legalnej zwrotu „ład przestrzenny” wyekspozował jeszcze kilka innych elementów, przede wszystkim wieloaspektowość wartości jaką ład przestrzenny stanowi. Wynika ona z ustawowego nakazu

uwzględniania uwarunkowań i wymagań funkcjonalnych, społecznych, ekonomicznych, środowiskowych, kulturowych oraz estetycznych. Uwarunkowania i wymagania funkcjonalne przestrzeni to przede wszystkim zapewnienie racjonalnego, optymalnego rozplanowania poszczególnych elementów układu osadniczego w sposób zabezpieczający przed powstawaniem kolizji i konfliktów na tle dominującego na danym terenie sposobu użytkowania przestrzeni. Uwzględnienie wymogów i uwarunkowań funkcjonalnych nakazuje rozdzielać tereny o dominującej funkcji mieszkaniowej od terenów przemysłowych, czy szerzej – od terenów użytkowanych na jakiegokolwiek cele produkcyjne, nie wyłączając z tego produkcji rolnej. Uwzględnienie wymagań funkcjonalnych oznacza zakaz przemieszczania nie tylko zabudowy mieszkaniowej z zabudową przemysłową czy magazynową, ale także zabudowy mieszkaniowej z zabudową zagrodową i to pomimo tego, że w elemencie zabudowy zagrodowej jest także zabudowa mieszkaniowa [art. 2 ust. 1 pkt 3 Ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1161, ze zm.]. Powszechne doświadczenie wskazuje jednoznacznie na to, że wprowadzenie na tereny wcześniej użytkowane rolniczo zabudowy mieszkaniowej w sposób nieuchronny prowadzi do konfliktów na tle sposobu użytkowania gruntów. Z reguły nowi przybysze, którzy na terenach użytkowanych wcześniej rolniczo pojawili się przede wszystkim ze względu na niższe ceny gruntów niż ceny terenów o funkcji mieszkaniowej, sprzeciwiają się głównie intensyfikowaniu rolniczego użytkowania terenów rolnych zwłaszcza poprzez budowę dużych obiektów służących produkcji rolnej i przetwórstwu rolno-spożywczemu. Powołują się na uciążliwości, jakie dla mieszkaniowego użytkowania takich terenów ma prowadzenie w sąsiedztwie intensywnej produkcji rolnej. W związku z powyższym podkreślenia wymaga, że zabudowa mieszkaniowa, jako element zabudowy związanej z obiektami służącymi produkcji rolnej i przetwórstwu rolno-spożywczemu, to funkcja całkowicie odrębna od zabudowy mieszkaniowej wielo- czy jednorodzinnej. Z tego właśnie powodu zapobieganie konfliktom na tle sposobu użytkowania przestrzeni wymaga konsekwentnego rozdzielania terenów o tych dwóch całkowicie różnych funkcjach.

Nie zawsze jednak wymagania funkcjonalne przesądzały o sposobie postrzegania ładu przestrzennego. Wyrazistym przykładem z niezbyt odległej przeszłości jest zabudowa przemysłowo-mieszkaniowa Łodzi z końca XIX i początku XX stulecia, dla której charakterystyczne jest przemieszczanie funkcji przemysłowej z mieszkaniową. Typowe jest dla niej również to, że w bezpo-

średnim sąsiedztwie fabryk lokalizowane były wille i pałace fabrykanckie. Współcześnie tego rodzaju zabudowa nie jest postrzegana jako naruszenie wymagań funkcjonalnych, podobnie jak zabudowa mieszkaniowa w zabudowie zagrodowej. Zarówno wille i pałace fabrykanckie zlokalizowane w bezpośrednim sąsiedztwie fabryk, jak i zabudowa mieszkaniowa służąca produkcji rolnej i przetwórstwu rolno-spożywczemu funkcjonują zgodnie z rzymską paremią głoszącą, iż „chcący krzywdy sobie nie czyni”. Dla dalszego sąsiedztwa natomiast zlokalizowanie willi czy pałacu fabrykanckiego w bezpośrednim sąsiedztwie albo zgoła na terenie fabryki czy współcześnie zlokalizowanie budynku mieszkalnego pośród zabudowy służącej produkcji rolnej i przetwórstwu rolno-spożywczemu stanowi swego rodzaju gwarancję prowadzenia działalności wytwórczej w sposób możliwie najmniej uciążliwy dla środowiska.

Kolejny aspekt ładu przestrzennego stanowią uwarunkowania i wymagania społeczno-gospodarcze. W odniesieniu do gospodarczego aspektu uwarunkowań i wymagań ładu przestrzennego przejawem ich konkretyzacji dokonanej już przez samego ustawodawcę jest nakaz respektowania walorów ekonomicznych przestrzeni [art. 1 ust. 2 pkt 6, a także ust. 4 upzp] z wyrażonymi w tym przepisie wprost nakazami: minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego, sprzyjania w maksymalnym stopniu korzystania z publicznego transportu zbiorowego oraz zapobiegania nadmiernemu rozpraszaniu zabudowy. Z kolei przejawem dokonanej przez samego ustawodawcę konkretyzacji nakazu uwzględniania uwarunkowań i wymagań o charakterze społecznym jest wprowadzony do upzp w 2015 r. ustawowy nakaz prowadzenia analiz społecznych, jako jednej z merytorycznych podstaw późniejszych rozstrzygnięć przestrzennych.

W podobny sposób ustawodawca potraktował nakaz uwzględniania uwarunkowań i wymagań o charakterze środowiskowym. Począwszy od 2015 r. także te uwarunkowania i wymagania mają stanowić przedmiot analiz poprzedzających podejmowanie rozstrzygnięć przestrzennych. Wcześniej jeszcze ustawodawca sformułował wymóg uwzględniania w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymagań ochrony środowiska, a w szczególności racjonalnego gospodarowania zasobami wodnymi oraz rolniczą i leśną przestrzenią produkcyjną [art. 1 ust. 2 pkt 3 upzp].

Gdy chodzi o kolejny aspekt ładu przestrzennego, jaki stanowić mają uwarunkowania i wymagania kulturowe, to również one znalazły swoją konkretyzację w art. 1 ust. 2 pkt 4 upzp formułując nakaz uwzględniania w planowaniu

i zagospodarowaniu przestrzennym wymagań ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Wreszcie gdy chodzi o ostatni z aspektów ładu przestrzennego wymieniony w definicji legalnej zawartej w art. 2 pkt 1 upzp, a więc o uwarunkowania i wymagania kompozycyjno-estetyczne, to porównanie obecnie obowiązującej regulacji prawnej z regulacjami wcześniej obowiązującymi w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego upoważnia do jednoznacznej konstatacji, że pod względem wymogów estetycznych obecnie obowiązująca regulacja prawna formułuje znacznie mniej zakazów i ograniczeń niż regulacje wcześniejsze. W starszych uregulowaniach dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego wzgląd na niebezpieczeństwo oszpeccenia otoczenia traktowany był jako wystarczający powód do wydania zakazu korzystania z wolności budowlanej. Taki stan unormowań prawnych obowiązywał w polskim systemie prawnym ukształtowanym przepisami rozporządzenia Prezydenta RP z mocą Ustawy z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli [Dz. U. z 1939 r. Nr 34, poz. 216]. Przepis art. 262 ust. 1 tego rozporządzenia stanowił: „lica budynków powinny być tak wykonane, iżby nie powodowały zszpeccenia placu, ulicy, albo podwórza”. Przepis art. 263 ust. 1 tego samego rozporządzenia stanowił: „budynki nie powinny być malowane w kolorach jaskrawych lub w ogóle rażących”. Przepis art. 337 ust. 1 tego samego rozporządzenia stanowił: „w miejscowościach, w których krajobraz zasługuje na ochronę właściwa władza może odmówić pozwolenia na budowę, przebudowę lub zmianę budynków, o ile by te roboty spowodowały zszpecenie krajobrazu...”. Przepis art. 338 ust. 1 tego samego rozporządzenia stanowił: „właściwa władza może zakazać dokonywania wszelkich zmian w zewnętrznym wyglądzie budynków i ich części lub otoczenia, szczególnie poprzez umieszczanie szyldów reklamowych, jako też napisów, plakatów, obrazów, malowideł, szafek wystawowych itp., o ile te zmiany mogą spowodować zniekształcenie lub zszpecenie ulicy, placu, wyglądu miejscowości albo krajobrazu”. W drugiej połowie XX w. ustawodawca całkowicie zrezygnował z formułowania wymogów dotyczących aspektu estetycznego ładu przestrzennego. Próbę powrotu do tego rodzaju wymogów stanowiło dodanie na mocy Ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu [Dz. U. z 2015 r., poz. 774] przepisów art. od 37a do 37e, na mocy których rady gmin uzyskały ustawowe upoważnienie do ustalania zasad i warunków sytuowania na ich terenie obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz

ogrodzeń. Jak dotychczas samorząd gminny z upoważnienia tego korzysta nader rzadko, prawdopodobnie z obawy, aby nie narazić się elektoratowi.

Wymogi odnoszące się do ładu przestrzennego

Wymogi dotyczące ładu przestrzennego ustawodawca odniósł do aktów planistycznych powstających na szczeblu lokalnym, a więc do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Rzecz charakterystyczna, że wartości jaką stanowi ład przestrzenny ustawodawca nie odniósł ani do aktów planistycznych tworzonych na szczeblu regionalnym, jakimi są plany zagospodarowania przestrzennego województw, ani do aktu planistycznego tworzonego na szczeblu centralnym, jaki stanowi koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju. Ponadto wymogi związane z ładem przestrzennym ustawodawca odniósł do decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, które stanowią instrument zapewniania ładu przestrzennego w przypadku nieobowiązkiwania na danym terenie planu miejscowego [tak WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 19 października 2016 r., IV SA/Po 607/16, tak też WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 19 kwietnia 2017, II SA/Bd 1152/16].

W odniesieniu do studiów ustawodawca wymaga, aby w aktach tych uwzględniać stan ładu przestrzennego oraz wymogi jego ochrony, stan środowiska, stan dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej oraz wnioski audytu krajobrazowego [art. 10 ust. 1 pkt 2–4a upzp]. Ponadto w odniesieniu do przeznaczania nowych terenów pod zabudowę ustawodawca od 2015 r. wymaga, żeby rozstrzygnięcia te podejmowane były na podstawie wcześniej przeprowadzonych analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, a także na podstawie prognoz demograficznych oraz analiz możliwości finansowych poszczególnych gmin [art. 10 ust. 5 pkt 1 upzp].

W odniesieniu do planów miejscowych ustawodawca wymaga, aby w aktach tych obowiązkowo określać zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego [art. 15 ust. 2 pkt 2 upzp] z uwzględnieniem analiz i prognoz, o których była mowa wyżej. Ponadto ustawodawca wymaga, by w planach miejscowych obligatoryjnie określać zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu [art. 15 ust. 2 pkt 3 upzp], zasady kształtowania krajobrazu [art. 15 ust. 2 pkt 3a upup], zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej [art. 15 ust. 2 pkt 4 upzp].

W odniesieniu do decyzji o lokalizacji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy ustawodawca wymaga, aby w ich osnovach określone były między innymi warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikające z przepisów odrębnych, w szczególności zaś warunki i wymagania ochrony i kształtowania ładu przestrzennego [art. 54 ust. 2 lit. a upzp]. Sformułowanie takiego wymogu w odniesieniu do osnovy decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, jak i w odniesieniu do decyzji o warunkach zabudowy stawia pod znakiem zapytania trafność rozpoznań dość szeroko tezy, że decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie są aktami planowania przestrzennego, lecz że stanowią jedynie instrument przenoszenia na określony w tych decyzjach teren „ogólnego państwowego porządku planistycznego” [Niewiadomski 2004, s. 517–519]. Ustawowy nakaz określania w osnovach tych decyzji warunków i szczegółowych zasad w zakresie między innymi warunków i wymagań ochrony oraz kształtowania ładu przestrzennego oznacza w sposób oczywisty konieczność nie tylko zrekonstruowania treści przepisów odrębnych, ale także dokonania pozostałych czynności składających się na proces stosowania prawa, takich jak ustalenie stanu faktycznego, którym jest zamierzenie inwestora scharakteryzowane w jego wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego albo o ustalenie warunków zabudowy [Szewczyk 2012, s. 204], a następnie dokonanie procesu subsumcji, a więc ustalenie czy konkretne scharakteryzowane we wniosku zamierzenie inwestycyjne zrealizowane w określonym miejscu będzie zgodne z przepisami obowiązującego prawa.

Brak spójności przepisów odnoszących się do ładu przestrzennego

Pomimo jednoznacznej deklaracji ustawodawcy wyrażonej w szczególności w art. 1 upzp co do tego, że ład przestrzenny ma stanowić podstawę wszelkich działań podejmowanych w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego art. 1 ust. 1 upzp oraz że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać jego wymagania ustawodawca nie dochował w sposób konsekwentny tego wstępnego, bardzo doniosłego założenia. Jego respektowanie zostało w istotny sposób ograniczone przez samego ustawodawcę w przypadkach określania wymagań ładu przestrzennego poza planami miejscowymi, a więc w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy. Przejaw tego ograniczenia stanowi treść art. 56 upzp. Przepis ten, nawiasem mówiąc, przeszedł pewną

ewolucję. Pierwotnie składał się ze zdania pierwszego o następującej treści: „nie można odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi”. Powyższy przepis ma na mocy art. 64 ust. 1 upzp ma odpowiednie zastosowanie do decyzji o warunkach zabudowy. Już w tym pierwotnym brzmieniu ustawodawca zasugerował, że zgodność zamierzenia inwestycyjnego z przepisami odrębnymi zagwarantuje inwestorowi uzyskanie pozytywnej decyzji lokalizacyjnej nawet wówczas, gdy zamierzenia tego nie da się pogodzić z wymogami ładu przestrzennego. Na mocy art. 70 pkt 7 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych [Dz. U. Nr 206, poz. 675] z dniem 17 lipca 2010 r. do przepisu art. 56 upzp dodane zostało zdanie drugie następującej treści: „przepis art. 1 ust. 2 nie może stanowić wyłącznej podstawy odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego”. W ten sposób ustawodawca ustanowił w sposób niepodlegający żadnej wątpliwości, że wymogi ładu przestrzennego, pomimo iż stanowią o wszelkich działaniach w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, nie posiadają waloru samodzielnej podstawy prawnej decyzji odmawiającej ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego czy decyzji o warunkach zabudowy na wypadek, gdyby jakieś zamierzenie inwestycyjne nie czyniło zadość tym wymogom. Dokonując powyższej nowelizacji art. 56 projektodawcy tej nowelizacji argumentowali, że wymogi ładu przestrzennego nie mają bliżej określonej treści, wskutek czego decyzje odmawiające ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego czy ustalenia warunków zabudowy z powołaniem się na niespełnienie wymogów ładu przestrzennego mogłyby nosić znamiona daleko idącej samowoli urzędniczej.

Konkluzje

Podsumowując nasuwa kilka wniosków, głównie *de lege lata*. Po pierwsze, w orzecznictwie organów lokalizacyjnych oraz sądów administracyjnych nie rozwinęto wątku dotyczącego normatywnych treści ładu przestrzennego. Stąd w roku 2010 zwyciężył pogląd, inspirowany kilkoma wyrokami zapadłymi w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Krakowie (zob. np. wyroki WSA w Krakowie: z dnia 28 października 2008, II SA/Kr 759/08; z dnia 31 października 2008, II SA/Kr 830/08; z dnia 16 stycznia 2009, II SA/Kr 1117/08; z dnia 11 czerwca 2010, II SA/Kr 370/10), że wobec niedoprecyzowanej treści normatywnej wymogów ładu przestrzennego, należy radykalnie ograniczyć możli-

wość wydawania decyzji odmawiających ustalania lokalizacji inwestycji tak prywatnych, jak i publicznych z powołaniem się wyłącznie na niespełnienie bliżej nieokreślonych wymogów ładu przestrzennego. Tymczasem wymogi ładu przestrzennego można i należało było dekodować z regulacji zawartych w samej upzp w nawiązaniu do legalnej definicji ładu przestrzennego, zawartej w art. 2 pkt 1 upzp i w powiązaniu z innymi uregulowaniami w tej ustawie zawartymi, przywołanymi w niniejszym opracowaniu. Po drugie, ustawodawca nieco poniewczasie przyszedł w sukurs orzecznictwu organów lokalizacyjnych oraz orzecznictwu sądów administracyjnych, zamieszczając coraz to nowe regulacje, zwłaszcza w roku 2015, uszczegóławiając normatywną treść wymogów ładu przestrzennego. Po trzecie, wprowadzenie do przepisu art. 56 upzp w roku 2010 zdania drugiego, w którym wyraźnie stwierdzono, że samo naruszenie przepisu art. 1 ust. 2 upzp nie może stanowić wyłącznej przesłanki odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego czy warunków zabudowy sprawiło, że wymogi odnoszące się do zachowania ładu przestrzennego, wpisane do art. 1 ust. 1 i ust. 2 oraz do dalszych przepisów upzp wskazanych w niniejszym opracowaniu, stały się w swej istocie *lex imperfecta*. W tej sytuacji zasadne wydaje się postulowanie *de lege ferenda*, by w nowych uwarunkowaniach prawnych na nowo przemyśleć zasadność nowelizacji art. 56 upzp, dokonanej w roku 2010.

Bibliografia

- Niewiadomski Z. (2004), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, C.H.Beck, Warszawa.
- Norwich J.J. (2009), *Najwspanialsze miasta w dziejach świata*, BOSZ, Olszanica.
- Parysek J.J. (1991), *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, Bogucki, Poznań.
- Szewczyk M. (2012) [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Zieliński M. (2017), *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, LexisNexis, Warszawa.

Wykaz aktów prawnych

- Rozporządzenie Prezydenta RP z mocą Ustawy z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz. U. z 1939 r. Nr 34, poz. 216).
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tj. Dz. U. 2017, poz. 1161 ze zm.).

Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 1073 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 206, poz. 675).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r., poz. 774).

Wykaz orzecznictwa

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie: z dnia 28 października 2008, II SA/Kr 759/08.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 31 października 2008, II SA/Kr 830/08.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 16 stycznia 2009, II SA/Kr 1117/08.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 11 czerwca 2010, II SA Kr 370/10.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 lutego 2012, IV SA/Wa 1931/11.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 21 września 2016, IV SA/Po 509/16.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w wyroku z dnia 19 października 2016 r., IV SA/Po 607/16.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy w wyroku z dnia 19 kwietnia 2017, II SA/Bd 1152/16.

Tomasz Jędrzejewski¹

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Piotr Rączka²

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Rzeczy publiczne jako przedmiot ochrony prawa administracyjnego

Public Goods as an Object of the Protection of Administrative Law

Abstract: The present paper is concentrated on the protection of public goods which is offered by the administrative law. The leading criterion of analysis of the normative background is a manner in which the public goods are enjoyed. In this way it is possible to enumerate the forms of the protection prescribed by the administrative law. Thus, the Authors divides the public goods for which the entitlement for common enjoyment arises upon the law and those where such an enjoyment is based upon the individual administrative law.

Key words: public goods, public roads, public forests, public waters, protection, administrative law.

Wprowadzenie

Przedmiotem opracowania jest ochrona rzeczy publicznych wynikająca z przepisów prawa administracyjnego. Rzeczy publiczne są powszechnie uznawane za element majątku publicznego, który znajduje ochronę zarówno w normach prawa prywatnego, jak i w przepisach prawa publicznego, a w szczególności prawa administracyjnego. Jak bowiem wskazywał Jan Boć [2000, s. 274]: „Jeżeli w majątku publicznym nie chodzi o jego ochronę, to

¹ tomjed@umk.pl

² raczka@umk.pl

znaczy, że o nic istotnego nie chodzi”. Ograniczając rozważania wyłącznie do podstaw prawnych ochrony rzeczy publicznych w prawie administracyjnym w opracowaniu dokonano analizy materiału normatywnego przyjmując kryterium sposobu korzystania z rzeczy publicznych. Takie użytkowe ujęcie zagadnienia pozwala precyzyjnie wyodrębnić przewidziane w prawie administracyjnym formy ochrony rzeczy publicznych. Nie będą więc przedmiotem analizy rzeczy publiczne w innych ujęciach, które z powodzeniem prezentowane są w doktrynie, jak np. ujęcie infrastrukturalne, fiskalne, czy gospodarowania rzeczą [Bielecki 2013, ss. 109–189 i 231–278]. Przyjmując kryterium podstaw korzystania poza obszarem rozważań pozostają także kwestie obowiązków właścicieli rzeczy publicznych, które mogą również wpływać na ich ochronę.

Pojęcie rzeczy publicznych

W tradycyjnym ujęciu instytucja rzeczy publicznych jest zasadniczo definiowana przy okazji klasyfikowania majątku publicznego. W doktrynie majątek publiczny dzieli się najczęściej według kryterium sposobu, w jaki służy on administracji na trzy kategorie, a mianowicie majątek skarbowy (fiskalny), majątek administracyjny oraz rzeczy służące do powszechnego użytku, nazywane najczęściej rzeczami publicznymi. Pomijając w tym miejscu zróżnicowanie poglądów doktryny w tym zakresie [Kijowski 2012, ss. 403–423], dla potrzeb niniejszego opracowania należy przyjąć, że rzeczy publiczne to przedmioty materialne będące własnością Państwa lub innego związku publicznoprawnego, przeznaczone bezpośrednio do użytku powszechnego, w zakresie pełnego lub ograniczonego korzystania, których status określają przede wszystkim przepisy prawa administracyjnego. Tym samym w opracowaniu posłużono się wąskim znaczeniem tego pojęcia, wykluczając z jego zakresu przedmiotowego rzeczy, które służą do osiągania celów publicznych w sposób pośredni, np. majątek fiskalny i majątek skarbowy. Podstawowymi elementami tego pojęcia, poza samym pojęciem rzeczy są podmioty uprawnień właścicielskich ograniczające się *de facto* do państwa i jednostek samorządu terytorialnego, przeznaczenie do powszechnego użytku z zamiarem realizacji celu publicznego, możliwość wprowadzania ograniczeń co do sposobu korzystania o charakterze podmiotowym i przedmiotowym oraz regulacja statusu prawnego przepisami prawa administracyjnego. W tym znaczeniu znamienitymi przykładami rzeczy publicznych, które będą stanowiły przedmiot dalszej analizy, są drogi publiczne, wody publiczne i lasy publiczne.

Podstawy korzystania z rzeczy publicznych

Jak wskazano na wstępie jedną z podstawowych cech wyróżniających instytucję rzeczy publicznych jest warunek ich przeznaczenia do użytku powszechnego w zakresie pełnego lub ograniczonego korzystania. Przeznaczenie do powszechnego użytku i potencjalna możliwość korzystania z rzeczy jest więc jednym z warunków uznania jej za rzecz publiczną. Przy czym należy zaznaczyć, że powszechne korzystanie oznacza co do zasady potencjalną, a nie faktyczną możliwość użytkowania rzeczy przez każdego, a więc przez nieograniczoną liczbę podmiotów występujących w obrocie prawnym, choć w szczególności bez wątpienia korzystanie z tych rzeczy będzie uprawnieniem osób fizycznych [Dudzik 1998, s. 255].

W literaturze wskazuje się na pewne cechy korzystania, które przesądzają o uznaniu go za warunek zakwalifikowania rzeczy do kategorii rzeczy publicznych. Korzystanie musi mieć, po pierwsze, charakter powszechny i cechować się użytecznością publiczną. Po drugie – musi mieć charakter publiczny, a więc ma być zawsze organizowane przez podmiot prawa publicznego i nie może odbywać się jednocześnie z innym (prywatnym) korzystaniem z danej rzeczy. I wreszcie po trzecie – nie może być ono zastąpione innym możliwym korzystaniem [Boć 2000, s. 274]. Warto też podkreślić, że korzystanie może pełnić również drugą funkcję, a mianowicie być skutkiem zaliczenia rzeczy do przedmiotowej kategorii rzeczy publicznych.

Z punktu widzenia niniejszych rozważań konieczne jest dokonanie klasyfikacji rodzajów korzystania z rzeczy publicznych poprzez wyróżnienie rzeczy publicznych, w stosunku do których uprawnienie do powszechnego korzystania powstaje z mocy prawa i rzeczy publicznych, z których powszechne korzystanie jest możliwe na podstawie aktu administracyjnego indywidualnego.

W przypadku rzeczy publicznych, w stosunku do których uprawnienie do powszechnego korzystania powstaje z mocy prawa, należy przyjąć założenie, że w pojęciu prawa mieszczą się konstytucyjnie wskazane źródła administracyjnego prawa materialnego powszechnie obowiązującego stwarzające możliwość powszechnego korzystania bez potrzeby konkretyzacji danej normy w drodze aktu administracyjnego, a więc normy stosowane bezpośrednio. Natomiast wskazując indywidualne akty administracyjne jako podstawę do korzystania z rzeczy publicznych należy pod tym pojęciem rozumieć władcze, prawne działanie organu administracji publicznej, skierowane na wywołanie konkretnych, indywidualnych skutków prawnych, a więc w klasyczne znaczenie tego pojęcia.

Ochrona rzeczy publicznych, z których korzystanie odbywa się z mocy prawa

Korzystanie z rzeczy publicznych z mocy prawa ustanawiają przede wszystkim przepisy materialnego prawa administracyjnego regulujące między innymi status prawny dróg, wód i lasów.

Uprawnienie do powszechnego korzystania w dróg publicznych wynika wprost z art. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych [Dz. U. z 2016 r., poz. 1440 ze zm.], w myśl którego drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie niniejszej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Obok legalnej definicji drogi publicznej przepis ten jednoznacznie wskazuje na nieograniczony krąg podmiotów, które mogą z takiej drogi korzystać. Jednocześnie ustawodawca wprowadził dwie grupy ograniczeń w zakresie powszechnego korzystania z dróg publicznych. Pierwsze z nich dotyczy korzystania zgodnego z przeznaczeniem drogi, zaś druga grupa ograniczeń odsyła do przepisów szczególnych zawartych zarówno w samej ustawie o drogach publicznych, jak też w innych aktach normatywnych [Kotowski, Kurzępa 2005, ss. 66–68]. Ograniczenia te są wynikiem konieczności ochrony rzeczy publicznych, której celem jest zabezpieczenie przed zniszczeniem samej rzeczy publicznej powodującym brak możliwości bezpośredniej realizacji celu publicznego, jak też zagwarantowanie podmiotom uprawnionym bezpiecznego korzystania z rzeczy.

Ustawa o drogach publicznych wprowadza liczne ograniczenia dotyczące korzystania z dróg publicznych, przy czym są to ograniczenia o różnym charakterze. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na zakazy dotyczące użytkowników korzystających z drogi publicznej. Zakazy te mają na celu zachowanie drogi w stanie umożliwiającym korzystanie z niej przez innych użytkowników, stąd zabronione są wszelkie czynności, które mogłyby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi lub jej urządzeń, albo zmniejszenie jej trwałości oraz zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego. Tak ogólnie sformułowany zakaz został przez ustawodawcę uzupełniony szerokim wyliczeniem szczegółowym, obejmującym działania zabronione, niemającym jednak charakteru enumeratywnego. I tak zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o drogach publicznych należą do nich np. lokalizacja obiektów budowlanych, umieszczanie urządzeń, przedmiotów i materiałów niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, włóczenie po drogach oraz po-

rzucanie na nich przedmiotów lub używanie pojazdów niszczących nawierzchnię drogi, poruszanie się po drogach pojazdów nienormatywnych bez wymaganego zezwolenia i inne.

Powszechne korzystanie z dróg z mocy prawa nie wyklucza możliwości pobierania opłat za niektóre sposoby użytkowania dróg publicznych. I tak ustawa o drogach publicznych zobowiązuje korzystających z dróg do ponoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania oraz przejazdu po drogach krajowych pojazdów samochodowych. Ponadto ustawa o drogach publicznych stanowi podstawę do uzależnienia korzystania z dróg od uprzedniego uiszczenia opłat za przejazdu przez obiekty mostowe i tunele zlokalizowane w ciągach dróg publicznych oraz przeprawy promowe na drogach publicznych. W tym ostatnim przypadku opłaty nie wynikają z samego prawa, jednak dają podstawę do działania właściwym organom administracji publicznej.

Inną regulacją ustanawiającą powszechny sposób korzystania z rzeczy publicznych jest ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne [Dz. U. z 2017 r., poz. 1121 ze zm.] regulująca możliwość takiego korzystania w odniesieniu do wód publicznych. Taki sposób korzystania z wód publicznych jest konsekwencją wprowadzenia na gruncie tej ustawy zasady państwowej własności wód. Zgodnie z art. 10 ust. 2 Prawa wodnego wodami publicznymi są wody stanowiące własność Skarbu Państwa, a więc wody morza terytorialnego, morskie wody wewnętrzne wraz z morskimi wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej, śródlądowe wody powierzchniowe płynące i wody podziemne oraz wody stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego, a więc śródlądowe powierzchniowe wody stojące. Prawo wodne w art. 31 ustala zakres korzystania z wód przez wskazanie, że polega ono na ich używaniu dla potrzeb ludności oraz gospodarki, wyróżniając w ten sposób na podstawie kryterium sposobu korzystania dwie grupy korzystających – konsumentów i użytkowników [Tuszek 1984, s. 15]. W celu ochrony wód ustawodawca ogranicza wszelkie korzystanie z wód zasadami ogólnymi, takimi jak zasada niedopuszczalności pogarszania stanu ekologicznego wód i ekosystemów od nich zależnych, zasada niedopuszczalności marnotrawstwa wody, zasada niedopuszczalności marnotrawstwa energii wody oraz zasada niedopuszczalności wyrządzania szkód. Zasady te jako wynikające z art. 31 ust. 2 Prawa wodnego mają charakter norm prawnych i ich naruszenie stanowi naruszenie prawa skutkujące odpowiedzialnością karną lub odszkodowawczą. Dodatkowo Prawo wodne ustanawia zasadę, w myśl której wody podziemne wykorzystuje się przede

wszystkim do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia i na cele socjalno-bytowe oraz na potrzeby produkcji artykułów żywnościowych oraz farmaceutycznych.

Prawo wodne rozróżnia trzy rodzaje korzystania z wód, tj. korzystanie powszechne, zwykłe i szczególne, przy czym tylko pierwsze dwa sposoby będą się odbywały z mocy samego prawa. Powszechne korzystanie z wód przysługuje każdemu w stosunku do śródlądowych powierzchniowych wód publicznych, morskich wód wewnętrznych wraz z morskimi wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej, i z wód morza terytorialnego, jeżeli przepisy nie stanowią inaczej. Obejmuje ono zaspokajanie potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego, bez stosowania specjalnych urządzeń technicznych, a także wypoczynek, uprawianie turystyki, sportów wodnych oraz amatorski połów ryb [Szachułowicz 2003, ss. 105–108].

Powszechne korzystanie z wód jest więc uprawnieniem każdego, które nie wymaga wydania aktu administracyjnego, ani o charakterze konstytutywnym, ani deklaratoryjnym. Mimo braku ograniczeń podmiotowych, wymagania ochrony wód spowodowały konieczność wprowadzenia ograniczeń o innym charakterze, a mianowicie ograniczeń przedmiotowych i celowościowych. Przedmiotem korzystania powszechnego są de facto wyłącznie wody stanowiące własność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast celem powszechnego korzystania z wód jest zaspokajanie potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego, jednak z zastrzeżeniem zakazu stosowania specjalnych urządzeń technicznych, a także wypoczynek, uprawianie turystyki, sportów wodnych oraz amatorski połów ryb, rozumiany zgodnie z ustawą z dnia 18 kwietnia 1985 r. rybactwie śródlądowym [Dz. U. z 2015 r., poz. 652 ze zm.] jako pozyskiwanie ryb wędką lub kuszą.

Z kolei uregulowane przepisami Prawa wodnego zwykłe korzystanie z wód, które również odbywa się z mocy samego prawa, ograniczone jest przez trzy rodzaje przesłanek, a mianowicie przesłankę podmiotową, przesłanki przedmiotowe i przesłanki celowościowe [Kobus-Ogrodniczak 2011, s. 59]. Po pierwsze – prawo do zwykłego korzystania z wody przysługuje wyłącznie właścicielowi gruntu. Należy przyjąć, że bez znaczenia jest fakt, czy właścicielem gruntu jest osoba fizyczna, czy osoba prawna, w tym również Skarb Państwa i jednostka samorządu terytorialnego. Po drugie – zwykłym korzystaniem objęte są wyłącznie wody stojące stanowiące własność właściciela gruntu oraz wody podziemne znajdujące się w jego gruncie stanowiące własność publiczną. I wreszcie po trzecie – zwykłe korzystanie z wód ma słu-

żyć zaspakajaniu potrzeb gospodarstwa domowego oraz gospodarstwa rolnego właściciela gruntu [Dawidowicz 1978, ss. 435–437].

Dodatkowo przepisy Prawa wodnego ograniczają zakres zwykłego korzystania z wody przez wprowadzenie wyłączenia możliwości wykonywania urządzeń wodnych bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego oraz przez enumeratywne wyliczenie sposobów korzystania z wody przez właściciela gruntu, które nie mieszczą się w ramach tej formy korzystania z wód (np. nawadnianie gruntów lub upraw wodą podziemną za pomocą deszczowni, pobór wody powierzchniowej lub podziemnej w ilości większej niż 5 m³ na dobę i inne). Bezspornym jest fakt, iż wszystkie te ograniczenia są determinowane potrzebą ochrony rzeczy publicznych, a w szczególności potrzebą ochrony ilościowej i jakościowej wód.

Powszechne korzystanie z mocy prawa ustanawia także w stosunku do lasów publicznych ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach [Dz. U. z 2017 r., poz. 788 ze zm.], określając jednocześnie zasady ich udostępniania [Paczuski 1994, ss. 156–158]. Ustawa o lasach ogranicza powszechne korzystanie wyłącznie do lasów (pojęcie lasu zdefiniowano w art. 3 ustawy o lasach) stanowiących własność Skarbu Państwa. Wydaje się, że zastrzeżenie to jest wynikiem braku dostosowania przepisów ustawy o lasach do współczesnego systemu budowy aparatu administracyjnego i podmiotów wykonujących administrację publiczną, bowiem nie uwzględnia jednostek samorządu terytorialnego, które będąc osobami prawnymi mogą być właścicielami lasów. Wówczas należałoby zaliczyć tę kategorię lasów również do kategorii lasów publicznych.

W myśl art. 26 ustawy o lasach, lasy stanowiące własność Skarbu Państwa są udostępniane ludności, co oznacza, że lasy te są przeznaczone do korzystania powszechnego bez konieczności uzyskiwania pozwolenia ze strony właściwych podmiotów administracji. Powszechne korzystanie z lasów obejmuje przede wszystkim wstęp i poruszanie się w obrębie lasu, ale także zbiory płodów runa leśnego, czy też nieodpłatne umieszczanie pasiek. Korzystanie to nie jest jednak, podobnie jak w przypadku pozostałych rzeczy publicznych, korzystaniem nieograniczonym, bowiem ogólna reguła udostępniania lasów doznaje wielu ograniczeń, których podstawowym celem jest ochrona tego dobra publicznego. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, iż ustawa o lasach wprowadza dwa rodzaje ograniczeń dotyczących wstępu do lasów, a mianowicie ograniczenia w postaci stałych zakazów wstępu do lasu obowiązujących z mocy prawa i po drugie okresowe ograniczenia wstępu do lasu,

wprowadzane przed nadleśniczego [Radecki 1999a, ss. 103–105]. Stałym zakazem wstępu objęte są lasy stanowiące uprawy leśne do 4 m wysokości, powierzchnie doświadczalne i drzewostany nasienne, ostoje zwierząt, źródła rzek i potoków oraz obszary zagrożone erozją. Natomiast wprowadzenie przez nadleśniczego okresowego zakazu wstępu do lasu uzależnione jest zawsze od wystąpienia jednej z enumeratywnie wymienionych w przepisach ustawy o lasach okoliczności, np. gdy wystąpiło zniszczenie albo znaczne uszkodzenie drzewostanów lub degradacja runa leśnego.

W przypadku lasów publicznych, które nie zostały objęte zakazem wstępu do lasu przepisy wprowadzają dalsze ograniczenia dotyczące poruszania się po lesie i postoju pojazdów na terenie lasu. Również i w przypadku tych ograniczeń w korzystaniu z rzeczy publicznych intencja ich ochrony nie budzi żadnych wątpliwości, zwłaszcza, że dotyczą one wyłącznie poruszania się niektórymi pojazdami oraz konno, a nie mają zastosowania do poruszania się pieszych oraz osób fizycznych poruszających się na rowerach. Ustawa o lasach wyróżnia trzy rodzaje pojazdów, a mianowicie pojazdy silnikowe, zaprzęgowe i motorowery. Poruszanie się nimi w lesie jest dozwolone dwoma rodzajami dróg. Jeżeli są to drogi publiczne, to ruch pojazdów odbywa się zgodnie z ogólnymi zasadami korzystania z dróg publicznych. Natomiast jeżeli droga leśna jest drogą wewnętrzną, a więc nie zaliczoną do żadnej z czterech kategorii dróg publicznych (dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych), to poruszanie się pojazdami po tych drogach dozwolone jest tylko wówczas, gdy zostały one oznakowane jako drogi przeznaczone do tego celu. Wskazane ograniczenia dotyczące ruchu i postoju pojazdów, a także ograniczenia wynikające ze stałego lub czasowego zakazu wstępu do lasu, nie mają charakteru bezwzględneho, bowiem w niektórych przypadkach ustawa o lasach wyłącza ich zastosowanie. Wyłączenie to ma charakter podmiotowy i oznacza, że określone grupy osób mają prawo do wchodzenia i wjeżdżania do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa, mimo objęcia ich stałymi lub okresowymi zakazami wstępu do lasu. Należą do nich podmioty wykonujące czynności służbowe lub gospodarcze, a więc m.in. jak wynika z przepisów: pracownicy nadleśnictw, osoby nadzorujące gospodarkę leśną oraz kontrolujące jednostki organizacyjne Lasów Państwowych, i inne.

Ustawa o lasach, w ramach realizacji celu ochrony lasów, wprowadza także ograniczenia dotyczące zachowania się w czasie korzystania z lasu. Zakazy te dotyczą z jednej strony zachowań, które mogą spowodować zniszczenie lasu lub jego poszczególnych elementów, zaś z drugiej strony dotyczą działań

i czynności mogących wywołać niebezpieczeństwo powstania pożaru obszarów leśnych [Radecki 2004, s. 116]. Stąd w lasach zabrania się m.in. zanieczyszczania gleby i wód, zaśmiecania, rozkopywania gruntu, niszczenia grzybów oraz grzybni, niszczenia lub uszkodzania drzew, krzewów lub innych roślin, niszczenia urządzeń i obiektów gospodarczych, turystycznych i technicznych oraz znaków i tablic, zbierania owoców runa leśnego w oznakowanych miejscach zabronionych, itp.

Ochrona rzeczy publicznych, z których korzystanie odbywa się na podstawie aktu administracyjnego

Korzystanie z rzeczy publicznych na podstawie aktu administracyjnego regulują przepisy materialnego prawa administracyjnego, stanowiące podstawę do wydawania decyzji administracyjnych, których treścią jest, co do zasady, przyznanie lub odmowa przyznania indywidualnie oznaczonemu podmiotowi prawa do korzystania z rzeczy publicznej w sposób szczególny. Celem reglamentacji korzystania z rzeczy publicznych jest zawsze ich ochrona, jak też ochrona interesu publicznego. To właśnie ochrona interesu publicznego uzasadnia ograniczenie prawa jednostek do powszechnego korzystania z rzeczy publicznych. Przepisy materialnego prawa administracyjnego regulujące status dróg publicznych i wód publicznych wprowadzają możliwość korzystania z nich na podstawie indywidualnego aktu administracyjnego w kilku przypadkach.

Ustawa o drogach publicznych wprowadza w art. 40 ust. 1 obowiązek uzyskania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Zajęcie pasa drogowego oznacza wykorzystywanie go na inne cele niż cel podstawowy, który określa drogę jako urządzenie komunikacyjne. Zezwolenia wymaga zajęcie pasa drogowego, które nie jest związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, a więc nie mieści się również w pojęciu zarządzania drogą. Jak podkreśla się w literaturze jest to przywilej szerszego dostępu do pasa drogowego [Maciejko, Zaborniak 2010, s. 476]. Aktu takiego wymaga więc korzystanie z drogi publicznej polegające m.in. na prowadzeniu na obszarze pasa drogowego robót, umieszczaniu w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego stanowi podstawę do korzystania z drogi publicznej tylko w zakresie wskazanym w zezwoleniu. Uzyskanie takiego zezwolenia wiąże się z obowiązkiem pono-

szenia opłat ustalanych i pobieranych przez organ wydający zezwolenie. Opłaty te ustalane są w wysokości uzależnionej od powierzchni zajętej drogi i stawki opłaty, a także od okresu zajmowania pasa drogowego. W przypadku korzystania z drogi publicznej przez podmiot, który uzyskał zezwolenie w sposób nieodpowiadający jego warunkom, a także w przypadku korzystania z drogi publicznej bez wymaganego przepisami prawa zezwolenia pobierane są kary pieniężne stanowiące dziesięciokrotność opłat uiszczanych za zajęcia pasa drogowego bądź umieszczenia w nim urządzeń niezwiązanych z funkcjonowaniem drogi na podstawie zezwolenia. Warto podkreślić, że korzystanie z dróg publicznych na podstawie aktu administracyjnego reguluje nie tylko ustawa o drogach publicznych, ale również inne przepisy, jak np. ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym [Dz. U. z 2017 r., poz. 1260 ze zm.], czy ustawa z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym [Dz. U. z 2017 r., poz. 1057].

Regulacja korzystania z wód publicznych wynikająca z przepisów Prawa wodnego zawiera instytucję pozwolenia wodnoprawnego, będącego kolejnym indywidualnym aktem administracyjnym stanowiącym podstawę korzystania z rzeczy publicznych. Pozwolenie wodnoprawne jest wydawane w formie decyzji administracyjnej i stanowi zarówno instrument zarządzania wodami, jak i formę ich ochrony.

Instytucja pozwolenia wodnoprawnego wiąże się przede wszystkim ze szczególnym korzystaniem z wód, rozumianym jako korzystanie wykraczające poza wskazane wcześniej korzystanie powszechne lub zwykłe, odbywające się z mocy samego prawa. Z przepisów dotyczących wszystkich trzech rodzajów korzystania z wód wynika, że podstawową formą jest korzystanie szczególne, a więc korzystanie na podstawie pozwolenia wodnoprawnego. Jeżeli więc pojawią się wątpliwości, czy określony sposób korzystania z wody publicznej można zaliczyć do korzystania powszechnego lub zwykłego to domniemanie wynikające z art. 37 Prawa wodnego przemawia za zakwalifikowaniem go jako korzystania szczególnego [Radecki 1999b, s. 159]. Powołany przepis dokonuje bogatej egzemplifikacji form szczególnego korzystania z wód, jednak nie jest to wyliczenie enumeratywne. I tak szczególnym korzystaniem z wód jest między innymi pobór oraz odprowadzanie wód powierzchniowych lub podziemnych, wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, przerzuty wody oraz sztuczne zasilanie wód podziemnych, piętrzenie oraz retencjonowanie śródlądowych wód powierzchniowych. Pozwolenia wodnoprawnego wymagają także inne niż szczególne korzystanie z wód rodzaje działalności istotne

z punktu widzenia gospodarowania wodami, jak na przykład regulacja wód, wykonywanie urządzeń wodnych, czy piętrowanie wody podziemnej.

Pozwolenia wodnoprawne są wydawane na czas określony, przy czym w zależności od rodzaju pozwolenia przepisy ustanawiają maksymalne lub minimalne okresy czasu, w których jego adresat będzie mógł w sposób szczególny korzystać z wód publicznych. Korzystanie z rzeczy publicznej na podstawie pozwolenia wodnoprawnego związane jest także z obowiązkiem uiszczenia opłat, które w przepisach Prawa wodnego zostały określone mianem należności za korzystanie z wód i zaliczone do ekonomicznych elementów gospodarowania wodami, służącymi również ich ochronie.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza jednoznacznie prowadzi do wniosku, że korzystanie z rzeczy publicznych z mocy prawa i na podstawie indywidualnego aktu administracyjnego różnią się zasadniczo, a konsekwencją tych różnic są też różne sposoby ochrony dóbr oddanych do powszechnego użytku. Różnice w korzystaniu z rzeczy publicznych można rozpatrywać na kilku płaszczyznach. Po pierwsze – podstawowym warunkiem korzystania z mocy prawa jest istnienie normy prawa administracyjnego, która uprawnia najczęściej szeroki krąg podmiotów do korzystania z rzeczy bez konieczności ubiegania się o dokonanie przez administrację publiczną czynności prawnej w tym zakresie. Natomiast w drugim przypadku konieczne jest wydanie przez właściwy organ aktu administracyjnego, na podstawie którego korzystanie będzie w ogóle możliwe. Korzystanie z rzeczy publicznej bez spełnienia tego warunku stanowi zawsze naruszenie prawa wywołujące skutek w postaci odpowiedzialności prawnej. Po drugie – korzystanie z rzeczy publicznej na podstawie aktu administracyjnego sprowadza się zwykle do szerszego (bardziej intensywnego) korzystania z rzeczy, które prowadzi do ograniczenia możliwości korzystania z niej przez inne podmioty, bądź też nawet do zmiany substancji danej rzeczy. W związku z tym przepisy ustaw stanowiących podstawę prawną do wydania takich aktów indywidualnych, będących również podstawą do korzystania z rzeczy publicznych z mocy prawa określają jaki rodzaj korzystania z rzeczy podlega reglamentacji, tj. wydania stosownego aktu. Po trzecie – korzystanie z rzeczy publicznych na podstawie aktu administracyjnego jest, co do zasady, korzystaniem ograniczonym terminem. Termin ten może być terminie oznaczonym, wskazującym na okres trwania korzystania już w momen-

cie wydania stosownego aktu, bądź też terminem nieoznaczonym, w przypadku którego korzystanie zostanie zakończone w momencie ustania okoliczności powodujących wydanie aktu uprawniającego do korzystania z rzeczy publicznej. I wreszcie po czwarte – ponoszenie odpłatności za korzystanie z rzeczy publicznej na podstawie aktu administracyjnego jest zasadą, w przypadku korzystania z mocy prawa występuje ono raczej wyjątkowo.

Różnice te determinują sposoby ochrony rzeczy publicznych, które są przeznaczone do powszechnego użytku z zamiarem realizacji celu publicznego. I tak w przypadku korzystania z rzeczy publicznych z mocy prawa, a więc na podstawie aktu normatywnego – generalnego, nazywanego korzystaniem powszechnym, ochrona jest zapewniana, co do zasady, w tej samej formie, tj. przez formułowanie generalnych zakazów i nakazów określonego zachowania się lub ogólnych wymogów podmiotowych lub celowościowych, niekiedy powiązanych z obowiązkiem uiszczenia opłaty. Natomiast w przypadku korzystania z rzeczy publicznych na podstawie aktu administracyjnego indywidualnego, zwanego najczęściej korzystaniem szczególnym, ochrona następuje również w formie zindywidualizowanej, zasadniczo przez wprowadzenie do aktu uprawniającego do korzystania klauzul dodatkowych dotyczących przede wszystkim terminu i opłaty, która w tym przypadku jest zasadą. Wydaje się więc, że system ten jest w tym zakresie spójny i kompletny, gwarantując z jednej strony ochronę rzeczy publicznych przed zniszczeniem lub uszkodzeniem, zaś z drugiej zapewnia bezpieczeństwo podmiotom korzystającym z rzeczy tak w zakresie samej możliwości korzystania, jak i jego warunków, co w konsekwencji daje podstawę do twierdzenia o należytej ochronie interesu publicznego.

Bibliografia

- Bielecki L. (2013), *Koncepcja rzeczy publicznej w prawie polskim. Zagadnienia administracyjno-prawne*, wyd. L. Bielecki, Kielce.
- Boć J., Błaś A. (2000), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited.
- Dawidowicz W. (1978), *Polskie prawo administracyjne*, PWN, Warszawa.
- Dudzik S. (1998), *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków.
- Kijowski D. (2012), *System Prawa Administracyjnego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne*, t. 7, C.H.Beck, Warszawa.

- Kobus-Ogrodniczak K. I. (2011), *Korzystanie z wód – problemy prawne*, TNOiK Dom Organizatora, Toruń.
- Kotowski W., Kurzępa B. (2005), *Drogi publiczne. Komentarz praktyczny*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- Leoński Z. (2003), *Materialne prawo administracyjne*, C.H. Beck, Warszawa.
- Maciejko W., Zaborniak P. (2010), *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa.
- Paczuski R. (1994), *Prawo ochrony środowiska*, Oficyna Wydawnicza Branta.
- Radecki W. (1999a), *Ustawa o lasach z komentarzem*, Wydawnictwo Prawo Ochrony Środowiska, Wrocław.
- Radecki W. (1999b), *Prawo wodne z komentarzem* [w:] J. Rotki (red.), Wydawnictwo Prawo Ochrony Środowiska, Wrocław.
- Radecki W. (2004), *Ustawa o lasach. Komentarz*, Difin, Warszawa.
- Stelmasiak J. (1997) *Prawo administracyjne. Część szczegółowa*, J. Szreniawski (red.), Oficyna Wydawnicza Branta.
- Szachułowicz J. (2003), *Nowe prawo wodne z komentarzem*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Tuszko A. (1984), *Gospodarka wodna a środowisko*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz. U. z 2015 r., poz. 652 ze zm.).
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r., poz. 1121 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1260 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1440 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1057).
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2017 r., poz. 788 ze zm.).

Ewa Szewczyk¹

Uniwersytet Zielonogórski

Nadużycia popełniane przez organy prowadzące postępowanie administracyjne

Abuse of Power by Bodies Conducting Administrative Proceedings

Abstract: One of many manifestations of common good can be considered the right of the individual to good administration – „good administration”. Its opposite is the English term „maladministration”. „Maladministration” is identified as ineffective administration and improper administering. This study aims to draw attention to some examples of „maladministration”, especially in the area of Polish administrative proceedings.

Key words: maladministration, administrative decision, lawlessness.

Wprowadzenie

Dobro wspólne, rozumiane w kategorii pewnych wartości, bywa postrzegane jako działanie w określony sposób i w ramach odpowiednich standardów prawnych [Piechowiak 2012, s. 38 i n.]. Może mieć ono znaczenie nakazu obowiązującego niezależnie od liczby i rodzaju jego beneficjentów, przymuszającego do nadawania pewnym działaniom określonego kształtu i treści [Boć 2011, s. 66]. Za jeden z wielu przejawów dobra wspólnego można uznać prawo jednostki do dobrej administracji – *good administration*, działającej w określony prawem sposób na rzecz realizacji dobra wspólnego. Jej przeciwieństwem jest zjawisko określane angielskojęzycznym terminem *maladministration*. Jest ono formułą bardzo pojemną, obejmującą przypadki naruszania

¹ ewa@szewczyk.poznan.pl

przepisów proceduralnych, nadużywania władzy czy też przewlekania postępowania administracyjnego [Szydło 2004, s. 106]. W literaturze przedmiotu zjawisko *maladministration* poddano analizie już blisko pół wieku temu [Wheare 1973, s. 1 i n.; Hawke, Parpworth 1998, s. 261, Cane 2011, s. 378]. Najkrócej rzecz ujmując, oznacza ono zachowania niezgodne ze standardami dobrej administracji. *Maladministration* utożsamia się z nieudolną administracją i niewłaściwym administrowaniem. Analiza tego zjawiska prowadziła automatycznie do wskazywania metod walki z nim i jego eliminacji. Nie można się jednak oprzeć wrażeniu, że jak długo istnieje administracja publiczna, tak długo występują niestety, inicjowane często przez nią samą, niekorzystne zjawiska obniżające standardy wykonywania przez nią zadań i podważające zaufanie do niej. Niniejsze opracowanie ma na celu zwrócenie uwagi na niektóre przykłady tworzące zjawisko *maladministration*, zwłaszcza w obszarze polskiego postępowania administracyjnego.

Nadużycia organów administracji publicznej a zasada praworządności

Przykładem nadużyć ze strony organów administracji publicznej są między innymi, często spotykane w praktyce, bezzasadne żądania kierowane pod adresem inwestorów w toku procesów przygotowywania inwestycji budowlanych do ich realizacji. Ich przejawem bywają żądania przedkładania przez stronę uzgodnień, z organami czy instytucjami, nieprzewidzianych przepisami obowiązującego prawa. Dotyczy to np. adresowanych do inwestorów żądań przedkładania uzgodnień projektów budowlanych inwestycji w zakresie siłowni wiatrowych z wojewódzkimi konserwatorami zabytków czy z Prezesem Urzędu Lotnictwa Cywilnego, niezależnie od lokalizacji tego typu inwestycji i bez względu na to, czy obowiązujące prawo przewiduje wymóg uzyskania takich uzgodnień. Organy administracji publicznej w toku procesu inwestycyjno-budowlanego, żądając tego typu uzgodnień, niejednokrotnie przekraczają przyznane im przez przepisy prawa kompetencje. Czynią to najczęściej z tzw. „ostrożności procesowej”, wychodząc z założenia, że lepiej żądać za dużo, na wyrost, a więc z przekroczeniem kompetencji, niż za mało, a więc z obawy przed zarzutem niedopełnienia obowiązku. Nie biorą one przy tym na ogół pod uwagę tego, że obowiązuje je konstytucyjna i kodeksowa zasada praworządności (legalności). Wyraża ją art. 7 Konstytucji RP oraz art. 6 Kpa i art. 7 Kpa *ab initio*. Zasada legalizmu, wynikająca z art. 7 Konstytucji RP, jako

zasada systemu prawa, nakłada na każdy organ władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. W nauce prawa konstytucyjnego zasada ta jest rozumiana w ten sposób, że co nie jest tym organom dozwolone – jest im zakazane [wyrok TK z 27 maja 2002 r., K 20/01]. Innymi słowy, zasada ta oznacza, że każde działanie organu administracji publicznej musi mieć swoje umocowanie w obowiązującym przepisie prawa. Jeśli dane działanie organu władzy publicznej adresowane będzie do podmiotu usytuowanego na zewnątrz w stosunku do systemu aparatu administracji publicznej, działanie takie musi mieć swe umocowanie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Obowiązek pozostawania w granicach prawa dotyczy bowiem wszelkich form aktywności organów administracji publicznej, w tym stosowania prawa [Sokolewicz, Zubik 2016, teza 12].

Kodeksowa zasada praworządności oznacza, że administracja publiczna może czynić tylko to, do czego prawo wyraźnie ją upoważnia i to w sposób i w trybie oraz formach wyraźnie przez prawo określonych [Jaśkowska 1999, s. 137]. A zatem, również każde żądanie organu administracji publicznej (przykładowo starosty), którego przedmiotem miałyby być uzgodnienie dotyczące wnioskowanej inwestycji z wojewódzkim konserwatorem zabytków lub Prezesem Urzędu Lotnictwa Cywilnego, także powinny mieć swoją podstawę prawną w przepisach powszechnie obowiązującego prawa.

Udział w procesie inwestycyjnym konserwatora zabytków oraz Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego

Jednakże proces inwestycyjny stanowi postępowanie wieloetapowe i rozłożone w czasie. Na wstępnym jego etapie – ustalania lokalizacji inwestycji – który często stanowi pierwszy etap przygotowania inwestycji budowlanej do realizacji, obydwie organy, a więc zarówno wojewódzki konserwator zabytków, jak i Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego, mają zapewniony udział w postępowaniu lokalizacyjnym oraz realny wpływ na treść rozstrzygnięć lokalizacyjnych, jednakże – co należy podkreślić – w odniesieniu nie do wszystkich, lecz jedynie do tych inwestycji, które mogą mieć znaczenie dla spraw objętych zakresem właściwości tych organów. Organy te bowiem mają ustawowo zagwarantowane upoważnienia do uzgadniania z nimi projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a więc wydawanych dla ustalenia lokalizacji inwestycji publicznych decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicz-

nego, jak i dla wydawanych dla ustalenia lokalizacji inwestycji prywatnych decyzji o warunkach zabudowy. Stosownie do art. 20 Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami [tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1146, ze zm. dalej: U.ochr.zab.] „Projekty i zmiany planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podlegają uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu”. Z kolei art. 17 pkt 6 lit b) tiret 8 Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1073, ze zm. dalej: Upzp] stanowi: „Wójt (burmistrz, prezydent miasta), po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, kolejno ... występuje o ... uzgodnienie projektu planu z ... wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu...”.

W odniesieniu do uprawnień Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego przepis art. 21 ust. 2 pkt 28 Ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawa lotniczego [tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 959, ze zm. dalej: p.l.] stanowi: „Do zadań i kompetencji Prezesa Urzędu należy wykonywanie funkcji organu administracji lotniczej i nadzoru lotniczego, określonych w ustawie oraz funkcji władzy lotniczej w rozumieniu umów i przepisów międzynarodowych, a w szczególności: ...uzgadnianie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w gminach, na terenie których przewiduje się lokalizację nowego lub modernizację istniejącego lotniska oraz lotniczych urządzeń naziemnych”. Z kolei w myśl art. 87 ust. 5 p.l. „Prezes Urzędu uzgadnia decyzje o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczące obiektów na lotniskach i w ich otoczeniu. Przepis ten dotyczy w szczególności obszarów ograniczeń zabudowy, a także terenów przeznaczonych pod budowę lotniska lub jego rozbudowę w miejscowych planach zagospodarowania terenu”.

Jak wynika z powyższych przepisów, wojewódzcy konserwatorzy zabytków mają tak szeroko zakreślane kompetencje do udziału w procesie planistycznym oraz podczas wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, że mogą praktycznie „wtrącać się” do wszystkiego na tym etapie przygotowania realizacji inwestycji budowlanych, ograniczając tym samym w sposób bardzo istotny zakres przysługującego gminom władztwa planistycznego [Niewiadomski 2004, s. 39 i n.; 2012, s. 56]. Co istotne – dokonując tego rodzaju ingerencji, organy te nie ponoszą przy tym żadnej odpowiedzialności z tego tytułu: ani odszkodowawczej, ani politycznej.

Natomiast ustawodawca ograniczył udział Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego w postępowaniu jurysdykcyjnym, w sprawach z zakresu zagospodarowania przestrzennego tylko do tych przypadków, gdy obiekty budowlane, planowane do zlokalizowania, miałyby znaleźć się w pobliżu lotnisk oraz ich otoczenia.

Normatywne podstawy udziału konserwatora zabytków w postępowaniu jurysdykcyjnym

Uczestnictwo konserwatora zabytków, w ramach procesu inwestycyjnego, w postępowaniach jurysdykcyjnych wszczętych wnioskiem inwestora powinno ograniczać się tylko do przypadków wyliczonych enumeratywnie w art. 36 ust. 1 U.ochr.zab., który stanowi: „1. Pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga:

- 1) prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru;
- 2) wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku;
- 3) prowadzenie badań konserwatorskich zabytku wpisanego do rejestru;
- 4) prowadzenie badań architektonicznych zabytku wpisanego do rejestru;
- 5) prowadzenie badań archeologicznych;
- 6) przemieszczanie zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru;
- 7) trwałe przeniesienie zabytku ruchomego wpisanego do rejestru, z naruszeniem ustalonego tradycją wystroju wnętrza, w którym zabytek ten się znajduje;
- 8) dokonywanie podziału zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru;
- 9) zmiana przeznaczenia zabytku wpisanego do rejestru lub sposobu korzystania z tego zabytku;
- 10) umieszczanie na zabytku wpisanym do rejestru: urządzeń technicznych, tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Dz. U. z 2015 r., poz. 199, 443 i 774] oraz napisów, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1;
- 11) podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru;
- 12) poszukiwanie ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych, w tym zabytków archeologicznych, przy użyciu wszelkiego rodzaju urządzeń elektronicznych i technicznych oraz sprzętu do nurkowania”.

Jak wynika z przytoczonego przepisu, żaden z wymienionych w nim przypadków udział konserwatora w postępowaniu administracyjnym nie dotyczy postępowania administracyjnego, które miałyby za przedmiot udzielenie pozwolenia na budowę. Tego rodzaju udział wojewódzkiego konserwatora zabytków w postępowaniu administracyjnym dotyczącym udzielenia pozwolenia na budowę może mieć miejsce jedynie w przypadku, o którym mowa w art. 39 ust. 3 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane [tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1332, ze zm., dalej: Pb.]. Przepis ten normuje współdziałanie organów przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę, ale – co należy podkreślić – jego zakres jest ograniczony wyłącznie do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, które zostały ujęte w gminnej ewidencji zabytków.

Konsekwencje podejmowania nieuprawnionych rozstrzygnięć

Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że jeśli mimo braku przesłanek ustawowych współdziałania organów, konserwator na wniosek organu administracji architektoniczno-budowlanej podejmie w kwestii uzgodnienia rozstrzygnięcie w formie postanowienia, będzie to postanowienie podlegające stwierdzeniu nieważności jako wydane bez podstawy prawnej [por. wyrok WSA w Warszawie z 24 maja 2016 r. VI SA/Wa 2649/15, Lex nr 2055605].

Na marginesie prowadzonych tutaj rozważań warto nadmienić, że zasygnalizowane praktyki dotyczące nieuprawnionych żądań organów administracji architektoniczno-budowlanej, kierowanych do inwestorów, nie mają waloru li tylko teoretycznego. Autorka niniejszego opracowania wielokrotnie w swojej praktyce zetknęła się z podobnymi przypadkami przekroczenia kompetencji przez organy żądające tego typu uzgodnień. Co więcej, w wielu przypadkach inwestorzy, w obawie przed brakiem przychylności organów rozpatrujących ich wnioski o udzielenie pozwolenia na budowę, nawet zdając sobie sprawę z tego, że żądanie wystąpienia o uzgodnienie nie miało żadnej podstawy prawnej – próbowali im czynić zadość, zaś organy, do których się zwracali, bezpodstawnie zajmowały merytoryczne stanowisko w sprawie.

W świetle powyższych rozważań podkreślenia wymaga, że jeśli ze spełnieniem bezzasadnych żądań organu administracji architektoniczno-budowlanej, których przykłady opisane zostały powyżej – wiąże się konieczność poniesienia wydatków finansowych przez inwestora, czyn żądania takich uzgodnień przybiera postać przestępstwa z art. 231 §1 Kodeksu karnego, to jest przekro-

czenia uprawnień ze szkodą dla interesu publicznego lub indywidualnego [Bielski 2011, s. 72]. Z tego względu organy administracji architektoniczno-budowlanej powinny zachować wiele ostrożności i rozważań w formułowaniu żądań adresowanych do osób składających wnioski o zatwierdzenie projektu budowlanego oraz o udzielenie pozwolenia na budowę [Szewczyk 2017, s. 188].

Inny przykład zjawiska *maladministration* w sprawach związanych z zagospodarowaniem przestrzeni

Innym przykładem działań organów administracji architektoniczno-budowlanej, obrazujących zjawisko *maladministration*, jest bezrefleksyjne zawieszanie postępowania administracyjnego, przy każdej nadarzającej się sposobności. Możliwość taką przewiduje art. 62 ust. 1 Upzp. Zgodnie z tym przepisem „Postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy można zawiesić na czas nie dłuższy niż 9 miesięcy od dnia złożenia wniosku o ustalenie warunków zabudowy. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta podejmuje postępowanie i wydaje decyzję w sprawie ustalenia warunków zabudowy, jeżeli: 1) w ciągu dwóch miesięcy od dnia zawieszenia postępowania rada gminy nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego albo 2) w okresie zawieszenia postępowania nie uchwalono miejscowego planu lub jego zmiany”.

Stosowanie cytowanego wyżej przepisu przez organy lokalizacyjne pozwala na sformułowanie wniosku, że w wielu przypadkach organy te stoją na stanowisku, iż korzystanie z powyższego upoważnienia nie jest ograniczone żadnymi przesłankami. W ocenie niektórych organów zawieszenie postępowania administracyjnego odbywa się niemalże „automatycznie” i zawsze jest skutkiem podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tymczasem stosowanie upoważnienia z art. 62 ust. 1 Upzp musi spełniać założony przez ustawodawcę cel, a mianowicie ma zabezpieczać realizację przysługującego gminom władztwa planistycznego. Takie samo – niewątpliwie trafne – stanowisko zdecydowanie dominuje w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przykładowo w wyroku V SA/Wa 902/10 z dnia 18 sierpnia 2010 r. wyrażono stanowisko, zgodnie z którym: „Nie jest dopuszczalne zawieszanie postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy w sytuacji, w której z góry wiadomo, że 12-miesięczny okres nie jest wystarczający do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż celem rozwiązania, o którym mowa

w przepisie art. 62 ust. 1 u.p.z.p. nie jest wstrzymywanie toczącego się postępowania w dowolnym czasie na okres do 12 miesięcy”.

Zawieszając postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy, organy lokalizacyjne częstokroć w ogóle nie rozważają, czy w ciągu okresu czasu liczonego od zawieszenia postępowania o ustalenie warunków zabudowy, realne jest uchwalenie planu miejscowego. Jedną z czynności wymienionych w art. 14 ust. 5 Upzp, które organ wykonawczy gminy musi przedsięwziąć przed podjęciem przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, jest analiza zasadności przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W wielu przypadkach organy lokalizacyjne w ogóle nie sporządzają wspomnianej analizy dotyczącej zasadności przystąpienia do sporządzenia wspomnianego planu miejscowego. Wobec czego wydają one postanowienie o zawieszeniu postępowania administracyjnego w sprawie o ustalenie warunków zabudowy, nie mając ani wiedzy, ani stanowiska co do tego, czy sporządzenie planu dla danego terenu jest w ogóle zasadne. Brak wspomnianej analizy przed wydaniem postanowienia o zawieszeniu przedmiotowego postępowania w sprawie o ustalenie warunków zabudowy pozwala na jednoznaczną ocenę tego, czy wydanie kwestionowanego postanowienia mieści się w granicach uznania administracyjnego, czy też jego wydanie stanowi przejaw rażącej samowoli urzędniczej.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego II OSK 2441/13 z dnia 8 marca 2015 r. wskazano, że: „Artykuł 62 ust. 1 u.p.z.p. nie nakłada na organ administracyjny obowiązku zawieszenia postępowania w sytuacji podjęcia przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lecz daje organowi możliwość rozważenia zasadności zawieszenia postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy”. Pamiętać bowiem należy, że możliwość przewidziana normą z art. 62 ust. 1 Upzp oznacza dla organów lokalizacyjnych obu instancji upoważnienie do decydowania o zawieszaniu postępowań o ustalenie warunków zabudowy w warunkach uznania administracyjnego. Uzasadnieniom tego rodzaju rozstrzygnięć, na co wskazuje wyraźnie zarówno nauka prawa, jak i orzecznictwo sądów administracyjnych, stawia się szczególne wymagania. Z uzasadnień takich rozstrzygnięć musi bowiem jasno wynikać i zostać poparte dowodowo, dlaczego, z jakich powodów i dla osiągnięcia jakich celów organ administracji publicznej, będąc przez ustawodawcę upoważnionym do zawieszenia danego postępowania o ustalenie warunków zabudowy, skorzy-

stał z tego upoważnienia, choć równie dobrze mógł z niego nie skorzystać. Jak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych „Uznaniowość zawieszenia postępowania na podstawie art. 62 ust. 1 u.p.z.p. nie przeradza się w dowolność, jeżeli stan zaawansowania prac planistycznych zmierzających do uchwalenia planu pozwala z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością przyjąć, że w terminie zawieszenia postępowania dojdzie do uchwalenia planu”. I nieco dalej: „Wydanie postanowienia o zawieszeniu zależy od oceny organu, na jakim etapie są prace planistyczne oraz czy dokumentacja planistyczna wskazuje na sprzeczność przeznaczenia terenu objętego planowaną inwestycją z treścią projektowanego planu miejscowego. Dopuszczalne i celowe jest wstrzymanie toku postępowania o wydanie warunków zabudowy wówczas, gdy mogłoby zachodzić prawdopodobieństwo sprzeczności postanowień decyzji o warunkach zabudowy z projektowanymi ustaleniami planu i tylko wówczas, gdy w dopuszczonym przez ustawodawcę okresie zawieszenia w rzeczywistości nastąpiłoby uchwalenie planu” (wyrok II SA/Bk 333/13 z dnia 30 lipca 2013 r.).

Konkluzja

Zasygnalizowane wyżej dwa przejawy występujące w praktyce polskich organów administracji publicznej nie wyczerpują zjawiska *maladministration*, a jedynie stanowią przykładową ilustrację tego ze wszech miar negatywnego zjawiska. Obserwując działania polskiej administracji publicznej można odnieść wrażenie, że źródłem scharakteryzowanego wyżej zjawiska *maladministration* jest często mylne przekonanie żywione przez funkcjonariuszy administracji publicznej, zgodnie z którym mniej niebezpieczeństw dla tychże funkcjonariuszy niesie ze sobą formułowanie wobec beneficjentów administracji publicznej bezpodstawnych żądań, niemających oparcia w obowiązującym prawie, niż uczynienie zadość żądaniu załatwienia sprawy w określony sposób, wnioskowanemu przez tegoż beneficjenta.

Bibliografia

- Bielski M. (2011), *Kontrowersje w zakresie materialnego bądź formalnego charakteru przestępstwa nadużycia władzy (art. 231 §1 k.k.)*, „Przegląd Sądowy”, nr 9.
- Boć J. (2011), *Konstytucja a prawo administracyjne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, zeszyt 2.

Cane P. (2011), *Administrative law*, Oxford University Press.

Hawke N., Parpworth N. (1998), *Introduction to administrative law*, Cavendish Publishing Limited London Sydney.

Jaśkowska M (1999), *Związanie administracji publicznej prawem* [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń.

Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M. (2012), *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa.

Niewiadomski Z. (2004), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa.

Piechowiak M. (2012), *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa.

Szewczyk E. (2017), *Przejawy samowoli organów samorządu terytorialnego*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, tom XVIII, zeszyt 2, Wyd. SAN.

Szydło M. (2004), *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe w unijnym porządku prawnym*, „Studia Europejskie”, nr 1.

Bibliografia elektroniczna

Sokolewicz W., Zubik M [w:] M. Derlatka, K. Działocha, L. Garlicki i In. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, tom I, wyd. II, 2016, teza 12, Lex on line, dostęp: 28. 08.2017.

Wheare K.C. (1973), *Maladministration and its remedies*, https://socialsciences.exeter.ac.uk/media/universityofexeter/schoolofhumanitiesandsocialsciences/law/pdfs/Malaadministration_and_its_Remedies.pdf; dostęp: 28. 08.2017.

Wykaz aktów prawnych

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2009 r., nr 114, poz. 946).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 1257).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 1332).

Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 959).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 1073).

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 1146).

Wykaz orzecznictwa

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 maja 2002 r., sygn. akt K 20/01, z dnia 8 marca 2015 r.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 marca 2015 r., sygn. akt II OSK 2441/13, CBOSA.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 sierpnia 2010 r., sygn. akt V SA/Wa 902/10, CBOSA.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 30 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Bk 333/13, CBOSA.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 maja 2016 r., sygn. akt VI SA/Wa 2649/15, Lex nr 2055605.

Dorota Bednarska-Olejniczak¹

Jarosław Olejniczak²

Wydział Nauk Ekonomicznych

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Problem partycypacji obywateli w kształtowaniu działań gminy

The Issue of Citizens Participation in Shaping the Local Government Activities

Abstract: The aim of paper to present and discuss the results of the survey concerning “generation Y” attitudes characteristic towards a possibility of their participation in activities of local governments, and particularly in budget processes. The questions concerned: attitude to common goods, knowledge of municipality problems, participation in local affairs and activities, about possibility and will to influence local matters by participating in participatory budgeting.

Key words: municipality, tragedy of commons, citizen participation, generation Y.

Wprowadzenie

Przesłanką do podjęcia badań nad partycypacją studentów w kształtowaniu działań gmin były silnie rozwijające się działania wielu miast w zakresie wdrażania budżetu partycypacyjnego jako formy aktywizacji obywateli w kształtowaniu wspólnej przestrzeni w miastach. Zespół autorski podejmował już wcześniej problematykę partycypacji mieszkańców w działaniach gmin oraz

¹ dorota.olejniczak@ue.wroc.pl

² jaroslaw.olejniczak@ue.wroc.pl

budżetu partycypacyjnego jako narzędzia wspierającego podejmowanie decyzji przez zarządzających miastami, jednak na przestrzeni ostatnich lat silnie zarysowały się różnice postaw między wcześniejszymi pokoleniami a najmłodszym pokoleniem Y, co zdaniem autorów wymagało szerszej analizy. Podstawowym celem badań była odpowiedź na następujące pytania: czy obserwowana we wcześniejszych badaniach mniejsza wrażliwość pokolenia Y na naruszanie wspólnego dobra rzeczywiście występuje; czy pokolenie Y jest skłonne podejmować działania na rzecz innych; czy badani wykazują zainteresowanie funkcjonowaniem swojego otoczenia (rozumianego jako przestrzeń miasta, gmina); czy czują się członkami społeczności mającymi bądź mogącymi wywierać wpływ na działania gmin i czy uczestniczą w tworzeniu budżetu partycypacyjnego? Odpowiedzi na powyższe pytania powinny pozwolić na zdiagnozowanie czy istnieją obszary, w których społeczności lokalne mogłyby podjąć działania aktywizujące pokolenie Y do partycypacji, czy też nie występuje taka konieczność.

W pracy wykorzystano badania typu *desk research* oraz bezpośrednio badania ankietowe (ankieta audytoryjna i internetowa). Kwestionariusz, będący narzędziem badań ankietowych, obejmował trzy bloki pytań merytorycznych – część pierwsza składała się z 30 pytań dotyczących stosunku badanych do możliwości partycypacji w działaniach gminy będącej miejscem ich zamieszkania (zastosowano tu pięciostopniową skalę Likerta), część druga weryfikowała znajomość i udział w kształtowaniu budżetu partycypacyjnego w gminie, część trzecia odnosiła się do stosunku ankietowanych do dóbr wspólnych. Badania zrealizowano w okresie czerwiec–lipiec 2017 r. Objęto nimi studentów studiów stacjonarnych i zaocznych, pierwszego i drugiego stopnia, dwóch wrocławskich uczelni ekonomicznych – Uniwersytetu Ekonomicznego oraz Wyższej Szkoły Bankowej. Zastosowano dobór celowy opierając się na kryterium wieku, włączając do badań wyłącznie osoby należące do generacji Y. Próba badawcza liczyła 208 respondentów, z czego 131 stanowiły kobiety, a 71 mężczyźni. Jak wspomniano kryterium doboru do próby stanowiła przynależność do pokolenia Y, w związku z czym badani należeli do grupy wiekowej 19–35 r.ż., przy czym 203 stanowiły osoby w wieku od 19 do 24 r.ż. (w tym 128 kobiet i 69 mężczyzn), a 5 osób w wieku od 25 do 35 r.ż. Z uwagi na zastosowanie doboru celowego, wyników badań nie należy traktować jako reprezentatywnych dla badanej populacji. Mają one wyłącznie charakter eksploracyjny i mogą stanowić wstęp do dyskusji nad problematyką poruszoną w opracowaniu.

Dobro wspólne – partycypacja społeczna – budżet partycypacyjny

Z funkcjonowaniem państwa nierozłącznie związane jest dostarczanie przez to państwo różnego rodzaju dóbr publicznych. W naukach ekonomicznych pojęcie wspólnych zasobów zazwyczaj kojarzone jest z wyróżnieniem ich z puli dóbr publicznych *sensu largo*, poprzez zastosowanie dwóch kryteriów – konkurencyjności oraz możliwości wyłączenia z konsumpcji. Dobra, w przypadku których nie występuje konkurencja w konsumpcji oraz nie występuje możliwość ograniczenia konsumpcji, wskazywane są jako czyste dobra publiczne (*sensu stricte*). Podręcznikowe ujęcie wskazuje, iż dla wspólnych zasobów występuje konkurencja w konsumpcji, natomiast nie występuje możliwość ograniczenia ich konsumpcji – w przeciwieństwie do dóbr klubowych, gdzie możliwość konsumpcji takiego dobra występuje lecz konkurencja o nie już nie. Wyróżnienie wspólnych zasobów było podstawą stworzenia teorii „tragedii wspólnych zasobów”, związanej z podatnością ich na nadmierne wykorzystywanie, a w konsekwencji ich destrukcją [Hardin 1968, s. 162]. Jednak takie „uproszczone” rozróżnienie budziło spór między naukowcami ze względu na to, iż w przypadku części wspólnych zasobów istnieje możliwość zarządzania nimi w sposób mniej lub bardziej formalny [por. Ostrom 1990, ss. 15–18]. Analiza przykładów wspólnych zasobów dokonana przez E. Ostrom wskazuje, iż nie można jednoznacznie przypisać cech niewykluczalności oraz rywalizacji wszystkim wspólnym zasobom. Częściowe ograniczenia w konsumpcji danych dóbr czy mniejsza bądź większa konkurencja w ich konsumpcji wynikać będą z poszczególnych cech specyficznych danego zasobu. Pojawia się zatem pytanie o korzyści z istnienia takich zasobów dla społeczeństwa oraz o interesariuszy czerpiących z nich pożytek. Bollier [2014, s. 17] wskazuje, iż pojęcie dóbr wspólnych nie jest jednoznaczne z pojęciem wspólnych zasobów. Jego zdaniem „dobro wspólne jest przede wszystkim paradygmatem łączącym daną społeczność i zestaw działań społecznych, wartości i norm, używanych do zarządzania zasobem. Innymi słowy, zasób + społeczność + zestaw protokołów społecznych = dobro wspólne. Dopiero te trzy elementy tworzą zintegrowaną, współzależną całość dobra wspólnego”. Oznacza to, iż akceptowalne jest ograniczenie korzystania ze wspólnych zasobów do konkretnej społeczności (na terenie zamieszkiwania, której występują dane zasoby) oraz wskazywane jest istnienie pewnych reguł, norm (nawet nieformalnych) ustalanych dla zarządzania tymi zasobami przez samych interesariuszy.

W tym kontekście partycypacja obywateli w kreowaniu funkcjonalności ich miejsca zamieszkania poprzez budżet partycypacyjny wydaje się być jednym z możliwych do podjęcia problemów badawczych mających w szerszym kontekście wpisywać się teorię dóbr wspólnych.

Samo pojęcie partycypacji obywateli także nie jest jednoznaczne. Należałoby się tu odwołać do jednego z podstawowych sposobów określenia istoty partycypacji społecznej zaproponowanego przez Sherry R. Arnstein w 1969 roku [Arnstein 1969, ss. 216–224]. W koncepcji tej partycypacja odnosi się do wpływu „mniejszości” (czyli w naszym ujęciu części społeczności lokalnej) na decyzje zarządzających. Typologia rodzajów partycypacji została tu ułożona hierarchicznie wraz ze wzrostem siły decyzyjnej interesariuszy. Najniższe szczeble „drabiny” – manipulacja oraz terapia nie stanowią rzeczywistej partycypacji bowiem mają na celu kształtowanie postaw interesariuszy przez zarządzających (stanowią jedynie „iluzję partycypacji” – mogą przybierać formę grup konsultacyjnych czy paneli dyskusyjnych moderowanych przez zarządzających i propagujących ich idee). Kolejne poziomy partycypacji – informowanie, konsultacje oraz łagodzenie stanowią namiastkę właściwej partycypacji, bowiem w ślad za uzyskaniem informacji o realizowanych zadaniach nie idzie możliwość wpływu obywateli na ich formę (informowanie), czy też mimo wysłuchania interesariuszy, zebrania ankiet, przeprowadzenia innych badań władze nie podejmują działań zmierzających do realizacji zebranych sugestii (konsultacje) lub występuje brak możliwości oddziaływania przedstawicieli interesariuszy uczestniczących w planowaniu i realizacji zadań na faktyczne działania władz.

Powyższe trzy szczeble partycypacji stanowią jedynie „zawór bezpieczeństwa” tworząc iluzję podejmowania przez rządzących tematów zgłaszanych przez mieszkańców. Faktyczna partycypacja przejawiać się będzie natomiast po pierwsze w postaci partnerstwa – gdzie w procesie negocjacji i współodpowiedzialności interesariusze są w stanie wpływać na decyzje rządzących; po drugie w postaci władzy delegowanej – gdzie interesariusze będą przede wszystkim decydowali o kształcie danego projektu; po trzecie – w skrajnej postaci partycypacja będzie oznaczała przejmowanie kontroli nad częścią działań zarządzających w istotnym dla siebie obszarze.

Celami stawianymi przed partycypacją społeczną są np. [Beirele 1999, ss. 81–86]: informowanie i edukacja społeczeństwa; włączenie w proces decyzyjny rządzących (zarządzających) wartości, sugestii oraz preferencji społeczeństwa; zwiększenie merytoryczności decyzji; zwiększenie zaufania do za-

rzządzających; rozładowanie konfliktów między stronami negocjacji (grupami interesariuszy, rządzącymi a interesariuszami) oraz poprawa efektywności kosztowej podejmowania decyzji. Przy ostatnim z celów należałoby zaznaczyć, że jest on miarą zasadności poszczególnych form partycypacji społecznej. Zestawienie kosztów poszczególnych typów partycypacji z możliwymi do osiągnięcia lub oczekiwanymi efektami daje często możliwość wyboru korzystniejszej formy partycypacji.

Współcześnie w większości krajów wysokorozwiniętych istnieją różnorodne formy partycypacji obywateli w działaniach władz. Rozwiązania funkcjonujące w Polsce można jednak uznać za bardzo ograniczone. Podstawowe formy regulowane prawem to informowanie (poprzez BIP, strony www, dostęp do informacji publicznej) oraz procesy konsultacyjne wynikające np. z ustawy o gminach. W Polsce procedury partycypacji obywateli w działaniach jednostek samorządu terytorialnego w postaci budżetu partycypacyjnego wiązane są zazwyczaj z „dobrą wolą” władz poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego – głównie ze względu na ciągły brak systemowych rozwiązań zawartych w aktach normatywnych. Jednak rozważając umiejscowienie tej formy partycypacji w omawianej wcześniej drabinie partycypacji należy dostrzec, iż prezentowane w literaturze cechy budżetu partycypacyjnego – a w szczególności realny (choć z reguły niewielki wartościowo) wpływ interesariuszy na kierunek i formę wydatków publicznych umiejscawia tę formę partycypacji co najmniej na poziomie partnerstwa. Analiza realizowanych projektów przez jednostki samorządu terytorialnego określanych w dokumentach jako budżet obywatelski lub partycypacyjny [Bednarska-Olejniczak, Olejniczak 2017, ss. 55–67] wskazuje, iż najczęściej dotyczą one możliwości poprawy, zwiększenia funkcjonalności czy też podniesienia komfortu życia członków społeczności lokalnych poprzez realizację różnorodnych zadań inwestycyjnych których przedmiotem są szeroko pojęte dobra publiczne. Przykładami takich realizacji są place zabaw, skate-parki, ogólnodostępne siłownie, ścieżki zdrowia, ścieżki rowerowe, przejścia dla pieszych czy też oświetlenie ulic. Działania te podejmowane są na terenach należących do gminy, a korzyści zazwyczaj dotyczą relatywnie wąskich grup interesariuszy, którzy musieli podjąć oddolne działania związane z opracowaniem projektu (często z pomocą merytoryczną władz), zebraniem odpowiedniego poparcia czy też akceptacji innych mieszkańców. Należy nadmienić, iż większość władz jednostek samorządu terytorialnego wprowadzało procesy konsultacyjne pod wpływem nacisków nieformalnych grup mieszkańców. W Polsce budżet partycypacyjny jest

przedmiotem badań wielu autorów jednak temat ten nie został jeszcze dogłębnie przeanalizowany. Z punktu widzenia podjętej problematyki badania budżetu partycypacyjnego w Polsce podejmowane były w obszarze aspektów prawnych konsultacji społecznych [Krajewska, Sawicki 2014; Wierzbica 2014] oraz znaczenia i procedur partycypacji społecznej [Czarnecki 2014; Bednarska-Olejniczak, Olejniczak 2015, ss. 579–589] jednak miały one głównie charakter pilotażowy lub przeglądowy.

Społeczeństwo obywatelskie – postawy – dobro wspólne

Chęć współpracy, zrzeczania się, działań na rzecz dobra wspólnego, praca na rzecz innych osób to istotne cechy społeczeństwa obywatelskiego, które służą zarówno budowie pozytywnych relacji społecznych, jak i szerzej, podnoszeniu poziomu kapitału społecznego, którego rola w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju coraz częściej jest podkreślana w literaturze [Nagaj 2016, s. 451]. Wspomniana skłonność do wymienionych działań ma także istotne znaczenie z punktu widzenia partycypacji obywateli w zarządzaniu wspólnymi zasobami. Można bowiem zakładać, że wraz ze wzrostem świadomości obywatelskiej i postaw obywatelskich wśród członków społeczeństwa wzrastać będzie chęć partycypacji mieszkańców w sprawach lokalnych.

Charakterystyka stanu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce jest jednym z elementów ukazującego się cyklicznie raportu *Diagnoza społeczna. Warunki i jakość życia Polaków*. Raport z roku 2015 [Czapiński, Panek 2015, s. 332] charakteryzuje m.in. postawy Polaków wobec szeroko pojmowanego dobra wspólnego. W badanym okresie Polacy nie wykazywali istotnego zainteresowania naruszaniem dobra wspólnego, przy czym najmniejsze zainteresowanie wykazywali tym, że ktoś nie płaci za transport publiczny lub unika płacenia podatków. Co prawda w stosunku do lat 2007 i 2009 daje się zauważyć wzrost wrażliwości związanej z wszystkimi badanymi aspektami ograniczania korzyści społeczeństwa, jednak wciąż jeszcze niemal połowa obywateli jest w tym zakresie obojętna [Czapiński, Panek 2015, s. 334]. Analizując odsetek osób wrażliwych na naruszanie dobra wspólnego w różnych grupach społeczno-demograficznych w 2011 i 2015 roku, zauważyć można, iż dwie grupy wiekowe (do 24 r.ż. i 25–34 lat) wchodzące w skład generacji Y, charakteryzują się najniższą wrażliwością (odpowiednio w roku 2011: 32,7% i 44,4% oraz w roku 2015: 43,3% oraz 47,1%). W przypadku wszystkich starszych grup respondentów wskaźnik wrażliwości jest wyraźnie wyższy. Jednocześnie oma-

wiany wskaźnik jest stosunkowo niski w obu badanych okresach w grupie studentów i uczniów (również będących millenialsami) – odpowiednio w 2011 r. 34,9% i w 2015 r. 47,6%. Jednak należy zauważyć, że w obu grupach zauważalny jest wzrost wrażliwości na naruszanie dobra wspólnego. Być może, wraz z nabywaniem doświadczeń w życiu prywatnym, zawodowym i społecznym, dokonuje się zmiana w postawach millenialsów dotyczących dóbr wspólnych. Kolejną badaną kwestią były doświadczenia i kompetencje obywatelskie. Miejscem nabywania doświadczeń i umiejętności obywatelskich są dobrowolne organizacje, działania i kontakty, które wypełniają przestrzeń między jednostką a społeczeństwem i między obywatelem a państwem [Czapieński, Panek 2015, s. 337]. W Polsce w 2015 r. członkami organizacji, stowarzyszeń, partii, komitetów, rad, grup religijnych, związków lub kół było zaledwie 13,4% badanych. Analiza odsetka osób zrzeszonych w różnych grupach społeczno-demograficznych w roku 2011 i 2015 ponownie wskazuje na najmniejszy udział najmłodszych segmentów wiekowych (odpowiednio w roku 2011: do 24 rż. 13,5%, a w roku 2015 10,7%). Wszystkie pozostałe grupy wiekowe wykazywały w badanym zakresie większą aktywność. Odrębną kwestią pozostaje działanie na rzecz własnej społeczności, często podejmowane indywidualnie, bez formalnego zrzeszania się. Badania wskazują, że jest to aktywność tak samo mało popularna jak przynależność do organizacji. W badanym okresie zaledwie 15,4% respondentów angażowało się w działania na rzecz społeczności lokalnej – gminy, osiedla, miejscowości, w najbliższym sąsiedztwie. Prezentowane wyniki wskazują, że stan społeczeństwa obywatelskiego i postaw społecznych w Polsce jest niezadowolający, przy czym najmłodsze pokolenie (generacja Y) charakteryzuje się najniższym stopniem wrażliwości na naruszanie dóbr publicznych.

Charakterystyka pokolenia Y

Możliwość czynnego uczestniczenia w kształtowaniu działań gminy odnosi się do wszystkich jej mieszkańców, jednak, jak wskazuje *Diagnoza ...*, nie wszyscy wyrażają taką samą chęć i gotowość do podejmowania tego typu aktywności. Ze szczególną uwagą należy pochylić się nad zaangażowaniem w partycypację społeczną młodego pokolenia, które z jednej strony posiada istotny potencjał w postaci nowoczesnej wiedzy, postaw przedsiębiorczych, otwartości na innowacyjne rozwiązania, a z drugiej powszechnie kojarzone jest z nastawieniem się głównie na realizowanie interesów własnych a nie społecznych.

Opinie takie wynikają z charakterystyk opisujących zachowania i cechy młodego pokolenia. Literatura przedmiotu wskazuje bowiem na szczególne różnice pomiędzy pokoleniami występującymi obecnie w Polsce i na świecie, przekładające się na odmienne zachowania zawodowe, ekonomiczne i społeczne tych grup. Najczęściej wskazywane są cztery generacje [Lain-Kennedy 2007, s. 186]:

- 1) *Veterans (Radio Babies, The Silent Generations)* – urodzeni w latach 1939–1945;
- 2) *Baby Boomers* – urodzeni w latach 1946–1969;
- 3) *Generation X (Baby Busters)* – urodzeni w latach 1970–1979;
- 4) *Generation Y (Millennials)* – urodzeni po roku 1980.

Najmłodsze pokolenie, będące obiektem analiz niniejszego opracowania, to pokolenie Y, określane również mianem millenialsów, „pokolenia sieci” czy pokolenia „Ja”. Tworzą je osoby urodzone w latach 1980–2000 (w literaturze spotkać można też inne propozycje np. 1980–1994, 1977–1997), wychowane w dobie rewolucji technologicznej, co przełożyło się na ich styl życia, pracy i konsumpcji. Niezwykle istotny jest okres w jakim przedstawiciele pokolenia Y dorastali, który kształtował ich tożsamość i postawy. Transformacja ustrojowa mająca miejsce w 1989 r., przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, otwarcie granic w ramach strefy Schengen – to jedne z kluczowych wydarzeń mających wpływ na kształtowanie pokolenia otwartego na świat i nowe doświadczenia, mobilnego, potrafiącego funkcjonować w wielokulturowym środowisku [Kisiel 2016, s. 86]. Do kluczowych cech i doświadczeń pokolenia Y zaliczyć można m.in. [Stachowska 2012, s. 34]:

- dorastanie w warunkach gospodarki wolnorynkowej;
- kontakt z nową technologią, której intensywny rozwój towarzyszył rozwojowi pokolenia Y;
- rosnący standard życia i konsumpcji;
- większe możliwości wyboru edukacji i drogi zawodowej;
- większa mobilność i otwartość – łatwiejsze podróżowanie i kontakt z innymi kulturami;
- doskonała znajomość nowych technologii – szybkie zdobywanie potrzebnych informacji, tworzenie wirtualnych społeczności, ale często trudności w bezpośrednich kontaktach interpersonalnych;
- szybkie tempo życia – zmiana jako stan normalny, możliwość szybkiej komunikacji i przemieszczania się, robienie kilku rzeczy jednocześnie, ale także niecierpliwość i chęć posiadania wszystkiego natychmiast;

- zmiana podejścia do własnego życia – większy indywidualizm, samodzielność, wysoka samoocena, dążenie do samorealizacji.

Uwzględniając przedstawioną powyżej charakterystykę pokolenia Y oraz rolę jaką odegra w kształtowaniu przyszłych realiów społeczno-politycznych, istotną wydaje się kwestia weryfikacji na ile millenialsi są skłonni do współuczestniczenia w kształtowaniu działań gmin w których mieszkają, w tym m.in. zw. z budżetem partycypacyjnym oraz jaki jest ich stosunek do dóbr wspólnych. Zagadnieniom tym poświęcona będzie kolejna część artykułu.

Wyniki badań

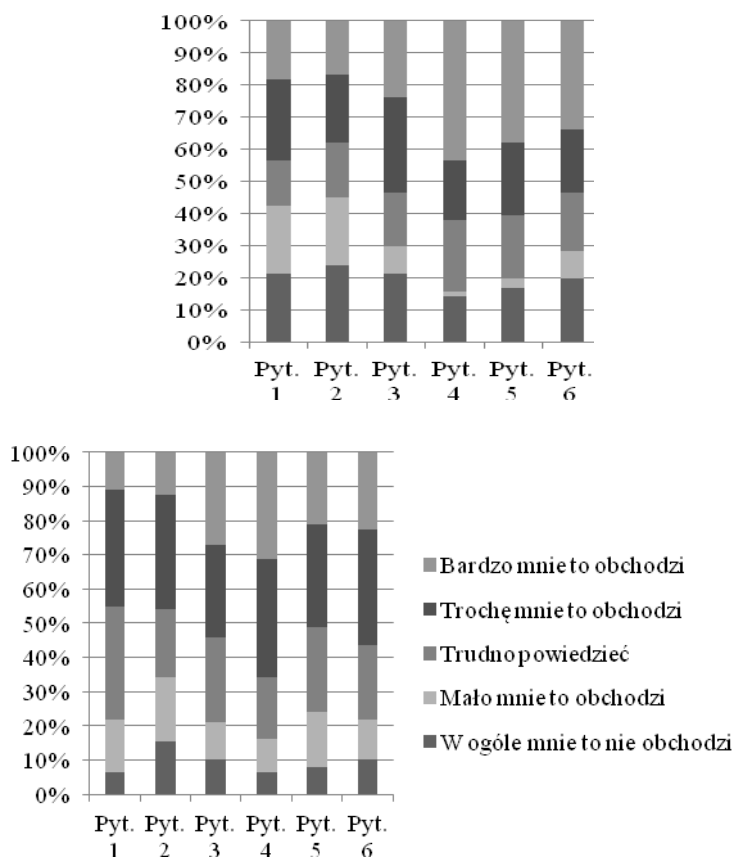
Wskazany wcześniej problem obserwowanego w badaniach relatywnie niskiego poziomu wrażliwości na dobro wspólne skłonił autorów do zidentyfikowania tego poziomu w przeprowadzonych badaniach. Dla porównania wykorzystano analogiczny do wcześniej cytowanego zestaw pytań wzbogacony o pytanie uwzględniające specyfikę badanej zbiorowości – dotyczące stypendiów (tab. 1).

Tabela 1. Sfera wrażliwości na dobro wspólne (%)

	Ktoś płaci podatki mniejsze niż powinien	Ktoś unika płaćenia za korzystanie z transportu publicznego	Ktoś nie-słusznie pobiera stypendium socjalne	Ktoś nie-słusznie pobiera zasiłek dla bezrobotnych	Ktoś otrzymuje nie-słusznie rentę inwalidzką	Ktoś wyłudza odszkodowanie z ubezpieczenia społecznego
Ogółem/pyt.	1	2	3	4	5	6
W ogóle mnie to nie obchodzi	11,5	18,3	13,9	9,1	11,0	13,5
Mało mnie to obchodzi	17,3	19,7	10,1	6,7	11,5	10,6
Trudno powiedzieć	26,4	18,7	22,1	19,7	23,1	20,67
Trochę mnie to obchodzi	31,3	29,3	27,9	28,8	27,4	28,8
Bardzo mnie to obchodzi	13,4	13,9	25,9	35,5	26,9	26,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Rysunek 1. Sfera wrażliwości na dobro wspólne wśród mężczyzn (górny panel) i kobiet (dolny panel)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

W badanej grupie występuje zbliżony poziom wrażliwości na dobro wspólne – 52,4% (mierzony odsetkiem osób udzielających odpowiedzi tak oraz raczej tak). Wprowadzenie dodatkowego pytania w sposób nieznaczny podniosło analizowany wskaźnik (52,6%) – co może być spowodowane przywiązywaniem większej wagi przez studentów do spraw im bliższych (stypendia). W obu przypadkach odsetek kobiet wrażliwych na dobro społeczne jest wyższy od odsetka mężczyzn lecz różnice są niewielkie – poniżej 1,5 punktu procentowego.

W celu określenia stopnia aktywności społecznej uczestników badania, która może przekładać się na ich chęć partycypacji w działaniach gmin zbada-

na została ich aktywność na rzecz osób spoza rodziny a także na rzecz społeczności lokalnej (nie utożsamianej wyłącznie z gminą). O ile aktywność na rzecz pojedynczych osób lub wspomaganie organizacji społecznej realizującej takie działania (wolontariat) pojawiły się w odpowiedziach ponad 68% respondentów, o tyle działania na rzecz społeczności lokalnej nie były podejmowane przez prawie 60% ankietowanych. Widoczna jest także większa bierność w tych działaniach mężczyzn – bowiem ponad 40% z nich nie angażuje się w działania na rzecz osób trzecich (a jedynie 26% kobiet deklaruje brak działań). W przypadku działań na rzecz społeczności lokalnych różnice mają charakter marginalny. Należy dostrzec, iż wśród osób deklarujących aktywność na rzecz społeczności lokalnych większość działa w ramach różnego rodzaju grup sformalizowanych około 62%.

Tabela 2. Zainteresowanie sprawami lokalnymi (%)

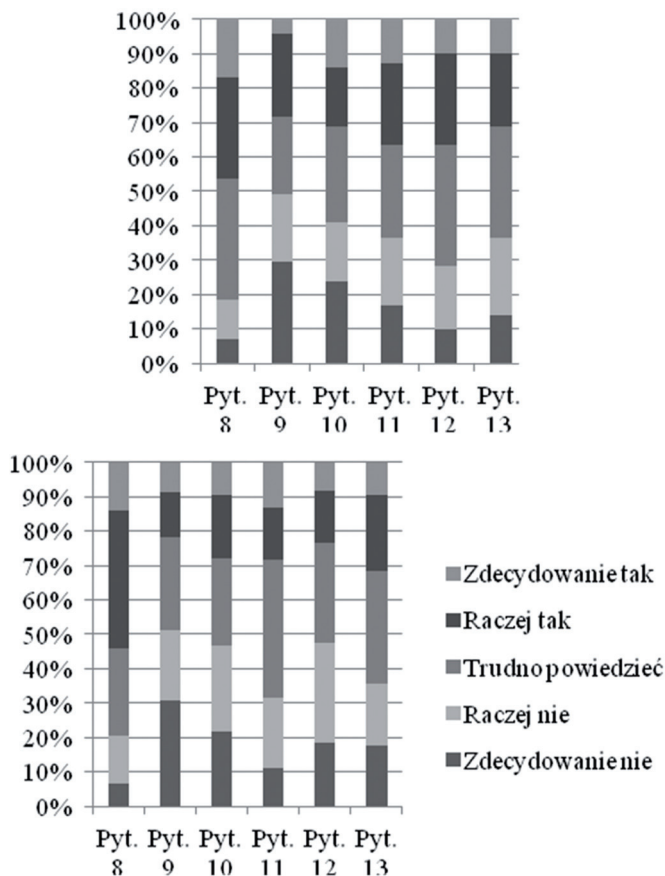
	Jestem zainteresowany(a) tym, co ogólnie dzieje się na terenie gminy	Interesuję się decyzjami w sprawie wysokości podatków nakładanych przez moją gminę	Interesuję się kierunkami wydatkowania środków mojej gminy	Śledzę procesy inwestycyjne w mojej gminie	Znam zamierzenia mojej gminy co do dalszego rozwoju infrastruktury	Wiem jakie projekty dofinansowane z funduszy UE są realizowane na terenie mojej gminy
Ogółem/pyt.	8	9	10	11	12	13
Zdecydowanie nie	6,7	30,3	22,5	13,0	15,4	16,4
Raczej nie	13,0	20,2	22,1	20,2	25,5	19,7
Trudno powiedzieć	28,8	25,5	26,4	35,6	31,2	32,7
Raczej tak	36,5	16,8	17,8	18,3	19,2	21,6
Zdecydowanie tak	14,9	7,2	11,0	12,9	8,6	9,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Podstawową kwestią determinującą uczestnictwo obywateli w działaniach gmin jest stopień zainteresowania sprawami gminy. Badanie wskazuje, iż około 50% badanych deklaruje zainteresowanie sprawami gminy, przy czym znacznie większy odsetek kobiet niż mężczyzn wskazuje na ten fakt. Badani (prawdopodobnie ze względu na wiek) nie są zainteresowani w dużym stopniu kształtowaniem stawek podatkowych przez gminy lecz zainteresowanie to w relatywnie niskim stopniu dotyczy procesów inwestycyjnych (będących zazwyczaj główną składową budżetu partycypacyjnego). Można stwierdzić, iż

mniej niż 30% badanych deklaruje zainteresowanie działaniami gmin w tym zakresie. Oznacza to, iż dla ankietowanych to „co się dzieje na terenie gminy” ma charakter wielowymiarowy i tu, oprócz budżetu partycypacyjnego, należałoby upatrywać także możliwych obszarów partycypacji.

Rysunek 2. Zainteresowanie sprawami lokalnymi wśród mężczyzn (górny panel) i kobiet (dolny panel)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Wydaje się, iż istnieje wiele uwarunkowań wpływających na powyższy stan rzeczy. Z jednej strony wiek badanych, uwarunkowania kulturowe czy ekonomiczne, tym nie mniej istotne z punktu widzenia perspektyw wzrostu par-

tycypacji był obszar postrzegania znaczenia i świadomości swojej roli w zarządzaniu sprawami lokalnymi przez badanych (tab. 3).

Tabela 3. Postawy wobec partycypacji w działaniach gminy (%)

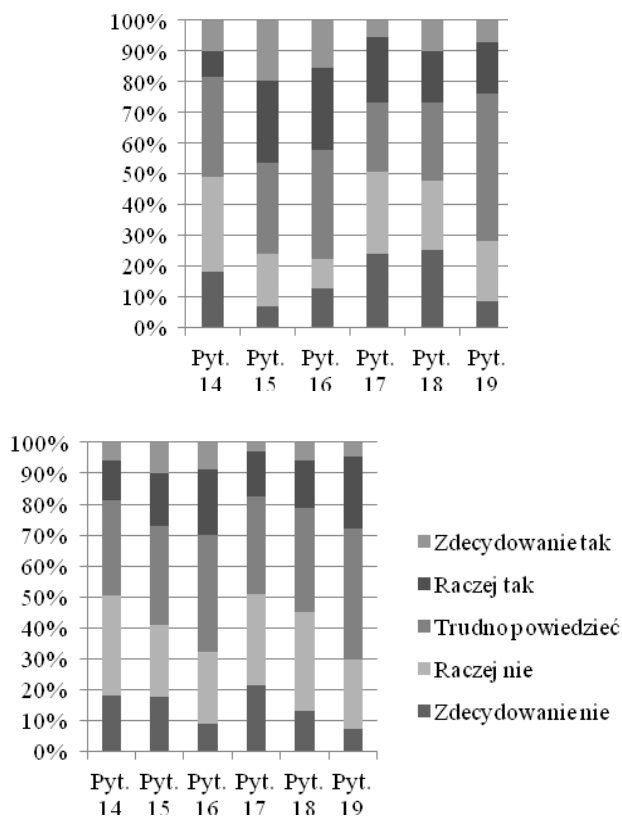
	Mogę mieć realny wpływ na to co się dzieje w mojej gminie	Jestem tylko biernym wyborcą, politycy i tak zrobią co chcą w mojej gminie	Chciałbym/ chciałabym mieć większy wpływ na to co się dzieje w mojej gminie	Czy miał- byś/miała- byś czas na działanie w organiza- cji społecz- nej mającej wpływ na sprawy lokalne?	Czy spra- wy lokal- ne są Tobie obce?	Czy gdybyś brał większy udział w działaniach społeczności lokalnych gminy wyda- wałyby pie- niądze sen- sowniej/ lepiej/trafniej?
Ogółem/pyt.	14	15	16	17	18	19
Zdecydowa- nie nie	18,3	13,9	10,1	22,1	17,3	7,7
Raczej nie	31,7	21,2	18,8	28,8	28,8	21,6
Trudno powiedzieć	31,3	31,3	37,0	28,4	30,8	44,2
Raczej tak	11,5	20,2	23,1	16,8	15,9	21,2
Zdecydowa- nie tak	7,2	13,5	11,1	3,8	7,2	5,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Jak można zauważyć podstawowym problemem wśród badanych jest brak poczucia wpływu na sprawy lokalne – 50% badanych odczuwa taki brak, a tylko 19% deklaruje przekonanie o wpływie na sprawy lokalne. Poczucie bycia biernym wyborcą, bez wpływu na działania zarządzających deklaruje 33% badanych co wskazuje, iż istniejący system wyborczy w samorządach w pewnym stopniu jest akceptowany przez badanych (wybrani przedstawiciele w pewnym stopniu realizują wyborcze obietnice). Jednocześnie należy podkreślić że jedynie 34% badanych (z przewagą mężczyzn – 42% przy 30% kobiet) deklaruje potrzebę większego wpływu na sprawy lokalne. Dodatkowo tylko około 27% badanych jest przekonanych, iż ich większe zaangażowanie w działania gmin dałoby pozytywne efekty w postaci lepiej wydatkowanych środków. Ankietowani w ponad 45% deklarują, iż sprawy lokalne nie są im obce (ponownie mężczyźni deklarują zdecydowanie większe zainteresowanie) jednak na pytanie o możliwość zaangażowania się w sprawy lokalne jedynie

niewiele ponad 20% badanych deklaruje możliwość wygospodarowania czasu. Jak można zauważyć pojawia się tu problem niskiej świadomości możliwych korzyści wynikających z partycypacji obywateli w działaniach gmin, jak również niechęć do poświęcania własnego czasu dla uzyskania wspólnych korzyści.

Rysunek 3. Postawy wobec partycypacji w działaniach gminy - mężczyźni (górny panel), kobiety (panel)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Przedstawione powyżej wyniki nie dają nadziei na uzyskanie budujących odpowiedzi dotyczących uczestnictwa badanych w tworzeniu budżetu partycypacyjnego. Jedynie 82 osoby z 208 (czyli około 40% badanych) spotkało się z pojęciem budżetu partycypacyjnego, przy czym było to 34% kobiet oraz 48% mężczyzn. Spośród tych osób około 54% (45) głosowało w ostatniej edy-

cji przeprowadzonej w 2016 roku we Wrocławiu. Oznacza to, iż 21% spośród badanych partycypowało w poprawie wspólnego dobra poprzez głosowanie. Dane te są adekwatne do wcześniej zaprezentowanych postaw w poprzednich częściach ankiety. Należy zauważyć, iż wśród badanych były dwie osoby, które aktywnie partycypowały – poprzez złożenie własnych projektów do budżetu obywatelskiego.

Podsumowanie

Przeprowadzone badania potwierdziły niską wrażliwość pokolenia Y na naruszanie wspólnego dobra przy niskiej skłonności do podejmowania działań na rzecz innych. Jednocześnie badani wykazywali relatywnie niskie zainteresowanie funkcjonowaniem swojego otoczenia i możliwością udziału w jego kształtowaniu. Mogło to wynikać z negatywnej oceny możliwości i skuteczności własnego wpływu na działania gmin. Przekładało się to na niewielką aktywność przy tworzeniu budżetu partycypacyjnego. Wydaje się więc, iż istotną rolę społeczności lokalnych będzie aktywizacja pokolenia Y poprzez edukację i uświadamianie istotności ich partycypacji w działaniach gmin.

Bibliografia

- Arnstein S.R. (1969), *A Ladder Of Citizen Participation*, „Journal of the American Planning Association”, z. 35, nr 4, ss. 216–224.
- Bednarska-Olejniczak D., Olejniczak J. (2017), *Participatory Budgeting in Poland – Finance And Marketing Selected Issues* [w:] P. Jedlicka, P. Marešová, I. Soukal (red.), Hradec Economic Days, Vol. 7(1), University of Hradec Králové, ss. 55–67.
- Beierle T.C. (1999), *Using social goals to evaluate public participation in environmental decisions*, „Review of Policy Research”, z. 16, ss. 75–103.
- Czapiński J., Panek T. (red.) (2015), *Diagnoza społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa.
- Czarnecki K. (2014), *Udział mieszkańców w ustalaniu wydatków budżetu gminy w ramach tzw. budżetu partycypacyjnego (na przykładzie Torunia w latach 2013–2014)*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu”, z. 2, nr 1, ss. 125–145.
- Hardin G. (1968), *The Tragedy of the Commons*, „Science”, z. 162, nr 3859, ss. 1243–1248.
- Kisiel P. (2016), *Millennials – nowy uczestnik życia społecznego?*, „Studia Socialia Cracoviensia 8(2016)”, nr 1(14), ss. 83–94.

- Krajewska A., Sawicki A. (2014), *Referenda lokalne – regulacje prawne, dotychczasowa praktyka i pożądane kierunki zmian przepisów* [w:] „Prawo a partycypacja publiczna”, Instytut Spraw Publicznych, [online] <https://pbn.nauka.gov.pl/sedno-webapp/works/699178>, dostęp: 30 września 2016.
- Lain-Kennedy J. (2007), *Job Interviews for Dummies*, John Wiley, Hoboken NJ.
- Nagaj R. (2016), *Działania zbiorowe i na rzecz innych – analiza porównawcza polskich, litewskich i hiszpańskich studentów*, Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 449, ss. 450–461.
- Olejniczak J., Bednarska-Olejniczak D. (2015) *Participation of Non-Resident Students in the Creation of Participatory Budget in Wrocław*, „Procedia Economics and Finance, Elsevier”, no. 25, ss. 579–589.
- Stachowska S. (2012), *Oczekiwania przedstawicieli pokolenia Y wobec pracy i pracodawcy*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, nr 2, ss. 33–56.
- Wierzbica A. (2014). *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego: władcze, administracyjnoprawne formy wyrażania woli przez jednostki samorządu terytorialnego*, LexisNexis Polska, Warszawa.

Beata Pachuca-Smulska¹

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski

Ochrona konsumenta na rynku żywności jako dobra wspólnego w świetle negocjacji Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie handlu i inwestycji TTIP

Consumer Protection in the Foodstuffs Market as a Common Good Under the Transatlantic Trade and Investment Partnership in the USA and the EU

Abstract: The article presents an analysis of legal regulations concerning fundamental models of consumer protection in the foodstuff markets in the EU and the US from the perspective of TTIP negotiations. The study views consumer protection in the foodstuffs market as a common good requiring special protection. As such, it specifically deals with food safety and risk assessment.

Key words: consumer, common good, food market, TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership).

Wprowadzenie

Od czasów starożytnych rynek żywności podlegał ochronie ze strony władcy a następnie państwa i uznawany był za dobro wymagające szczególnej pieczy. Jego rola jest nadal kluczowa we współczesnych gospodarkach o czym świadczą zakres i sposób ochrony, którymi jest objęty. Wyjątkowa troska o rynek żywności znalazła także swoje odbicie w trakcie negocjacji umowy o wolnym handlu pomiędzy Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi (dalej TTIP) i jest

¹ beatapachuca@gmail.com

najlepszym przykładem szczególnej potrzeby ochrony rynku żywności. Przedmiotem artykułu jest analiza regulacji prawnych dotyczących podstawowych modeli ochrony konsumentów na rynku żywności w UE i USA. Badania prowadzone są z punktu widzenia ochrony konsumenta na rynku żywności jako dobra wspólnego wymagającego szczególnej ochrony. Przeprowadzona analiza dotyczy rozwiązań prawnych przyjętych w obu systemach i wskazuje różnice, które stanowią przeszkody dla wolnego handlu, ale także odnosi się do dobra wspólnego wymagającego ochrony, którym jest bezpieczeństwo na rynku żywności gwarantujące ochronę życia i zdrowia konsumentów. Pomimo tego, że negocjacje umowy TTIP zostały zawieszone i nie ma pewności czy umowa zostanie podpisana niemniej jednak, temat regulacji prawnych na rynku żywności zawsze będzie aktualnym zagadnieniem dopóki będą istniały różnice systemowe na rynkach UE i USA. Taki stan rzeczy potwierdza wzrost protekcjonizmu państw, który staje się faktem, dlatego spojrzenie na ochronę dobra wspólnego, którym jest rynek żywności zasługuje ze wszelkich miar na zbadanie.

Dobro wspólne

Pojęcie dobra wspólnego – (łac. *bonum commune*) – trudno zamknąć w ścisłe kategorie doktrynalne. Podstaw tego terminu należy szukać zarówno w filozofii, jak i w społecznej nauce kościoła, ekonomii oraz prawie. Pojęcie „dobra wspólnego”, ma szereg równoważnych desygnatów: dobro powszechne [Leon XIII 1891], dobro społeczne, wspólny interes, wspólny pożytek, szczęście ogółu, interes ogółu, dobro publiczne [Hollenbach 2002, s. 8], z tego powodu dobro wspólne ujmowane jest jako kategoria etyczna, prawna i społeczna, a nawet ekonomiczna. Próbę zestawienia i klasyfikacji tych znaczeń podjął m.in. D. P. Sulmasy wyróżniając cztery znaczenia terminu „dobra wspólnego” rozumianego jako: 1) zbiorowe dobro wspólne (*aggregative common good*), definiowanego jako „jak najwięcej dobra dla jak największej ilości ludzi”; 2) wspólne dobro wspólne (*common common good*) – w dwóch wariantach znaczeniowych: (a) jako wspólne dobro w powszechnym posiadaniu (woda, powietrze, przestrzeń), i (b) jako dobro wspólne rozumiane jako pewne cele, wartości, jakie ludzie pragną osiągnąć; 3) wypierające dobro wspólne (*super-sessive common good*) – czyli dobro, które przeważa nad każdym obywatelem i ich dobrem w społeczności; 4) integralne dobro wspólne – w tym znaczeniu odnosi się do ludzkiej interakcji i nie może być podzielone na jednostkowe

dobra. Do wskazanego podziału odnosi się Młynarska-Sobaczewska [2009, ss. 61–72], która podkreśla, że dobro wspólne nie jest terminem jednoznacznym. Jego wieloznaczność powoduje, że wskazane zakresy nie pokrywają się i ich stosowanie może prowadzić do zupełnie innych efektów i konkluzji.

W nauce powszechny jest jednak pogląd, że jest to jedno z najtrudniejszych do wyjaśnienia pojęć, którego nie można ująć w precyzyjne kategorie doktrynalne na co zwraca uwagę M. Słodowa-Hełpa [2015, ss. 7–24]. Z punktu widzenia prowadzonych badań należy zwrócić uwagę na rolę państwa – władzy w ochronie dobra wspólnego, które zdaniem M. Zubika „jest racją istnienia wszystkich władz publicznych [...], a obowiązek odpowiedzialności za realizację «dobra wspólnego» należy uznać za podstawową rację istnienia państwa” [Zubik, s. 394]. W kontekście ochrony konsumentów i roli państwa na rynku żywności właściwym wydaje się odniesienie do badań E. Ostrom, która sformułowała osiem wytycznych do skutecznego zarządzania dobrem wspólnym, są to:

- 1) jednoznaczne zdefiniowanie granic dobra wspólnego;
- 2) dopasowanie zasad korzystania z dobra do lokalnych warunków;
- 3) wspólne stanowienie reguł zarządzania dobrem;
- 4) nadzór – monitorowanie przestrzegania zasad przez członków wspólnoty lub zewnętrznych aktorów odpowiedzialnych wobec niej;
- 5) stopniowalne sankcje w razie łamania zasad, uwzględniające incydentalne łamanie reguł w przypadku nieprzewidzianych sytuacji krytycznych;
- 6) efektywne i mało kosztowne mechanizmy rozwiązywania konfliktów;
- 7) autonomia systemu – akceptowanie przez organy zewnętrzne (np. rząd) instytucji wspólnego zarządzania dobrem;
- 8) wielopoziomowe instytucje, tworzące większe systemy i koordynacja reguł na różnych poziomach działania danego zasobu rozumianego w tym przypadku jako rynek żywności).

Analiza rynku żywności przeprowadzona w oparciu o wskazane wytyczne opracowane przez E. Ostrom, stanowi właściwą podstawę do oceny skuteczności ochrony i zarządzania rynkiem żywności jako dobrem wspólnym w kontekście prowadzonych prac [Słodowa-Hełpa, ss. 7–24]. Zgodnie ze stawianymi w umowie TTIP celami wskazówką dla stron negocjowanej umowy powinien być katalog ośmiu wytycznych określających wspólne zasady ochrony konsumentów na rynku żywności. Warto odnotować, że kierunek tych prac został wyznaczony jeszcze przed przystąpieniem do negocjacji TTIP w ramach prowadzonych przygotowań na podstawie kilku dokumentów roboczych. Prace

przygotowawcze wieńczył Raport końcowy HLWG (High Level Working Group), opublikowany 11 lutego 2013 roku – [Final Report High Level Working Group on Jobs and Growth 2013]. W trakcie negocjacji wskazano, że integracja wymaga od stron umowy przede wszystkim ograniczenia barier i kosztów wynikających z szeregu ograniczeń między systemami, a także skrócenia postępowania administracyjnego. Każda ze stron umowy zgodnie z raportem wprowadzającym będzie mogła zachować prawo do ochrony zdrowia, środowiska i bezpieczeństwa budowanego w taki sposób i na takim poziomie, który uzna za właściwy. Niemniej jednak strony umowy TTIP stoją na stanowisku, że stosowane w ich krajach systemy bezpieczeństwa są najlepszą gwarancją dla ochrony życia i zdrowia konsumentów. Pomimo podejmowanych po obu stronach Atlantyku działań, które mają pomóc sprostać stawianym wymaganiom, bezpieczeństwo na rynku żywności jest obszarem trudnym zarówno do regulacji jak i negocjacji. Podpisanie umowy o wolnym handlu w obszarze rynku żywności wiąże się z szerokimi ustępstwami każdej ze stron a zarazem z koniecznością ochrony interesów konsumentów.

Geneza Transatlantic Trade and Investment Partnership

Transatlantyckie partnerstwo w dziedzinie handlu i inwestycji TTIP to nazwa umowy handlowej, która jest negocjowana od 11 lutego 2013 roku pomiędzy Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi. Przygotowania do zacieśniania wspólnych relacji gospodarczych między stronami trwały od wielu lat [szerzej: Latoszek, Kłos 2014, s. 51]. Celem prowadzonych negocjacji jest usunięcie barier w handlu, w tym w szczególności ceł, regulacji utrudniających dostęp do rynków, ograniczeń w zakresie inwestycji itp. Umowa TTIP jest umową nowej generacji i wykracza poza czyste kwestie handlowe podobnie jak umowa Trans-Pacific Partnership. Umowa TTIP dotyczy relacji w wielu sektorach gospodarki i ma ułatwić dokonywanie zakupu i sprzedaży towarów i usług pomiędzy UE i USA. Przygotowane w proponowanym kształcie porozumienie zgodnie z przewidywaniami zapewniłoby rozwój handlu i inwestycji a także stworzyło wiele nowych miejsc pracy [Gadomski, Kalinowski, Rot i in. 2015, s. 15], [Europe and US: the way forward. Communication from the Commission to the Council, 2017]. Należy jednak zaznaczyć, że każda ze stron, chociaż deklaruje chęć zawarcia umowy, zarazem podejmuje działania w celu zachowania istniejącego *status quo*, które wyklucza szeroką otwartość. Wśród obszarów budzących wiele emocji jest także rynek żywności.

Ewolucja ochrony konsumenta w UE i USA na tle TTIP

Stany Zjednoczone Ameryki uważane są za kolebkę prawa ochrony konsumenta na świecie. Przemówienie prezydenta Johna F. Kennedygo do Kongresu – 15 marca 1962 r. zapoczątkowało idee ochrony konsumentów jako słabszej strony w relacjach gospodarczych. Zostały wówczas wymienione podstawowe prawa konsumenta: swoboda wyboru, bezpieczeństwo, rzetelne informacje oraz prawo do bycia wysłuchanym. Od tego momentu zaczęła się rozwijać publicznoprawna ochrona konsumentów na świecie. W zbliżonym momencie w Unii Europejskiej (dawniej EWG) podjęto pierwsze działania na rzecz ochrony konsumenta, które odnosiły się do regulacji o charakterze pośrednim zawartych w Traktacie Rzymskim i nawiązywały do priorytetowego celu wspólnot, którym jest poprawa jakości życia obywateli państw członkowskich (Art. 2 „podnoszenie jakości życia”, Traktat Rzymski). Fundamentalne znaczenie dla budowania polityki konsumenckiej mają regulacja z art. 153 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) i obecnego artykułu 169 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej TFUE, Dziennik Urzędowy C 326, 26/10/2012) zgodnie, z którym Unia zobowiązała się do popierania interesów konsumentów i zapewnienia wysokiego poziomu ich ochrony we wszystkich sektorach od ochrony zdrowia przez bezpieczeństwo aż po ochronę interesów gospodarczych. Wymienione przepisy potwierdzają, że ochrona interesów konsumentów jest zagwarantowana w porządkach prawnych państw – stron negocjujących umowę o wolnym handlu, jednak przeniesienie tych gwarancji na wspólny rynek regulowany jedną umową jest zadaniem bardzo trudnym. Nie ulega wątpliwości, że zasada ochrony praw konsumenta powinna mieć znaczenie przy tworzonej umowie a szczególne miejsce zajmuje gwarancja bezpieczeństwa produktów oferowanych konsumentom. W prawie unijnym dla większości produktów takich jak zabawki, żywność, kosmetyki itp. przepisy określają takie wymagania. Do towarów, dla których nie stworzono szczegółowych regulacji stosuje się przepisy Dyrektywy 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów [Dz. Urz. UE L 11, 15/01/2002].

Z przeprowadzonych analiz wynika, że problemem, który istnieje pomiędzy systemami unijnym i amerykańskim nie jest barak ochrony, ale różnice w jej realizacji. Prawo UE opiera się na szczegółowych regulacjach określających normy i zasady dopuszczenia towarów do obrotu. Natomiast w Stanach Zjednoczonych obowiązuje szerokie ujęcie wolności działalności gospodar-

czej opierające ochronę konsumenta na możliwości dochodzenia swoich praw i roszczeń przez poszkodowanych konsumentów przed sądem. Przedmiotem prowadzonej analizy jest wpływ rozwiązań przyjętych w umowie TTIP na ochronę konsumentów w Unii Europejskiej na rynku żywności. TTIP wiąże się z licznymi obawami wśród obywateli – konsumentów po każdej ze stron. Poza spodziewanymi korzyściami, które ma przynieść zawarcie umowy są także pewne ograniczenia, które budzą niepokój. BEUC, europejska organizacja stojąca na straży interesów konsumentów [BEUC dostęp: 20.06.2017] podkreśla, że wśród konsumentów w UE powstały wątpliwości, co do zmiany istniejących przepisów i osłabienia ich ochrony na rynku. Osiągnięcie niższych cen dla konsumentów to jeden z najczęściej przywoływanych pozytywnych rezultatów negocjowanej umowy. Priorytetem dla konsumentów coraz częściej nie są jednak niskie ceny, ale jakość produktów i zdrowie. Zarówno organizacje zrzeszające konsumentów jak i sami konsumenci, także po drugiej stronie Atlantyku, co potwierdza stanowisko Consumer Federation of America, [Comments of Consumer Federation of America Concerning Proposed Public Interest Trade Advisory Committee, dostęp: 20.06.2017] obawiają się o bezpieczeństwo żywności w wprowadzanej do sprzedaży po podpisaniu TTIP. Jednym z najważniejszych żądań Consumer Federation of America wobec negocjatorów TTIP jest wykluczenie wzajemnego uznawania standardów wypracowanych przez każdą ze stron, nawet jeśli realizują one identyczny lub bardzo zbliżony cel w zakresie ochrony konsumenta i wysokiej jakości produktu. Takie podejście mogłoby jednak ostatecznie przekreślić sens umowy we wskazanym obszarze, ponieważ umowa miałaby uprościć wymagania administracyjne.

Rynek żywności ocena ryzyka jako podstawowa różnica pomiędzy prawem UE i USA

Ważnym problemem w prowadzonych negocjacjach jest bezpieczeństwo na rynku żywności. Obszar ten budzi wiele emocji, ze względu na odmienne podejście do ryzyka i zasad ochrony tego rynku w UE i USA [Rowiński 2013]. Podstawowa różnica w ocenie bezpieczeństwa dotyczy przede wszystkim metody oceny produktów żywnościowych. Różnice te właściwie ujęła E. Kaliszuk wskazując, że: „Obie strony mają różne podejście do kwestii bezpieczeństwa żywności, w tym do tzw. zasady przezorności (*precautionary principle*) oraz zasadniczej równoważności (*substantial equivalence*). Najogólniej można po-

wiedzieć, że w kwestii oceny bezpieczeństwa produktów żywnościowych USA żądają jako podstawy ograniczeń w handlu wykazania negatywnych następstw, natomiast Unia – udowodnienia, że następstwa te nie wystąpią”. [Kaliszuk 2013]. W konsekwencji takiego podejścia strony negocjowanej umowy nie mogą dojść do porozumienia w zakresie wzajemnej akceptacji przyjętych modeli ochrony, ponieważ każda z nich uważa wybrany przez siebie model za najlepsze rozwiązanie. Różnice jednak są poważniejsze i dotyczą szeregu zagadnień i nie ograniczają się tylko do monitorowania produktów żywnościowych, ale także etykietowania, wykorzystania hormonów czy GMO.

Monitorowanie produktów żywnościowych

Podstawowa różnica między systemem obowiązującym w USA i UE dotyczy procesu monitorowania produktu, stopnia analizy całego łańcucha dostaw, rejestrowania i śledzenia żywności. Z punktu widzenia bezpieczeństwa konsumentów istotne znaczenie ma także zbieranie informacji na temat żywności na każdym etapie jej przetwarzania dotyczy to zarówno zdarzeń, które miały miejsce jak i informacji dotyczących przyszłości. Na budowanie nowoczesnego i gwarantującego bezpieczeństwo systemu ochrony rynku żywności w Europie miały wpływ kryzysy żywnościowe z lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Problemy rynku żywności dotyczyły przede wszystkim choroby szalonych krów, dodatków do żywności takich jak aspartam (słodzik, E 951), skutków stosowania pestycydów i żywności modyfikowanej genetycznie. Kwestie te skłoniły UE do przyjęcia modelu opartego na śledzeniu całego procesu „od pola do stołu”, który obejmuje wszystkie etapy produkcji żywności, od przetwarzania aż do procesu dystrybucji. Opiera się ona o art. 18 Rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiająca procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności [Dz. Urz. L 31, 1.2.2002]. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego. Od 1 stycznia 2005 roku został wprowadzony obowiązek śledzenia przez przedsiębiorców: wytwórców, przetwórców, hodowców i sprzedawców wszystkich produktów spożywczych stosujących zasadę kontroli „jednego kroku wstecz i jednego w przód”. Prawo Unijne obowiązek monitorowania traktuje bardzo elastycznie ponieważ artykuł 18 rozporządzenia nr 178/2002 nie określa szczegółowo sposobu realizacji obowiązku monitorowania. Istotnym uzupełnieniem wska-

zanej regulacji są kolejne rozporządzenia w ramach pakietu higienicznego Unii Europejskiej z 2004 r. w sprawie higieny żywności. Nakładają one na przedsiębiorstwa sektora spożywczego szereg obowiązków w zakresie dobrej praktyki w obszarze bezpieczeństwa żywności. Jednym z nich jest Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych [Dz. Urz. L 139, 30/04/2004], ustanawiające przepisy ogólne mające zastosowanie do wszystkich środków spożywczych w celu zapewnienia higieny żywności na każdym etapie procesu produkcji, od etapu produkcji do momentu odebrania produktu przez konsumenta końcowego (the Hazard Analysis and Critical Control Points – HACCP). Drugim natomiast jest Rozporządzenie (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego [Dz. Urz. L 139, 30/04/2004] ustanawiające szczególne przepisy w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego. Uzupełnieniem wymienionych regulacji jest Rozporządzenie (WE) nr 854/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi [Dz. Urz. L 139, 30/04/2004], ustanawiające szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi. Urzędowe kontrole w odniesieniu do produkcji mięsa są konieczne z uwagi na konieczność weryfikacji, czy podmioty działające na rynku spożywczym stosują się do przepisów w zakresie higieny oraz przestrzegają kryteriów i celów ustanowionych w prawodawstwie wspólnotowym [Rec. 8, Rozporządzenie nr 854/2004]. Równie ważne dla produkcji żywności jest 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, [Dz. Urz. L 165, 30/04/2004] w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt. Wśród innych wymagań system HACCP dekretuje rejestrowanie produktów w celu udokumentowania prawidłowego stosowania środków identyfikowalności i ułatwienia kontroli urzędowych. Zgodnie z rozporządzeniem nr 853/2004 zakłady produkujące produkty żywnościowe pochodzenia zwierzęcego muszą

przedstawić certyfikat zdrowotny (lub znak identyfikacyjny) zawierający konkretne dane pozwalające na identyfikowalności produktów. W celu zagwarantowania jednolitości i skuteczności tych przepisów na rynku oraz dostrzegając szczególną wagę bezpieczeństwa na rynku żywności ustawodawca unijny wybrał formę rozporządzenia dla wprowadzanych regulacji.

W odróżnieniu od prawa unijnego w Stanach Zjednoczonych ustawodawstwo w dziedzinie żywności nie jest jednolite, ponieważ obejmuje przepisy na szczeblu federalnym, stanowym i lokalnym, które są administrowane przez różne agencje. Kluczowymi podmiotami administracji państwowej dla rynku żywności w USA o znaczeniu federalnym są Food and Drug Administration (FDA) i Departament Rolnictwa (USDA). W ramach USDA prowadzi działalność Służba Kontroli Bezpieczeństwa Żywności (Food Safety and Inspection Service FSIS). FDA odpowiada za 80% żywności, podczas gdy FSIS reguluje rynek mięsa, drobiu i jaj. Niektóre kompetencje obu organów pokrywają się. Przepisy federalne regulują handel międzynarodowy podczas gdy prawo stanowe i lokalne reguluje handel wewnętrzny. Podstawową regulacją prawną o znaczeniu federalnym jest ustawa o żywności i kosmetykach z 1938 r. [Cavers, ss. 2–42].

System przyjęty w Stanach Zjednoczonych działa odmiennie od europejskiego i koncentruje się na śledzeniu "obiektów zarejestrowanych" w produkcji i procesie przetwarzania w ramach łańcucha dostaw. Celem jego działania jest przejmowanie „niebezpiecznej” żywności wprowadzonej do obrotu i zapobieganie jej dystrybucji. Wzrost liczby zachorowań i zgonów w ostatnich latach związany z chorobami przewodu pokarmowego spowodował, że władze zdecydowały się w 2011 r. zmienić system bezpieczeństwa żywności. Dotychczasowy model został zastąpiony przez ustawę o modernizacji bezpieczeństwa żywności (FSMA) co w konsekwencji doprowadziło do powstania systemu nastawionego na zapobieganie zachorowaniom [szerzej FDA, dostęp: 20.09.2017]. Warto odnotować, że zmiany wprowadzone do prawa amerykańskiego po 2011 roku ustawą modernizującą bezpieczeństwo żywności (Food Safety Modernisation Act – FSMA) zmierzają w kierunku bardziej kompleksowego modelu śledzenia produktu, zbliżonego w swoich zasadach do regulacji unijnych. Nowy system potencjalnie staje się bardziej kompleksowym planem identyfikowalności [21 U.S.C. §350h i e-CFR §117.126 Food safety plan]. W przyjętym kształcie wymaga jednak dopracowania bowiem przewiduje jedynie wydawanie raportu i zaleceń dla Kongresu przygotowanego na podstawie systemu śledzenia produktów, a nie ingerencji w konkretny proces. Zgodnie z przepisami dalsze działania powinna podejmować Amery-

kańska Agencja ds. Żywności i Leków (FDA) w celu pełnego wdrażania nowego systemu oraz tworzenia określonych reguł. FSMA stawia sobie za cel zwiększenie prewencyjnych kontroli opartych na charakterystyce ryzyka zarejestrowanych produktów. Wprowadzane zmiany, pomimo tego, że mają zbliżyć system amerykański do rozwiązań unijnych, posiadają jednak zasadnicze różnice dotyczące prowadzonej dokumentacji. Z tego powodu przyjęte rozwiązania powodują, że amerykański system opiera się na sztywnych wymaganiach, w odróżnieniu od bardziej elastycznego podejścia UE do prowadzonej dokumentacji [szerzej: FDA, dostęp: 20.09.2017].

Podsumowanie

Negocjacje umowy TTIP potwierdziły szczególne znaczenie rynku żywności jako dobra wspólnego. W toku prac nad umową TTIP okazało się, że rynek żywności wymaga jednolitego zdefiniowania oraz określenia zasad zarządzania i nadzoru nad tym szczególnym dobrem wspólnym. Natomiast odmienne podejście do analizy ryzyka dla bezpieczeństwa żywności przez strony negocjacji wymaga zbudowania wspólnego systemu. W Europie ma zastosowanie zasada ostrożności, która umożliwia wstępne rozważenie ryzyka przy podejmowaniu decyzji o wprowadzeniu do obrotu produktu. Podejście USA wymaga solidnych naukowych dowodów dotyczących szkodliwości produktów przed podjęciem działań mających na celu zapobieganie ryzyku (np. zapobiegawcze kontrole, wymagania związane z rejestrowaniem i oznaczanie żywności o wysokim ryzyku). Analiza ryzyka stanowi problem o fundamentalnym znaczeniu w ramach umowy TTIP w szczególności w obszarze bezpieczeństwa na rynku żywności oraz ochrony życia i zdrowia konsumentów. Najnowsze zmiany wprowadzane na rynku USA idą jednak w kierunku rozwiązań przyjętych w UE i jest to sygnał, że dostrzeżono korzyści systemu ostrożnościowego w rozwiązaniach europejskich i może stanowić to dobry znak dla budowania wspólnej ochrony rynku żywności jako dobra wspólnego nie tylko na potrzeby TTIP.

Bibliografia

- Gadomski W., Kalinowski T., Rot M. i in. (2015), *Fakty i mity o TTIP*, MSZ, Warszawa.
- Hollenbach D. (2002), *The Common Good and Christian Ethics*, Cambridge University Press, New York.

Latoszek E., Kłos A. (2014), *Transatlantyckie Partnerstwo w dziedzinie Handlu i Inwestycji jako nowe ramy instytucjonalne współpracy gospodarczej między UE a USA*, Studia Europejskie.

Leon XIII (1981), *Encyklika Rerum Novarum*.

Młynarska-Sobaczewska A. (2009), *Dobro wspólne jako kategoria normatywna*, „Acta Universitatis Lodzensis Folia Iuridica”, 69.

Rowiński J. (2013), *Strefa wolnego handlu UE–USA. Problematyka gospodarki żywnościowej*, „Unia Europejska”, nr 4 (221).

Słodowa-Helpa M. (2015), *Odkrywanie na nowo dobra wspólnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 43(3).

Zubik M. (2007) *Refleksje nad dobrem wspólnym jako pojęciem konstytucyjnym*, „Prawo a polityka”, Warszawa.

Bibliografia elektroniczna:

About FDA, [online] <https://www.fda.gov/AboutFDA/default.htm>, dostęp: 20.09.2017.

About the TABC, [online] <http://www.transatlanticbusiness.org/about-us/history-mission/>, dostęp: 20.06.2017.

Cavers D.F. (1939), *The food, drug, and cosmetic Act of 1938: Its Legislative history and its substantive provisions*, „Law and Contemporary Problems”, vol. 6, no. 1, ss. 2–42.

CFR – Code of Federal Regulations Title 21 – Electronic Code of Federal Regulations (eCFR) [online], <https://www.accessdata.fda.gov/scripts/cdrh/cfdocs/cfCFR/CFRSearch.cfm?CFRPart=112&showFR=1&subpartNode=21:2.0.1.1.12.16>, dostęp: 20.03.2017.

Consumer Federation of America (2014), *Comments of Consumer Federation of America Concerning Proposed Public Interest Trade Advisory Committee*, Docket Number USTR-2014-0005, March 25, 2014, [online] <http://consumerfed.org/pdfs/USTR-Comments-CFA-3-25-2014.pdf>, s. 1, dostęp: 20.09.2017.

European Commission (2016), *Report of the 13th Round of Negotiations for the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, New York [online], <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/>, ss. 9, 19, dostęp: 20.09.2015.

Goyens M. (2014), *Why consumers should be at the heart of TTIP*, [online] <http://www.beuc.eu/blog/why-consumers-should-be-at-the-heart-of-ttip/>, dostęp: 25.09.2015.

<https://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/FSMA/ucm247559.htm#Imports>, dostęp: 20.09.2017.

<https://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/FSMA/ucm247559.htm>, dostęp: 20.09.2017.

Kaliszok E. (2013), *Transatlantycka umowa o wolnym handlu – kto na niej skorzysta?*, WTO ITC UNCTAD, World Tariff Profiles, [online] http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/140207_umowa_pl.htm, s. 170, dostęp: 20.01.2015.

Raport końcowy HLWG (High Level Working Group) z dnia 11 lutego 2013 r. – Final Report High Level Working Group on Jobs and Growth (2013), [online] http://trade.ec/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf, dostęp: 25.09.2015.

Trans-Atlantic Business Council, *History & Mission* [online], <http://www.transatlanticbusiness.org/about-us/history-mission/>, dostęp: 20.03.2017.

Trans-Pacific Partnership, [online] <https://ustr.gov/tpp>, dostęp: 25.09.2015.

Umowa Trans-Pacific Partnership, [online] <https://ustr.gov/tpp>, dostęp: 25.09.2015.

Akty prawne

Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiająca procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (OJ L 31, 1.2.2002).

Rozporządzenie (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego (Dz. Urz. L 139, 30/04/2004 P. 0055 – 0205).

Rozporządzenie (WE) nr 854/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi (Dz. Urz. L 139, 30/04/2004).

Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz. Urz. L 139, 30/04/2004 P. 0001 – 0054).

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 (Dz. Urz. L 165, 30/04/2004 P. 0001 – 0141).

Rozporządzenie (WE) nr 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności (Dz. Urz. L 404 z 30.12.2006).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 Tekst mający znaczenie dla EOG (Dz. Urz. L 304, 22.11.2011, pp. 18–63).

Rozporządzenie 1151/2012 z 21 listopada 2012r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych (Dz. Urz. L 343/1 z 14 grudnia 2012).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. C 326, 26/10/2012 P.0001–0390), t. 55.

Dyrektywy 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów (Dz. Urz. UE L 11, 15/01/2002).

Magdalena Daszkiewicz¹

Wydział Nauk Ekonomicznych

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Tworzenie dobra wspólnego jako efekt organizacji wielkiej imprezy sportowej na przykładzie the World Games 2017

The Creation of Common Good as the Effect of Organization of a Sport Mega-Event on the Example of the World Games 2017

Abstract: The organization of sport mega-events increasingly involves local development goals and forces planning activities that allow getting lasting effects. The purpose of this article is to present the possibilities and scope of activities related to the organization of a mega sport-event, which results in the creation of a common good. We attempt to identify factors that influence the possibilities of creating common goods (during the organization of a sport-event) and contribute to their sustainability. The basis for the performance of these purposes is the case study of The World Games 2017 based on desk research and qualitative research. We use the content analysis of available documents, reports and materials related to the organization of the mega-event, and the study in the form of two in-depth interviews with members of the organizing committee responsible for CSR and communication.

Key words: common goods, commons, sport mega-event, legacy.

Wprowadzenie

Organizacja wielkiej imprezy sportowej nie może być celem samym w sobie. Traktowanie organizowanego wydarzenia w kategoriach bodźca rozwoju lokalnego, wymusza spojrzenie na projekt z perspektywy długofalowych efek-

¹ magdalena.daszkiewicz@ue.wroc.pl

tów. Celem artykułu jest przedstawienie możliwości i zakresu działań związanych z organizacją wielkiej imprezy sportowej, których efektem jest tworzenie dobra wspólnego. Autor podejmuje próbę identyfikacji czynników, które wpływają na możliwości tworzenia i zapewnienie zrównoważonego utrzymania dóbr wspólnych, będących efektem organizacji imprezy sportowej. Podstawę prowadzonych rozważań stanowi studium przypadku The World Games 2017 (TWG 2017), zbudowane w oparciu o badania *desk research* i badania o charakterze jakościowym. W artykule wykorzystano analizę treści dostępnych dokumentów, raportów oraz materiałów związanych z organizacją igrzysk oraz badania w formie wywiadów pogłębionych (z osobami odpowiedzialnymi w trakcie realizacji projektu TWG 2017 za CSR, Legacy i komunikację).

Dobra wspólne – definicja i specyfika

Dobro wspólne to pojęcie znane już od starożytności, opisujące wartości o charakterze materialnym i niematerialnym istotne dla całej społeczności. Według definicji zawartej w Encyklopedii PWN dobro wspólne to „termin oznaczający wartość zbiorową osiąganą przez wspólnoty ludzkie w związku z rozwijaniem naturalnych możliwości ich członków, zaspokajaniem ich indywidualnych interesów lub respektowaniem posiadanych przez nich uprawnień jednostkowych przy jednoczesnej dbałości o zbliżanie całej wspólnoty ku właściwym jej celom” [Dobro wspólne, Encyklopedia PWN].

Dobro wspólne może być rozumiane, jako dobro, z którego konsumpcji nie można wykluczyć członków społeczności, przy jednoczesnej konkurencyjności w dostępie do tego dobra. Teoretyczny brak możliwości wyłączenia z konsumpcji zbliża dobra wspólne do dóbr publicznych, a z dobrami prywatnymi łączy je kryterium konkurencyjności [Prandecki 2016, ss. 55–56]. W praktyce jednak kryteria te są mniej ostre, a pomiędzy różnymi dobrami wspólnymi występują różnice, związane z technicznymi możliwościami regulacji dostępu do nich [Balcerowicz 2013, s. XV]. Według Ostrom [2013, s. 40] dobra wspólne odnoszą się „do naturalnego lub stworzonego przez człowieka systemu zasobów, który jest na tyle duży, aby wykluczenie potencjalnych użytkowników z osiągania korzyści z jego użytkowania było kosztowne (ale nie niemożliwe)”. Dobra wspólne mieszczą się więc między dobrami łatwo wykluczalnymi, a niewykluczalnymi, a w zależności od przypadku ich konsumpcja może mieć charakter rywalizacyjny i nierywalizacyjny [Balcerowicz 2013, ss. XIV–XV]. Atrybuty wykluczalności i rywalizacyjności mają więc, charakter stopniowalny

co oznacza, że istnieją dobra mniej i bardziej podatne na wykluczenie, a także takie, które są mniej lub bardziej podzielne [Hofmokl 2009, s. 44].

W ekonomii behawioralnej wskazuje się na dodatkowe cechy, które rozwijają spojrzenie na relacje i sposoby gospodarowania dobrami wspólnymi. Należą do nich [Prandecki 2016, ss. 58–59]:

- zaistnienie współużytkowania – dzielenia użyteczności zasobów pomiędzy wiele jednostek w procesie użytkowania;
- ograniczenie użytkowania do członków danej społeczności (grupy interesariuszy);
- znaczenie długookresowych, lecz dynamicznych więzi społecznych (partnerstwa), w zarządzaniu różnego typu zasobami (społeczność, jako opiekun zasobów);
- zapewnienie zrównoważonego utrzymania (trwałości i odpowiedniej jakości);
- drugorzędne znaczenie prawa własności (w odróżnieniu od dóbr publicznych i prywatnych), co oznacza, że dobra wspólne mogą być własnością: prywatną, komunalną, państwową, otwartą (*open access*).

Bollier [2016] podkreślając znaczenie dynamicznej aktywności społecznej w tworzeniu dóbr wspólnych twierdzi, że na dobro wspólne składa się nie tylko zasób, ale także społeczność, która zarządza tym zasobem przez wypracowanie własnych zasad, tradycji i wartości. Dobra wspólne w tym rozumieniu, są, więc „żywym systemem społecznym twórczych czynników” [Bollier 2016].

Prandecki [2016, s. 66] podkreśla znaczenie dóbr wspólnych w realizacji celów społecznych związanych ze zrównoważonym rozwojem, wskazując na istotność świadomości i zaangażowania interesariuszy, a w szczególności działań o charakterze oddolnym, które wpływają na zwiększenie utożsamiania się członków lokalnej społeczności z danym dobrem.

Tworzenie dobra wspólnego może być elementem programów dziedzictwa (*legacy*) realizowanych w ramach organizacji dużych imprez sportowych. Koncepcja dziedzictwa wielkich wydarzeń sportowych rozwinęła się w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia, jako efekt dyskusji dotyczących kosztów i korzyści związanych z ich organizacją, które zaczęły być postrzegane nie tylko w aspekcie finansowym i gospodarczym, ale także w aspekcie społecznym i środowiskowym [Chappelet 2012, s. 76]. Dziedzictwo imprezy sportowej oznacza wszystkie „planowane i nieplanowane, pozytywne i negatywne, materialne i niematerialne konstrukcje stworzone dla potrzeb lub przy okazji organizacji wydarzenia sportowego, które trwają dłużej niż organizowane

wydarzenie” [Preuss 2007, s. 211]. Może być także traktowane w kategoriach długoterminowych wartości, które są generowane przed, w trakcie i po wydarzeniu [Bob, Swart 2010, s. 78]. W artykule skupiamy się na dziedzictwie imprezy sportowej, które posiada opisane cechy dobra wspólnego: tworzy wartość zbiorową o charakterze materialnym i niematerialnym istotną dla członków danej społeczności (grupy interesariuszy), daje możliwość współużytkowania oraz zapewnienia zrównoważonego utrzymania, poprzez zarządzanie z wykorzystaniem partnerstwa i sieci powiązań społecznych.

Tworzenie dobra wspólnego w ramach programu dziedzictwa The World Games 2017 – cele, zakres i czynniki sukcesu

Światowe Igrzyska Sportowe The World Games to międzynarodowa impreza, zwane także Igrzyskami Sportów Nieolimpijskich, organizowana w rok po letnich igrzyskach olimpijskich przez International World Games Association (IWGA)² pod patronatem Międzynarodowego Komitetu Olimpijskiego (MKOI). W wyniku podpisanej w 2012 r. umowy inicjacyjnej pomiędzy Miastem Wrocław a International World Games Association, w 2017 roku we Wrocławiu odbyły się 10. Światowe Igrzyska Sportowe The World Games 2017, największe wydarzenie sportowe w 2017 roku Polsce i jedno z największych wydarzeń sportowych na świecie. Za planowanie i koordynację działań związanych z organizacją imprezy ze strony miasta odpowiedzialny był Wrocławski Komitet Organizacyjny – Światowe Igrzyska Sportowe 2017 Sp. z o.o.³.

Wielkie imprezy sportowe są postrzegane, jako wydarzenia o dużym wpływie środowiskowym i kreują możliwości oddziaływania na rozwój lokalny. Dlatego ich komitety organizacyjne coraz częściej wykazują wrażliwość i poczucie obowiązku związane z ochroną i poprawą warunków funkcjonowania społeczności lokalnej [Dodouras, James 2004, s. 3]. Organizacja The World Games stworzyła szansę na planowy rozwój dobra wspólnego w ramach programu dziedzictwa (Legacy). Mottem przewodnim TWG 2017 były słowa Jose Miquel Abad’a⁴ „Miasto nie może służyć Igrzyskom. Igrzyska po-

² IWGA, czyli International World Games Association, to pozarządowa organizacja zaangażowana od 1981 roku w realizację, na międzynarodową skalę, wielkich sportowych projektów. IWGA zrzesza federacje i związki sportowe reprezentujące dyscypliny nieolimpijskie z całego świata.

³ Spółka ze 100-procentowym udziałem gminy Wrocław, powołana w styczniu 2014 r.

⁴ CEO Komitetu Organizacyjnego Letnich Igrzysk Olimpijskich Barcelona 1992.

winny służyć miastu, ponieważ Igrzyska są tymczasowe, a Miasto jest stałe” [<https://theworldgames2017.com/legacy-czyli-dziedzictwo>].

Rdzeń koncepcji dziedzictwa The World Games 2017 został oparty przede wszystkim na jego obszarze społecznym, wokół którego koncentrowała się reszta działań obliczonych na pozytywne oddziaływanie imprezy. Realizacja celu w postaci tworzenia realnego wpływu i pozytywnego oddziaływania na lokalną społeczność, poprzez zaangażowanie w promocję zdrowego i aktywnego sposobu życia, stało się kluczem do planowania działań, których efekty mają być widoczne w długim okresie.

Realizacja programu Legacy, była także ważna z punktu widzenia uzyskania poparcia różnych grup interesariuszy. W fazie przygotowań, jak i w trakcie realizacji wielkiej imprezy sportowej, istotne jest uzyskanie poparcia lokalnej społeczności, która powinna być świadoma korzyści, które równoważą oczywiste koszty organizacyjne. Tworzenie dobra wspólnego i komunikowanie trwałych efektów wielkiej imprezy było więc zarówno celem, jak i środkiem pozwalającym na sprawną organizację wydarzenia.

Literatury z badanego obszaru wskazuje na to, iż sukces programów dziedzictwa wielkich imprez jest wynikiem kombinacji elementów materialnych i niematerialnych, zarówno inwestycji infrastrukturalnych jak i procesów związanych z rozwijaniem wiedzy i umiejętności społeczności lokalnej [Cerezuela 2015, s.127]. Program Legacy TWG 2017 obejmował tworzenie materialnego i niematerialnego dobra wspólnego, jak również działania mające na celu wyeliminowanie ryzyka rozwoju negatywnego dziedzictwa.

Dziedzictwo materialne TWG 2017 stanowią wybudowane lub zmodernizowane obiekty sportowe, których rozwój był traktowany, nie tylko w perspektywie przygotowania aren dla organizowanego wydarzenia, ale także okazja do stworzenia warunków do rozwoju aktywności fizycznej społeczności lokalnej. Do największych wrocławskich inwestycji infrastrukturalnych należały: budowa pływalni i modernizacja otwartych kąpielisk, toru wrotkarskiego oraz przebudowa już istniejącego Stadionu Olimpijskiego. Zarządcami obiektów pozostają spółki gminy Wrocław i gminne jednostki organizacyjne⁵, co zapewnia trwały nadzór nad ich eksploatacją. Każda z inwestycji i modernizacji obiektów była prowadzona z myślą o szerokiej dostępności wrocławian

⁵ Zarządcą Pływalni Orbita im. Marka Petruszewicza i otwartych kąpielisk jest Wrocławskie Centrum Treningowe SPARTAN Sp. z o.o. (spółka gminy Wrocław); Stadionu Olimpijskiego – Młodzieżowe Centrum Sportu Wrocław (spółka gminy Wrocław); Toru Wrocławskiego w Parku Milenijnym – Zarząd Zieleni Miejskiej (jednostka budżetowa gminy).

do tych obiektów. Dzięki temu, przy okazji organizacji wielkiego sportowego wydarzenia, baza sportowa miasta została rozbudowana i unowocześniona.

Realizacji celów programu Legacy miał służyć także rozwój infrastruktury umożliwiającej uprawianie różnych dyscyplin sportowych. Przykładowo trwałym efektem projektu „Orientuj się” jest otwarcie stałych tras do biegania na orientację we Wrocławiu i miastach partnerskich, do których można pobrać specjalnie przygotowane mapy na portalu znajdzsiewlesie.pl. W ramach programu powstały stałe punkty kontrolne do orientacji sportowej, z których można korzystać za darmo i w dowolnej chwili (zaznaczone na mapie punkty, tworzą różne warianty tras biegowych). Idea rozwoju dobra wspólnego została w ramach TWG 2017 zrealizowana także poprzez udostępnienie miejsc użyteczności publicznej do uprawiania sportu (parki, tereny zielone, rzeka Odra i jej nabrzeża, Pola Marsowe).

W przypadku dóbr materialnych istotny jest związek między realizowanymi inwestycjami a ich późniejszą użytecznością. Jednym z priorytetów TWG 2017 było strategiczne planowanie użyteczności publicznej modernizowanych i wybudowanych obiektów sportowych. Wybudowane na okoliczność Igrzysk obiekty mają służyć przede wszystkim mieszkańcom, podnosząc jakość ich życia i oferując alternatywę spędzenia wolnego w postaci aktywności fizycznej. Takie spojrzenie jest zgodne z ideą tworzenia dobra wspólnego

Obok oddanych do użytkowania obiektów, efektem organizacji wielkiej imprezy sportowej rozwijane jest także dziedzictwo niematerialne, oznaczające dla miasta organizatora i lokalnej społeczności wiedzę i umiejętności (np. sportowe, organizacyjne, technologiczne), sieci relacji partnerskich i dobra o znaczeniu kulturowym (tożsamość kulturowa, tożsamość lokalna, utrwalenie wydarzenia/miasta w pamięci zbiorowej) [Preuss 2007, s. 208].

W tworzenie niematerialnego dobra wspólnego organizatorzy The World Games 2017 położyli nacisk na społeczny i edukacyjny aspekt imprezy. Jej organizację połączono z szeregiem programów, służących podniesieniu aktywności fizycznej dzieci i młodzieży rozszerzenie ich sportowych horyzontów [Zembura 2017]. Ważnym aspektem zaplanowanego dziedzictwa TWG było także wspieranie i wzmacnianie już istniejących inicjatyw oraz organizacji, które mają potencjał do ich zrealizowania i kontynuowania działań. Oznaczało to pomoc związkom i stowarzyszeniom w rozwoju danej dyscypliny i zwiększeniu skali projektów ukierunkowanych na oddziaływanie społeczne. Wzmacnianie to nastąpiło z jednej strony poprzez wsparcie materialne w postaci zakupów sprzętu i wyposażenia sportowego, ale również przez pomoc we współpracy z samorządem i innymi partnerami instytucjonalnymi. Partner-

stwo ze związkami sportowymi dyscyplin reprezentowanych na The World Games 2017 pozwoliło na uzyskanie efektów w postaci rozwoju wiedzy i umiejętności społeczności lokalnej w nieolimpijskich dyscyplinach sportowych.

Program dziedzictwa TWG 2017 obejmował szereg programów o charakterze społeczno-edukacyjnym (tab. 1). Jednym z kluczowych programów jest wspomniany już „Orientuj się!”⁶, którego celem był rozwój i promocja biegów na orientację. W efekcie podejmowanych w ramach projektu inicjatyw powstało dziedzictwo w postaci wiedzy i umiejętności w zakresie biegania na orientację. Głównymi beneficjentami programu są uczniowie szkół podstawowych i gimnazjach oraz ich rodzice. Uzyskanie długofalowych efektów społecznych jest możliwe dzięki współpracy ze szkołami i zaangażowaniu w projekt nauczycieli, którzy zyskali dzięki uczestnictwu w projekcie wiedzę i dostęp do materiałów ułatwiających organizację kolejnych działań. Również w realizacji programu „Korfball to Twoja drużyna przyjaciół” postawiono na ścisłą współpracę z interesariuszami. Szkoły uczestniczące w projekcie zostały wyposażone w profesjonalny sprzęt do gry w Korfball, który ma służyć młodzieży do uprawiania tej dyscypliny na kolejne lata po Igrzyskach The World Games. Uczniowie szkół zdobywali wiedzę i umiejętności w trakcie zajęć, a utworzone drużyny, mogły się sprawdzić w Turnieju Międzyszkolnej Ligii Korfballa. Nauczyciele wychowania fizycznego zdobywali kompetencje i umiejętności instruktorskie z dyscypliny Korfball podczas treningów z certyfikowanym instruktorem tej dyscypliny. W przypadku tych i innych programów dotyczących dyscyplin zastosowania system szkoleń, stworzona została baza wiedzy, a także uruchomione struktury i mechanizmy zdrowej rywalizacji sportowej, wymuszające stworzenie sieci powiązań między szkołami i innymi partnerami.

The World Games w zamierzeniach miało być „motorem napędowym”, który uruchomi inicjatywę i kreatywność lokalnych interesariuszy i da im wiedzę i narzędzia, które pozwolą na kontynuację działań. Efektem programów miał być rozwój kreatywności i inicjatyw nauczycieli w rozwijaniu zaangażowania, wiedzy i umiejętności sportowych dzieci. Wykorzystanie partnerstwa ze związkami sportowymi miało zapewnić kontynuację rozpoczętych programów i wpłynąć na zwiększenie trwałości i odpowiedniej, jakości tworzonego dobra wspólnego (rys. 1).

⁶ Program realizowany od 2014 roku w partnerstwie z Dolnośląskim Związkiem Orientacji Sportowej.

Tabela 1. Wybrane programy o charakterze społeczno-edukacyjnym prowadzone i wspierane przez Wrocławski Komitet Organizacyjny TWG 2017

Nazwa Programu	Główni partnerzy	Cele i zakres programu
„Orientuj się!”	Urząd Miejski Wrocławia, Dolnośląski Związek Orientacji Sportowej i Wrocławski Komitet Organizacyjny TWG 2017, Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Aglomeracji Wrocławskiej	• Promocja i popularyzacja biegów na orientację w szkołach • Program zajęć z biegu na orientację • Liga Szkół – współzawodnictwo międzyszkolne podczas comiesięcznych zawodów w biegach na orientację • Cykle zawodów, takich jak: Wrocław Night O-Fight czy Zielony Wrocław • Portal www.orientujsie.eu – baza wiedzy na temat biegów, zawierająca wskazówki dotyczące treningów, a także pomysły na urozmaicenie lekcji wychowania fizycznego
„Przewodnik po dyscyplinie”	Wrocławski Komitet Organizacyjny TWG 2017, Wrocławskie Centrum Doskonalenia Nauczycieli	• Przekazanie wiedzy na temat dyscypliny i dostarczenie niezbędnej pomocy, by zainteresowani mieli szansę przekazania wiedzy dalej podczas własnych zajęć • Cykl spotkań dla nauczycieli wychowania fizycznego prezentujący dyscypliny Światowych Igrzysk Sportowych TWG 2017 (szkolenia dla nauczycieli w poszczególnych dyscyplinach Igrzysk) • Dostarczenie materiałów dydaktycznych dotyczących dyscyplin oraz pomysłów na kontynuowanie zajęć w placówkach szkolnych
„Mali wspaniali”	Departament Edukacji Urzędu Miejskiego Wrocławia, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Wrocławski Komitet Organizacyjny TWG 2017, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego i Urząd Miejski w Świdnicy Akademia Wychowania Fizycznego we Wrocławiu, Fundacja sportowo-edukacyjna Infinity.	• Promocja aktywności fizycznej i nawyków związanych ze zdrowym trybem życia, w tym także racjonalnego odżywiania • Promocja sportu wśród najmłodszych, w bezpośrednim związku z szerzeniem uniwersalnych wartości tkwiących u podstaw sztuk walki • Zajęcia w przedszkolach – poznanie przez dzieci podstawowych technik sztuk walki, zasad współdziałania w zespołach oraz nabycie umiejętności zdrowej rywalizacji

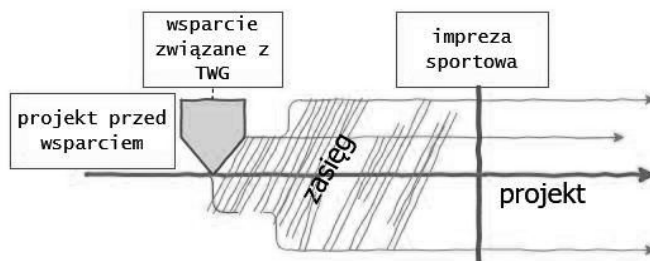
„Unihokej – uczy, bawi i wychowuje”	Polskiemu Związkowi Unihokeja, Wrocławski Komitet Organizacyjny TWG 2017, Ministerstwo Sportu i Turystyki Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	• Wzmocnienie zainteresowania dyscypliną i wspieranie współzawodnictwa międzyszkolnego • Doposażenie szkół w sprzęt sportowy potrzebny do prowadzenia zajęć z unihokeja w szkołach • Zajęcia Animatora Unihokeja w szkołach podstawowych • Organizacja zmagani sportowych w postaci zajęć, eliminacji i turniejów • Organizacja kursów metodycznych
„WROCLOVE Flag”	Klub futbolu amerykańskiego Panthers Wrocław, Wrocławski Komitet Organizacyjny The World Games 2017, Departament Edukacji Urzędu Miejskiego we Wrocławiu	• Popularyzacja futbolu amerykańskiego wśród dzieci i młodzieży • Organizacji zajęć w szkołach podstawowych i gimnazjach (z udziałem zawodników i trenerów Panthers Wrocław) • Dedykowane szkoleniach z możliwością otrzymania certyfikatów trenerskich dla nauczycieli wychowania fizycznego • Organizacja rozgrywek sportowych

Źródło: *Programy Edukacyjne*, [online] <https://theworldgames2017.com/legacy-czyli-dziedzictwo/#edukacja>, dostęp: 24 czerwca 2017.

Poważnym ograniczeniem dla realizacji długofalowych celów i zapewnienia trwałości efektów, jak i nadzoru (opieki) nad tworzonym dobrem wspólnym jest ograniczony czas trwania projektu związanego z organizacją imprezy sportowej. Partnerstwo i współdziałanie interesariuszy w tworzeniu dobra wspólnego pozwala na kontynuację działań i stanowi sposób zapewnienia trwałości efektów. Rozwój mechanizmów współpracy między interesariuszami i spełnianie roli napędowej w rozwoju partnerstwa, pozwala na zbudowanie długookresowych więzi społecznych tak ważnych dla zarządzania wspólnymi zasobami. Rozwój sieci powiązań wpływa także na rozwój wiedzy i kompetencji dotyczących zarówno dyscyplin sportowych i rozwiązań organizacyjnych, jak i tworzy podstawy do ich pozyskiwania i rozwijania w przyszłości.

W projekcie dziedzictwa TWG zostało też uwzględnione wsparcie dla rozwiązań organizacyjnych, które służą zapewnieniu kontynuacji rozwoju dyscyplin i ich uprawiania przez członków lokalnej społeczności. W ramach projektu TWG wsparte zostały amatorskie ligi różnych dyscyplin. W przypadku biegów na orientację jest nim Liga Szkół The World Games 2017, w której uczniowie szkół mogą startować w trakcie większych zawodów w okolicy.

Rysunek 1. Wsparcie związane z TWG, a realizacja i kontynuacja realizowanych projektów



Źródło: [Zembura 2017].

Współpraca Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Aglomeracji Wrocławskiej, Wrocławskiego Komitetu Organizacyjnego TWG 2017 oraz Dolnośląskiego Związku Orientacji Sportowej zaowocowała rozwojem projektu „Orientuj się w Aglomeracji”, dzięki któremu dzieci ze szkół podstawowych w regionie Dolnego Śląska mają szansę uczestniczyć w zajęciach i zawodach biegów na orientację.

W toku organizacji TWG 2017 prowadzono także aktywne działania w celu ograniczenia negatywnego dziedzictwa, które wpływałoby niekorzystnie na dobro wspólne w postaci środowiska. W tym celu Wrocławski Komitet Organizacyjny koordynował działania związane ze sprawnym przeprowadzeniem procedur zarządzania odpadami, segregacji śmieci, czy offsetowania wyprodukowanego podczas zawodów dwutlenku węgla. W tym obszarze ważne było zaangażowanie w organizację szeregu akcji społecznych, mających na celu edukację i podnoszenie świadomości mieszkańców w aspektach środowiskowych.

Można stwierdzić, że Wrocławski Komitet Organizacyjny The World Games 2017 spełnił rolę akceleratora dla wielu projektów, a zapewnienie trwałości efektów prowadzonych programów jest możliwe dzięki: uruchomieniu mechanizmów rozwoju aktywności sportowej w ramach wybranych dyscyplin sportowych, zaangażowaniu interesariuszy oraz pobudzeniu i wspieraniu oddolnych inicjatyw, które wpływają na zwiększenie utożsamiania się członków lokalnej społeczności z tworzoną dobrem wspólnym. Nie można też zapominać o efektach niematerialnych, jakimi są nabyta wiedza i kompetencje związane z organizacją wielkich imprez sportowych, które mogą być wykorzystywane w przyszłości przez miasto gospodarza.

Podsumowanie

Myślenie o wielkiej imprezie sportowej w perspektywie tworzenia dobra wspólnego i pozostawienia po niej określonego dziedzictwa wpływa na sposób podejścia do planowania i organizacji. Działania związane z organizacją the World Games 2017 są dobrym przykładem uwzględnienia długofalowej perspektywy i myślenia w kategoriach budowania dobra wspólnego dla społeczności lokalnej. W ich efekcie powstało dziedzictwo, posiadające cechy dobra wspólnego: tworzące wartość zbiorową o charakterze materialnym i niematerialnym istotną dla członków społeczności (grupy interesariuszy), dające możliwość współużytkowania oraz zapewnienia zrównoważonego utrzymania, poprzez zarządzanie z wykorzystaniem partnerstwa i sieci powiązań społecznych. W ramach TWG 2017 rozwinęto infrastrukturę sportową, prowadzono i wspierano programy o charakterze społecznym i edukacyjnym, pobudzano zaangażowanie interesariuszy i rozwój oddolnych inicjatyw, zbudowano sieci powiązań partnerskich oraz stworzono rozwiązania organizacyjne pozwalające na kontynuację rozpoczętych programów i zapewnienie trwałości i odpowiedniej, jakości tworzonego dobra wspólnego. Efekty w postaci tworzonego w ramach TWG 2017 dobra wspólnego i wartość dziedzictwa będzie można ocenić poprzez określenie realnego wpływu podjętych inicjatyw w długim okresie czasu. Organizacja tej wielkiej imprezy sportowej stanowi bowiem określony etap w tworzeniu dobra wspólnego, a zapewnienie kontynuacji jest możliwe dzięki uruchomieniu inicjatyw oddolnych, mechanizmów partnerstwa, sieci powiązań, a także odpowiednim działaniom komunikacyjnym, zwiększającym nie tylko wiedzę, ale i świadomość korzyści prowadzonych działań.

Bibliografia

- Balcerowicz L. (2013), *Wstęp do wydania polskiego* [w:] E. Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa.
- Bob U., Swart K. (2010), *Sport Events and Social Legacies*, „Alternation”, 17(2).
- Bollier D. (2016), *Commoning as a Transformative Social Paradigm*, [online] <https://thenextsystem.org/commoning-as-a-transformative-social-paradigm>, dostęp: 7.04.2017.
- Cerezuela B., Kennett C. (2015), *Intangible learning legacies of the Olympic Games: opportunities for host cities* [w:] V. Viehoff, G. Poynter (red.), *Mega-event cities: urban legacies of global sports events*, Routledge, London, New York.

- Chappelet J. (2012), *Mega Sporting Event Legacies: A Multifaceted Concept*. Papeles de Europa, Norteamérica, [online] <http://revistas.ucm.es/index.php/PADE/article/view/41096/39331>, dostęp: 14.01.2017.
- Dodouras S., James P. (2004), *Examining the sustainability impacts of mega-sports events: fuzzy mapping as a new integrated appraisal system*, "4th International Postgraduate Research Conference in the Built and Human Environment, 29th March – 2nd April 2004", Salford, [online] <http://usir.salford.ac.uk/95111/>, dostęp: 7.04.2017.
- Encyklopedia PWN, *Dobro wspólne*, [online:] <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/dobro-wspolne;3893272.html>, dostęp: 7.04.2017.
- Hofmokr J. (2009), *Internet jako dobro wspólne*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Legacy czyli dziedzictwo*, [online] <https://theworldgames2017.com/legacy-czyli-dziedzictwo>, dostęp: 24.06.2017.
- Ostrom E. (2013), *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa.
- Prandecki K. (2016), *Dobro wspólne a zrównoważony rozwój*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 4(82).
- Preuss H. (2007), *The Conceptualisation and Measurements of Mega Sport Event Legacies*, „Journal of Sport and Tourism”, vol. 12, no. 3–4.
- Programy Edukacyjne*, [online] <https://theworldgames2017.com/legacy-czyli-dziedzictwo/#edukacja>, dostęp: 24.06.2017.
- Zembura P. (2017), *Dziedzictwo The World Games 2017 we Wrocławiu – czyli jaki jest wpływ wielkiej imprezy sportowej?*, [online] <http://sportimpakt.org/dziedzictwo-the-world-games-2017>, dostęp: 4.07.2017.

Łukasz Prus¹

Uniwersytet Wrocławski

Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi w prawie unijnym i polskim

Fee for the Management of Municipal Waste in EU and Polish Law

Abstract: The subject of the article is an analysis of objective and subjective area of price charged for waste management in EU and Polish law. The article answers the question whether the principle polluter pays requires that the price charged for waste management would be charged from those who produce them or preferably it is about the charge for performing a public task which charges all of users of waste management system.

Key words: Environmental law, waste management, objective and subjective charge for waste management.

Wprowadzenie

Środowisko naturalne jest powszechnie uważane za dobro wspólne, które wymaga m.in. skutecznego systemu gospodarki odpadami. Celem tego systemu jest ochrona środowiska i przyrody przed negatywnymi skutkami spowodowanymi przez zbieranie, składowanie lub utylizację odpadów. Efektywna gospodarka odpadami wymaga także odpowiedniego partycypowania w jej kosztach. Jednakże jednostki coraz częściej podnoszą, że prowadzą samowystarczalne i ekologiczne gospodarstwa domowe, a gminy nie odbierają od nich odpadów. Sprzeciwiają się więc płaceniu za usługę, która nie była

¹ lukasz.prus@uwr.edu.pl

wykonywana na ich rzecz. Należy więc zadać pytanie, czy opłata za gospodarowanie odpadami stanowi świadczenie wzajemne na zasadzie „płacę tylko za odebrane odpady”, czy raczej chodzi o opłatę za wykonywanie zadania publicznego? Powstaje także kolejne pytanie badawcze. Jaka jest relacja pomiędzy charakterem prawnym tej opłaty i zasadą „zanieczyszczający płaci”? Innymi słowy, czy zasada „zanieczyszczający płaci” wymaga, aby opłata za gospodarowanie odpadami była pobierana tylko od tych, którzy je wytwarzają?

Aby udzielić odpowiedzi na tak zadane pytania, należy w zwięzły sposób przedstawić relewantne przepisy prawa unijnego, przepisy prawa krajowego i w końcu je porównać. I tak, motyw 1 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/998/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (dalej jako „dyrektywa 2008/998/WE” lub „dyrektywa”) wyjaśnia, że poprzednia Dyrektywa 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów wymagała, aby koszty unieszkodliwiania odpadów były ponoszone przez posiadacza odpadów lub przez poprzednich posiadaczy bądź przez producentów produktów, z których te odpady powstały. W motywie 25 Dyrektywy 2008/998/WE zapisano, że konieczne jest, aby koszty procesu przetwarzania odpadów były rozdzielane w sposób odzwierciedlający faktyczne koszty środowiskowe w zakresie wytwarzania odpadów oraz gospodarowania nimi. Natomiast motyw 26 Dyrektywy 2008/998/WE potwierdza, że zasada „zanieczyszczający płaci” jest wiodącą zasadą prawa ochrony środowiska na szczeblu europejskim i międzynarodowym. Przytoczone motywy dyrektywy zostały doprecyzowane w jej art. 14 ust. 1 Dyrektywy, który stanowi, że zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” koszty gospodarowania odpadami muszą być ponoszone przez pierwotnego wytwórcę odpadów lub przez obecnego lub poprzednich posiadaczy odpadów. Trzeba przy tym pamiętać, że stosowanie do art. 191 ust. 2 zd. 2 TFUE polityka Unii w dziedzinie środowiska powinna uwzględniać zasadę „zanieczyszczający płaci”, zgodnie z którą, kto powoduje zanieczyszczenie, jest obowiązany ponieść koszty jego usunięcia.

Polski prawodawca w Ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach [Dz. U. z 2017 r., poz. 1289 t.j., dalej jako „ustawa”], od strony podmiotowej przewiduje dwie grupy podmiotów obowiązanych do utrzymania czystości, przy czym ich obowiązki są ze sobą skorelowane i wzajemnie się uzupełniają. I tak, z jednej strony ustawa reguluje zadania

gminy, a z drugiej obowiązki właścicieli nieruchomości. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy utrzymanie czystości i porządku stanowi obowiązkowe zadanie własne gminy. Zadanie to jest realizowane przede wszystkim przez stworzenie systemu gospodarki odpadami. Przepis art. 3 ust. 2 lit. b ustawy wprowadza wymóg wybudowania przez gminę, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami instalacji oraz urządzeń m.in. do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów. Gmina jest obowiązana objąć wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi. W celu prawidłowego funkcjonowania tego systemu ustawodawca wprowadził opłatę, która stanowi dochód własny gminy. W. Radecki [2016, s. 240] podkreśla przy tym, że intencją ustawodawcy jest, aby gmina nie zarabiała na systemie gospodarowania odpadami komunalnymi, gdyż dochód z opłat może być przeznaczony tylko na pokrycie kosztów funkcjonowania tego systemu [art. 6r ust. 1aa ustawy]. A zatem na gminie spoczywa obowiązek zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Z drugiej strony, od strony obowiązków właścicielskich, art. 5 ust. 1 pkt 3–3b ustawy zobowiązuje właściciela do utrzymania czystości i porządku poprzez zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie i przepisach wydanych na podstawie art. 4a ustawy; gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych, a także pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Przepis art. 6h ustawy stanowi zaś, że właściciele nieruchomości, o których mowa w art. 6c ustawy, są obowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Zakres podmiotowy obowiązku ponoszenia tej opłaty jest doprecyzowany w definicji legalnej właściciela nieruchomości, przez którego na gruncie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach należy rozumieć nie tylko właściciela w cywilistycznym ujęciu art. 140 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 – Kodeks cywilny [Dz. U. z 2017 r., poz. 459 t.j., dalej jako „kc”], lecz również pięć dodatkowych grup podmiotów tj.:

- a) współwłaścicieli,
- b) użytkowników wieczystych,
- c) jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomość w zarządzie,

- d) jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w użytkowaniu [art. 252 kc],
- e) a także inne podmioty władające nieruchomością.

Warto zauważyć, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rozszerza kategorię pojęciową właścicieli nieruchomości na podmioty, którym nie przysługuje prawo własności [art. 140 kc]. Mając na względzie pewność obrotu prawnego, należy postulować, aby w ustawie pojęcie właściciela zastąpić terminem podmiotu władającego lub zarządzającego nieruchomością.

Znając zakres podmiotowy obowiązku uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami należy przejść do omówienia jego zakresu przedmiotowego. Zgodnie z art. 6c ust. 1 ustawy gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Natomiast stosownie do treści art. 6c ust. 2 ustawy, rada gminy może, w drodze uchwały, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady. Z cytowanych przepisów można wyprowadzić cztery kategorie nieruchomości. Dwie z nich wynikają *expressis verbis*, a pozostałe w sposób pośredni z treści tych przepisów. I tak wprost wynikają następujące kategorie: 1) nieruchomości zamieszkałe, 2) nieruchomości niezamieszkałe, na których powstają odpady i rada gminy na mocy uchwały objęła je systemem gospodarki odpadami komunalnymi. Na zasadzie *argumentum a contrario* można zaś wyprowadzić następne kategorie tj. 3) nieruchomości niezamieszkałe, na których powstają odpady, co do których rada gminy nie podjęła uchwały o objęciu ich systemem gospodarki odpadami komunalnymi; 4) nieruchomości niezamieszkałe, na których nie powstają odpady. W tym miejscu należy zbadać zakres omawianego obowiązku w każdym z tych przypadków.

Analizując pierwszy przypadek, warto zwrócić uwagę, że obowiązek zbierania odpadów komunalnych przez właściciela [art. 5 ustawy] jest skorelowany z obowiązkiem gminy zorganizowania systemu odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych [art. 6c ust. 1 ustawy]. Gmina jest obowiązana objąć tym systemem wszystkich właścicieli nieruchomości [art. 3 ust. 2 pkt 3 ustawy]. Zgodnie z art. 6i pkt 1 ustawy w przypadku zamieszkałych nieruchomości obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje za każdy miesiąc, w którym na

danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniac. Zdarzeniem prawotwórczym (prawnie relewantnym) jest fakt zamieszkiwania nieruchomości. Od tego momentu z mocy prawa powstaje obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowania odpadami. Przepis nie uzależnia powstania obowiązku zapłaty opłaty od tego, czy właściciel takiej nieruchomości wytwarza odpady. Bez znaczenia jest przy tym samodzielne utylizowanie odpadów. Ponadto nie ma tutaj znaczenia fakt, czy odpady są odbierane [WSA w Poznaniu, III SA/Po 1505/13]. W orzecnictwie podkreśla się, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie jest wynagrodzeniem za wykonaną usługę. Kompetencja do pobierania tego rodzaju opłaty nie wynika z umowy, lecz z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach [WSA w Gdańsku, I SA/Gd 542/16]. Posiadacz odpadów nie może swobodnie kształtować swoich praw i obowiązków w ramach tego stosunku prawnego, w szczególności nie może umownie określić wysokości opłaty lub terminu zapłaty. Elementy te reguluje ustawa oraz akt prawa miejscowego [WSA w Szczecinie, I SA/Sz 1062/16]. Innymi słowy, relacja pomiędzy gminą i właścicielem nie ma charakteru cywilnoprawnego świadczenia wzajemnego, lecz jest to stosunek administracyjnoprawny. Powyższe znajduje potwierdzenie w orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego, gdzie przesądzono, że opłata za gospodarowanie odpadami ma charakter daniny publicznej. Stanowi ona dochód gminy, z którego pokrywany jest koszt funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami [TK, K 17/12].

Należy zatem stwierdzić, że polski ustawodawca przyjął założenie, iż sam fakt zamieszkiwania nieruchomości jest jednoznaczny z wytwarzaniem odpadów [NSA, II FSK 1768/16]. Polskie sądy podkreślają, że doświadczenie życiowe uczy, iż odpady powstają w każdym gospodarstwie domowym (np. plastiki, szkło itd.). Reasumując te część rozważań, można stwierdzić, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi ma charakter publicznoprawny i jest oderwana od faktycznej ilości wytwarzanych odpadów [WSA w Szczecinie, II SA/Sz 619/13].

W tym miejscu trzeba zbadać, czy krajowe rozwiązania prawne w tym zakresie są zgodne z unijną zasadą „zanieczyszczający płaci”. Istota tej zasady polega na tym, że kto powoduje zanieczyszczenia środowiska, powinien ponieść koszty ich usunięcia. Czy zatem opłata za gospodarowanie odpadami powinna być stosowana jako sankcja wyłącznie w przypadku, faktycznego

wytwarzania odpadów? Zdaniem rzecznika generalnego J. Kokotta nie jest sprawiedliwe nakładanie tego rodzaju sankcji na osoby, które nie zanieczyszczają środowiska. Koszty uprzątnięcia zanieczyszczeń powinny obciążać tego, kto je spowodował. W zasadzie „zanieczyszczający płaci” można więc dostrzec konkretyzację zasady proporcjonalności. W ocenie J. Kokotta [2009, pkt 32] byłoby nieproporcjonalne, aby obciążać kosztami unieszkodliwiania odpadów podmiot, który ich nie wytworzył. Ponadto zasady „zanieczyszczający płaci” daje wyraz zasadzie równości, która wymaga, aby zbliżone sytuacje nie były traktowane w odmiennie, chyba że zróżnicowanie w tym względzie jest obiektywnie uzasadnione. Tym samym byłoby z jednej strony sprzeczne z zasadą równości oraz zasadą zanieczyszczający płaci, gdyby osoba, która wyprodukowała odpady, mogła uniknąć obowiązków finansowych wynikających z dyrektywy. Z drugiej strony, według J. Kokotta [2009, pkt 34] nikt nie może być zobowiązany do ponoszenia ciężarów związanych z usunięciem zanieczyszczeń, do których powstania się nie przyczynił. Czy zatem wysokość opłaty powinna być uzależniona od dokładnej wielkości wytworzonych odpadów przez konkretny podmiot? Odpady są nieodłącznym skutkiem obecnego stylu życia. Koszty ich unieszkodliwiania mają związek z funkcjonowaniem społeczeństwa, co może uzasadniać takie rozwiązania prawne, w ramach których koszty mają charakter ryczałtowy [Kokotta 2009, pkt 39]. Dlatego w ocenie J. Kokotta [2009, pkt 51] mogą istnieć powody, aby nie uzależniać wysokości opłaty od ilości odpadów wytworzonych przez konkretny podmiot.

Uwagi te były przedmiotem analizy w sprawie *Futura Immobiliare* i inni [TS C-254/08]. Trybunału zaznaczył, że wydatki związane z gospodarką odpadami stanowią koszt zadania publicznego wykonywanego na rzecz ogółu mieszkańców. Zgodnie z art. 15 lit. a) dyrektywy państwa członkowskiego co do zasady mają obowiązek zapewnienia, aby ogół użytkowników systemu gospodarki odpadami poniósł wspólnie koszty ich unieszkodliwienia. Opłata nie jest zatem uzależniona od ilości wytworzonych odpadów. Tym bardziej, że nie sposób dokładnie określić, ile odpadów zostało przekazanych przez poszczególnych posiadaczy. W tych okolicznościach Trybunał uznał, że nie narusza zasady „zanieczyszczający płaci” obliczenie opłaty na podstawie potencjalnie wytworzonych odpadów, a nie na podstawie ilości rzeczywiście wytworzonych [TS C-254/08, pkt 44–51]. Jednocześnie zastrzegł, że w kompetencji judykacyjnej sądu krajowego pozostaje kontrola, czy opłata za gospodarowanie

odpadami komunalnymi nie prowadzi do nadmiernego obciążania określonej grupy podmiotów oczywiście nieproporcjonalnymi kosztami w stosunku do objętości lub rodzaju odpadów, które wytwarzają [TS C-254/08, pkt 56–57]. Powyższe znajduje potwierdzenie w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie *VG Čistoća* [TS C-335/16]. W tej sprawie Trybunał powtórzył, że dyrektywa nie sprzeciwia się obliczaniu opłaty na podstawie szacunkowej objętości odpadów. Trybunał rozszerzył tę regułę także na opłatę dodatkową przeznaczaną na inwestycje niezbędne do przetwarzania odpadów [TS C-335/16, pkt 25–32].

Z opisanych spraw wynika, że TSUE w sposób elastyczny stosuje zasadę „zanieczyszczający płaci” w tym zakresie. Trybunał przyjmuje, że każde zamieszkałe gospodarstwo domowe produkuje odpady i trudno jest ustalić ich dokładną wielkość. Dlatego istota tej opłaty sprowadza się do zryczałtowanych kosztów funkcjonowania całego systemu. Niemniej jednak wysokość tej opłaty musi być zgodna z zasadą proporcjonalności, co podlega ocenie w postępowaniu przed sądem krajowym.

W polskim porządku prawnym drugą ustawową kategorią nieruchomości są niezamieszkałe nieruchomości, na których powstają odpady i które na mocy uchwały rady gminy zostały objęte systemem gospodarki odpadami komunalnymi. W orzecznictwie przyjmuje się, że w procesie wykładni przepisów art. 6c ust. 1 i art. 6i ust. 1 pkt 2 ustawy nie należy odwoływać się do cywilistycznej konstrukcji zamieszkania [WSA w Olsztynie II SA/OI 765/13]. Gwoli przypomnienia można wskazać, że zgodnie z art. 25 kc miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. W prawie cywilnym o miejscu zamieszkania decydują dwie okoliczności, tj. rzeczywiste zamieszkiwanie w określonej miejscowości (*corpus*) i element wolicjonalny (*animus*), polegający na zamiarze stałego pobytu w tym miejscu. Jednakże po pierwsze, w kodeksie cywilnym chodzi o miejsce zamieszkania w określonej miejscowości, a nie w konkretnym lokalu, podczas gdy w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach relewantny jest fakt zamieszkiwania w konkretnej nieruchomości [Pazdan 2012, s. 1009]. Po drugie, w ujęciu cywilistycznym dla uznania konkretnej miejscowości za miejsce zamieszkania wymagane jest przebywanie w tej nieruchomości z zamiarem stałego pobytu (*animus*). W cywilnoprawnej konstrukcji miejsca zamieszkania nie chodzi o przypadkowy lub krótkotrwały stan, a nawet okresowe

zmiany miejsca przebywania bez zamiaru stałego pobytu w tej nieruchomości [Strzebińczyk 2014, s. 69]. Słusznie zatem w orzecznictwie przyjmuje się, że spod cywilistycznej konstrukcji wymykają się nieruchomości zamieszkałe nie-regularnie, sezonowo, wypoczynkowo lub rekreacyjnie [WSA w Gdańsku II SA/Gd 674/14]. Na gruncie art. 6c ustawy termin nieruchomości zamieszkałej należy wiązać z rzeczywistym miejsce przebywania, bez odwoływania się do prawa cywilnego i elementu wolicjonalnego, czyli zamiaru stałego pobytu (*animus*). A zatem ustawodawca na gruncie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie przyjmuje autonomiczne rozumienie pojęcia zamieszkiwania nieruchomości, niezależne od cywilistycznej wykładni. W tym ujęciu w art. 6c ust. 1 i art. 6i ust. 1 pkt 2 ustawy chodzi zatem o niezamieszkałe nieruchomości niewykorzystywane w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, lecz użytkowane w innych celach np. wypoczynkowych lub rekreacyjnych jak np. domki letniskowe, ogródki działkowe itd.

Przepisy art. 6c ust. 2 ustawy w tym przypadku uzależniają obowiązek uiszczenia opłaty od spełnienia kumulatywnie dwóch przesłanek, po pierwsze od wytwarzania odpadów na niezamieszkałych nieruchomościach, po drugie od podjęcia przez radę gminy fakultatywnej uchwały o odbieraniu odpadów od właścicieli tych nieruchomości. W takiej sytuacji obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami powstaje za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości powstały odpady (art. 6i ust. 1 pkt 2 ustawy). Należy więc przyjąć, że w kategorii niezamieszkałych nieruchomości ustawa w pełni realizuje założenia zasady „zanieczyszczający płaci”, gdyż obowiązek opłaty jest uzależniony od wytwarzania odpadów w konkretnej nieruchomości.

Kolejną kategorią są nieruchomości niezamieszkałe, na których wprawdzie powstają odpady, jednak rada gminy nie podjęła fakultatywnej uchwały o objęciu ich systemem odbioru odpadów. Właściciele takich nieruchomości nie są obowiązani do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami. Nie oznacza to jednak, że władający taką nieruchomością jest zwolniony z jakichkolwiek obowiązków. W orzecznictwie zauważono, że właściciele takich nieruchomości powinni podpisać umowę z kwalifikowanymi podmiotami odbierającymi odpady [WSA w Kielcach, I SA/Ke 174/15]. Norma prawna z art. 6 ust. 1 ustawy reguluje obowiązek właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Przepis ten wymaga od nich udokumentowania w formie umowy korzystania

z usług wykonywanych przez podmioty wymienione w tym przepisie [WSA w Kielcach, I SA/Ke 265/14]. Jednocześnie ustawodawca, kierując się dobrem wspólnym w celu zapewnienia porządku i czystości w gminach, przewidział mechanizm ochronny na wypadek gdyby w takiej sytuacji właściciel nie podpisał umowy. W takiej sytuacji na mocy art. 6 ust. 7 ustawy wójt z urzędu wydaje decyzję ustalającą opłatę za odbieranie odpadów [WSA w Kielcach, I SA/Ke 265/14].

W końcu czwartą kategorią są niezamieszkałe nieruchomości, na terenie których nie są produkowane odpady komunalne. W takim przypadku właściciele tych nieruchomości nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy. Powstaje jednak następujące pytanie. Po pierwsze, czy właściciel takiej nieruchomości ma obowiązek zawarcia umowy o wykonanie usług odbioru odpadów? Po drugie, czy w przypadku niepodpisania takiej umowy może zostać wobec takiej osoby wydana decyzja ustalająca opłatę za odbiór odpadów komunalnych [art. 6 ust. 7 ustawy]? Biorąc pod uwagę zasadę ogólną proporcjonalności i konkretyzując ją zasadę „zanieczyszczający płaci”, odpowiedź na tak zadane pytania powinna być przecząca. Za nieproporcjonalny należy uznać obowiązek zawierania umowy o wykonanie usług odbioru odpadów, skoro na tego rodzaju nieruchomościach odpady po prostu nie powstają. Ponadto warto porównać regulacje z art. 6h, art. 6o i art. 6 ust. 7 ustawy, które wprowadzają dwie różne opłaty [WSA w Kielcach, I SA/Ke 265/14].

Reasumując, należy stwierdzić, że orzecznictwo TSUE w przeważającej mierze jest zgodne z orzecznictwem polskich sądów administracyjnych w przedmiocie opłat za gospodarowanie odpadami na zamieszkałych nieruchomościach i w części uzupełnia stanowisko krajowej judykatury. Krajowe sądy administracyjne powinny jednak badać proporcjonalność kosztów w stosunku do objętości lub rodzaju odpadów, które właściciele wytwarzają.

Bibliografia

- Korzeniowski P. (2014), *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Pazdan M. (2012) *Stosunek cywilnoprawny* [w:] M. Safjan (red.) *System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa.

Radecki W. (2016), *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Strzebińczyk J. [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, C.H.Beck, Warszawa.

Akty prawne:

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r., poz. 459).

Ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (Dz. U. z 2017 r., poz. 1289).

Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/998/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz. Urz. L 312 z 22.11.2008, ss. 3–30)

Dyrektywa 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów (Dz. Urz. L 114 z 27.4.2006, ss. 9–21)

Orzeczenia sądów

Wyrok TS z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie C-335/16, *VG Čistoća d.o.o. v. Đurovi Vladice i Ljubicy Vladice*, ECLI:EU:C:2017:242.

Wyrok TS z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-254/08, *Futura Immobiliare i in.*, ECLI:EU:C:2009:479.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12, OTK-A 2013, Nr 8, s. 125.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. akt II FSK 1768/16.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 12 kwietnia 2017 r., sygn. akt I SA/Sz 1062/16.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 21 września 2016 r., I SA/Gd 542/16.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 9 czerwca 2015 r., sygn. akt I SA/Ke 174/15.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 25 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Gd 674/14.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt I SA/Ke 265/14.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 marca 2014 r., sygn. akt III SA/Po 1505/13.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 30 października 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 619/13.

Opinie rzeczników generalnych

Opinia z dnia 23 kwietnia 2009 r. rzecznika generalnego J. Kokott w sprawie C–254/08, *Futura Immobiliare i in.*, ECLI: EU:C:2009:264.

Sylvia Dawid¹

Piotr Mikołajczyk²

Spółeczna Akademia Nauk

Prawo do miejsca postojowego jako dobro wspólne

Right to a Stopping Place as a Common Good

Abstract: The subject of the article is a legal analysis of the problem of stopping places/parking spaces from the point of view of planning and spatial development as well as broadly understood construction law. The increase in the number of vehicles travelling on Polish roads results in the necessity of creating more and more such places, and their creation must take into account both the interests of vehicle owners and those who have their places of residence in close proximity to stopping places.

Key words: stopping place, parking space, land development, land development decision.

Wprowadzenie

Nie budzi żadnych wątpliwości, że liczba samochodów, z których korzysta polskie społeczeństwo wzrosła w ostatnich latach. W Systemie Informatycznym Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (SI CEPiK) na dzień 8 czerwca 2017 r. posiadających status zarejestrowanych było ogółem 28 678 674 pojazdów, z czego posiadających aktualną polisę OC – 18 606 312 [www.prawodrogowe.pl...]. Pomijając inne skutki tej liczby pojazdów w naszym kraju, jak chociażby smog i zwiększone natężenie ruchu powodujące korki, pojawił się również uciążliwy problem w postaci deficytu miejsc parkingowych. Truizmem jest twierdzenie,

¹ sylwia.g.dawid@gmail.com

² drmikolajczyk@gmail.com

że szeroko pojmowana infrastruktura drogowa tworzona w większości wiele lat temu, obejmująca także miejsca parkingowe, zawłaszcza na osiedlach miast, jest niedostosowana do liczby samochodów, o czym każdy posiadacz pojazdu miał okazję sam się wielokrotnie przekonać. W tym kontekście, mając na uwadze konieczność tworzenia coraz większej dostępności miejsc parkingowych, niezmiernie istotnym zagadnieniem jest prawne uregulowanie zasad tworzenia miejsc postojowych. Realizacja tego zadania, z jednej strony ma na celu oczywiście stworzenie lepszych warunków dla posiadaczy pojazdów, jednakże nie można zapominać o interesach osób, które w bezpośrednim otoczeniu tworzonych miejsc postojowych/parkingów mieszkają czy też korzystają z sąsiednich/przyległych terenów, bez względu na podstawy faktyczne czy też prawne. W świetle powyższego rzeczą oczywistą jest, że dostępność miejsc postojowych stanowi szeroko pojmowane dobro wspólne. Regulacja prawna tego zagadnienia wymaga wyważenia interesów obu wskazanych wyżej stron, tzn. użytkowników pojazdów i tych, którzy w okolicach tworzonych miejsc postojowych przebywają, gdyż tworzenie miejsc parkingowych stanowi ingerencję w sferę ich praw i obowiązków.

Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie rzadko poruszanej w piśmiennictwie prawniczym problematyki miejsc postojowych i regulacji tego problemu z punktu widzenia zarówno planowania i zagospodarowania przestrzennego, jak i prawa budowlanego. Na tle istniejących regulacji prawnych pojawiają się bowiem problemy związane z interpretacją obowiązujących przepisów dotyczące chociażby takich kwestii jak odpowiedź na pytanie czy kwestia miejsc postojowych powinna zostać uregulowana już w decyzji o warunkach zagospodarowania terenu, czy dopiero w decyzji o pozwoleniu na budowę³.

Analiza prawna problemu

Pierwsze w kolejności zagadnienie, do którego należy się odnieść, to rozstrzygnięcie kwestii, czy ustalenie określonej liczby miejsc postojowych dla określonej inwestycji budowlanej ma następować już w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, czy też w ramach postępowania admini-

³ Autorzy zastrzegają, że kwestia wyznaczenia miejsc przeznaczonych na postój pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, o której mowa w art. 8 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, czyli dla osób niepełnosprawnych, ze względu na jej obszerność, pozostaje poza zakresem niniejszego opracowania.

stracyjnego, którego skutkiem jest zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenia inwestorowi pozwolenia budowlanego. W orzecnictwie sądów administracyjnych pojawił się pogląd, że kwestia miejsc postojowych powinna zostać uregulowana już w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu⁴, co zdaniem zwolenników tego poglądu, wynika z art. 54 pkt 2 lit. c) w związku z art. 64 ust. 1 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Dz. U. z 2017 r., poz. 1566]⁵. Zgodnie ze wspomnianym wyżej przepisem decyzja o warunkach zabudowy określa warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, w szczególności w zakresie obsługi infrastruktury technicznej i komunikacji. W ten sposób znajdujemy bezpośrednie odniesienie do przepisów Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie [Dz. U. z 2015 r., poz. 1422]⁶. Zgodnie z § 18 ust. 1 i 2 Rozporządzenia, zagospodarowując działkę budowlaną należy urządzić, stosownie do jej przeznaczenia i sposobu zabudowy, miejsca postojowe dla samochodów użytkowników stałych i przebywających okresowo, w tym również miejsca postojowe dla samochodów, z których korzystają osoby niepełnosprawne, a liczbę i sposób urządzenia miejsc postojowych należy dostosować do wymagań ustalonych w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, z uwzględnieniem potrzebnej liczby miejsc, z których korzystają osoby niepełnosprawne. Powyższe skutkuje przyjęciem założenia, że liczba wymaganych miejsc postojowych/parkingowych dla danej inwestycji nie może być pozostawiona do rozstrzygnięcia na etapie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę [II OSK 812/11, CBO-SA; II OSK 1521/12, CBOSA].

W literaturze i orzecnictwie można znaleźć też przeciwny pogląd, zgodnie z którym w obowiązującym systemie prawnym nie ma jakiegokolwiek przepisu szczególnego, który nakazywałby ustalenie w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu liczby miejsc parkingowych/postojowych dla projektowanej inwestycji budowlanej [Plucińska-Filipowicz, Kosicki, Filipowicz 2017], co oznacza, że liczba oraz sposób urządzenia miejsc parkingowych będzie przedmiotem postępowania o udzielenie decyzji o po-

⁴ Określanej dalej jako decyzja o warunkach zabudowy.

⁵ Cyt. dalej jako ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁶ Cyt. dalej jako Rozporządzenie.

zwoleniu na budowę [II OSK 2448/10, CBOSA; II OSK 95/13, CBOSA; II OSK 128/13, CBOSA].

Kolejna kwestia, którą należy rozważyć to szczegółowe warunki, jakim winny odpowiadać miejsca postojowe i ich usytuowanie względem innych nieruchomości czy też ich części.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem §19 ust. 1 Rozporządzenia odległość wydzielonych miejsc postojowych, w tym również zadaszonych, lub otwartego garażu wielopoziomowego dla samochodów osobowych od okien pomieszczeń przeznaczonych na stały pobyt ludzi w budynku mieszkalnym, budynku zamieszkania zbiorowego, z wyjątkiem hotelu, budynku opieki zdrowotnej, oświaty i wychowania, a także od placu zabaw i boiska dla dzieci i młodzieży, nie może być mniejsza niż:

- 1) 7 m – w przypadku do 4 stanowisk włącznie,
- 2) 10 m – w przypadku od 5 do 60 stanowisk włącznie,
- 3) 20 m – w przypadku większej liczby stanowisk, z uwzględnieniem §276 ust. 1.

Stosownie zaś do §19 ust. 2 Rozporządzenia, odległość wydzielonych miejsc postojowych lub otwartego garażu wielopoziomowego dla samochodów osobowych od granicy działki budowlanej nie może być mniejsza niż:

- 1) 3 m – w przypadku do 4 stanowisk włącznie,
- 2) 6 m – w przypadku 5–60 stanowisk włącznie,
- 3) 16 m – w przypadku większej liczby stanowisk.

Odległości, o których mowa w ust. 1 i 2, stosuje się do sytuowania wjazdów do zamkniętego garażu w stosunku do okien budynku opieki zdrowotnej, oświaty i wychowania, a także placów zabaw i boisk dla dzieci i młodzieży (§19 ust. 3 Rozporządzenia). Zachowanie odległości, o których mowa w ust. 1 i 2, nie jest wymagane przy sytuowaniu miejsc postojowych między liniami rozgraniczającymi ulicę (§19 ust. 4 Rozporządzenia).

W powyższych regulacjach ustawodawca wprowadza zatem wymogi w zakresie odległości, jakie powinny być zachowane od wydzielonych miejsc postojowych do granicy działki budowlanej oraz okien sąsiadujących budynków. Kwestią, która w przypadku cytowanego powyżej przepisu budzi największe wątpliwości, jest to czy podstawę do obliczania wskazanych w nim odległości stanowi skupisko miejsc parkingowych jako całość, czy jego poszczególne części.

Należy przede wszystkim rozstrzygnąć, jak należy rozumieć pojęcie wydzielonego miejsca postojowego oraz stanowiska postojowego. Pojęcie miejsca postojowego nie zostało zdefiniowane, niemniej jednak przyjmuje się, że

należy przez nie rozumieć miejsce oznaczone w sposób umożliwiający ustalenie jego granic w przestrzeni (np. poprzez oznaczenie namalowanymi liniami na posadzce lub innej nawierzchni utwardzonej – oznaczenie poziome), które jest złożone z jednego lub kilku stanowisk postojowych.

Stanowisko postojowe to natomiast wydzielona powierzchnia na określonym terenie lub w pomieszczeniu budynku, przeznaczona do postoju lub niezawodowej obsługi jednego pojazdu określonego rodzaju.

W zakresie zastosowania §19 Rozporządzenia co do sposobu wyliczania odległości wydzielonych miejsc parkingowych w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Lublinie z dnia 8 lutego 2011 r., [II SA/Lu 661/10, CBOSA] sąd stwierdził, że „pomimo oddzielenia pasem zieleni izolacyjnej (nie określonej bliżej w projekcie budowlanym) 4 stanowisk postojowych oznaczonych na projekcie zagospodarowania działki numerami 3–6 od stanowiska oznaczonego numerem 10, należy przyjąć, że w tej części działki wydzielonych zostało 5 miejsc postojowych”. Odmienna ocena przyjętych rozwiązań w projekcie budowlanym przedłożonym w niniejszej sprawie prowadziłaby, zdaniem sądu, do obejścia określonego w powołanym §19 ust. 2 pkt 2 Rozporządzenia wymogu sytuowania 5 miejsc parkingowych w odległości co najmniej 5 m od granicy działki budowlanej [II SA/Lu 661/10, CBOSA].

W wyroku WSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2010 r. [VII SA/Wa 2368/09, CBOSA], sąd stanął na stanowisku, że ustawodawca w §19 Rozporządzenia odnosi się do skupiska wydzielonych miejsc parkingowych jako całości, na które składają się poszczególne miejsca parkingowe. Ustawodawca w przedmiotowym przepisie wprowadza wymogi w zakresie odległości, jakie powinny być zachowane od poszczególnych miejsc postojowych do granicy działki budowlanej oraz okien sąsiadujących budynków warunkując ich wartość wielkością skupiska miejsc parkingowych. Mając na uwadze racjonalność działania ustawodawcy, uznać należy, że *ratio legis* wskazanego przepisu sprowadza się do umiejscowienia miejsc postojowych w sposób nienaruszający uprawnień właścicielskich podmiotów sąsiadujących ze wspomnianymi miejscami postojowymi.

W doktrynie oraz w orzecnictwie z jednej strony wskazuje się zatem, że wykładnia językowa prowadzi do jednoznacznego wniosku, iż podstawą do obliczania wskazanych w nim odległości stanowi skupisko miejsc parkingowych jako całość, a nie jego poszczególne części. Gdyby bowiem zamiarem ustawodawcy było obliczanie odległości wskazanych w §19 Rozporządzenia od poszczególnych części skupiska miejsc parkingowych, to niewątpliwie

nadałby on przedmiotowej normie prawnej zupełnie inne brzmienie. Zwolennicy analizowanego poglądu wskazują, że wykładnia omawianego przepisu prowadząca do wydzielania w ramach skupiska miejsc parkingowych jego poszczególnych części, a następnie obliczanie od nich parametrów określonych w tym przepisie jest błędna – zaakceptowanie tej wykładni prowadziłoby bowiem do warunkowania przedmiotowych odległości od ilości sąsiadujących ze skupiskiem miejsc postojowych nieruchomości, nie natomiast od ilości miejsc postojowych, która to wartość jest bez wątpienia podstawową i jedyną wynikającą z treści omawianego przepisu.

Niemniej jednak spotykane jest także odmienne stanowisko, zgodnie z którym redakcja omawianego przepisu, a w szczególności początek zdania „Odległość wydzielonych miejsc postojowych (...) nie może być mniejsza niż:” nie daje jednoznacznych podstaw do stwierdzenia, iż ustawodawca w przedmiotowym przepisie uzależnia obliczanie wskazanych w nim odległości zarówno od liczby stanowisk postojowych skupionych w jednym miejscu postojowym, jak i od liczby tych miejsc postojowych [Kosicki 2012].

Przykładowo w uzasadnieniu do wyroku WSA w Gliwicach z 7 kwietnia 2006 r. [II SA/GI 442/05, CBOSA], sąd stwierdził: „Z analizy projektu zagospodarowania terenu wynika, że wydzielone 4 miejsca postojowe dla samochodów osobowych znajdują się w odległości 3 m od granicy działki skarżącego nr M i 13 miejsc postojowych w odległości 6,08 m od tej granicy, natomiast pozostałe – 31 – są usytuowane 9,25 m od granicy działki M. Oznacza to, że usytuowanie powyższych miejsc postojowych dla samochodów odpowiada przepisowi §19 ust. 2 pkt 1 i 2 Rozporządzenia. Przepis ten stanowi, że odległość miejsc postojowych dla samochodów osobowych od granicy działki budowlanej nie może być mniejsza niż 3 m dla 4 stanowisk oraz 6 m w przypadku 50–60 stanowisk łącznie”. Wprawdzie w ww. wyroku WSA w Gliwicach sąd utożsamiał miejsce postojowe ze stanowiskiem postojowym, to i tak z treści uzasadnienia można wyciągnąć wnioski, iż określona w omawianym przepisie odległość uzależniona jest od liczby stanowisk postojowych w wydzielonym miejscu postojowym. Nie ma przy tym znaczenia czy mamy do czynienia z jednym, czy też kilkoma miejscami postojowymi (zgrupowaniem, skupiskiem miejsc postojowych itp.).

W doktrynie podkreśla się, że za wadliwością interpretacji powołanego przepisu w sposób kumulatywny, tj. dotyczący zarówno ilości miejsc postojowych, jak i stanowisk, przemawia także okoliczność braku regulacji w zakresie dotyczącym ilości miejsc postojowych w przeciwieństwie do istniejącej regu-

lacji w zakresie stanowisk. Interpretacja kumulatywna napotyka zatem nie-
możliwą do przewyciężenia przeszkodę w zakresie wykładni faktu skupienia
(zgrupowania) miejsc postojowych. Przedkładając powyższy wywód na stronę
praktyczną, wskazać należy, iż w żaden sposób nie jest możliwe jednoznaczne
stwierdzenie czy odległość pomiędzy miejscami postojowymi winna wynosić
1 metr, 2 czy też 100; być przedzielone trwałymi przeszkodami czy to sztucz-
nymi, czy naturalnymi, aby można było stwierdzić z całą stanowczością, że
mamy do czynienia z jednym lub kilkoma miejscami postojowymi [Kosicki
2012].

Jak widać, brak jest jednolitego stanowiska w tym zakresie, co może po-
wodować niepewność ze strony inwestorów co do prawidłowości poczynio-
nych przez nich założeń co do przyszłej inwestycji.

Powyższy problem nabiera szczególnego znaczenia w przypadku, gdy ma
dojść do oceny czy miejsca postojowe, które zostały posadowione na nieru-
chomości przed wejściem w życie aktualnie obowiązujących przepisów speł-
niają warunki wynikające z Rozporządzenia, czy też nie. Zatem w zależności
od tego, jaki przyjmiemy sposób obliczania odległości od granicy działki, mo-
że okazać się, że część miejsc postojowych aktualnie posadowionych będzie
spełniać wymogi obecnego Rozporządzenia.

Odnosząc się do uprzedniego posadowienia miejsc parkingowych i ich
zgodności z przepisami prawa budowlanego, wskazać można na przykładowy
(pojawiający się w praktyce) problem – przyjmijmy, że inwestycja obejmująca
miejscia postojowe została zrealizowana w roku 1996 r. Powyższe jest o tyle
istotne, że kwestie oceny naruszenia Prawa budowlanego organy dokonują
według przepisów obowiązujących w dacie popełnienia samowoli, natomiast
zastosowanie przepisów dotyczących usuwania skutków samowoli uzależnio-
ne jest od okoliczności konkretnej sprawy, z zachowaniem zasady, że organy
wydają decyzje według stanu faktycznego i prawnego obowiązującego
w dacie wydawania decyzji [II OSK 1974/10, CBOSA]. Istotne jest bowiem roz-
różnienie samego zdarzenia prawnego jakim jest samowola budowlana od
likwidacji jej skutków [II OPS 2/13, CBOSA]. Ustalenia czy na budowę danego
obiektu wymagane było pozwolenie na budowę należy zatem dokonywać na
podstawie przepisów obowiązujących w okresie realizacji tego obiektu.

Jak już ustalono, w roku 1996 wybudowanie miejsc parkingowych nie wy-
magało pozwolenia na budowę. Skoro istota samowoli budowlanej polega na
budowie lub wybudowaniu obiektu budowlanego lub jego części niezgodnie
z przepisami obowiązującymi w okresie ich budowy, to tym samym nie wy-

maga ona wszczęcia postępowania legalizacyjnego. Ewentualne dostosowanie miejsc postojowych może obecnie wynikać ze zmian, które mają nastąpić w wyniku planowanych prac budowlanych.

Co do aktualnego wymogu uzyskania pozwolenia na wybudowanie miejsc postojowych, dokonania przebudowy bądź remontu miejsc istniejących należy wskazać, że zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 10) Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane [Dz. U. z 2017 r., poz. 1332]⁷ pozwolenia na budowę nie wymaga budowa miejsc postojowych dla samochodów osobowych do 10 stanowisk łącznie, a w takiej sytuacji konieczne jest uzyskanie zgłoszenia (art. 30 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego). *A contrario*, pozwolenia na budowę wymagać będzie budowa miejsc postojowych o większej ilości stanowisk.

Natomiast zgodnie z art. 29 ust. 2) Prawa budowlanego pozwolenia na budowę nie wymaga wykonywanie robót budowlanych polegających na remoncie obiektów budowlanych, przebudowie obiektów, o których mowa w ust. 1 oraz remoncie lub przebudowie urządzeń budowlanych. Ponadto, zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 5) Prawa budowlanego, pozwolenia na budowę nie wymaga wykonywanie robót budowlanych polegających na utwardzeniu powierzchni gruntu na działkach budowlanych, lecz w tym przypadku wymagane jest uzyskanie zgłoszenia (art. 30 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego).

W tym miejscu należy zaznaczyć, że przez pojęcie budowy rozumie się wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę i nadbudowę obiektu budowlanego (art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego), natomiast przez pojęcie przebudowy – wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, takich jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego (art. 3 pkt 7a Prawa budowlanego). Zgodnie natomiast z art. 3 pkt 8) Prawa budowlanego za remont uznaje się wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym.

W związku z tym pojawia się pytanie czy miejsca postojowe uznajemy za obiekty budowlane, urządzenia budowlane czy też budowlę oraz jakie w rze-

⁷ Cyt. dalej jako Prawo budowlane.

czywistości czynności miałyby być podjęte, tj. budowa, przebudowa czy remont.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1) Prawa budowlanego przez pojęcie obiektu budowlanego należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych.

Przez budowlę należy natomiast rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową.

Urządzeniem budowlanym jest natomiast urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania tego obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki.

Zauważyć w tym miejscu trzeba, iż w ustawie Prawo budowlane brak jest legalnej definicji pojęcia placu postojowego, co oznacza, iż w tym zakresie odwołać się należy do wykładni językowej. Jak wskazano w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 10 listopada 2015 r. [II SA/Po 761/15, CBOSA] zgodnie z zasadniczym znaczeniem słowa plac oznacza ono dużą wolną przestrzeń w mieście powstała najczęściej przy zbiegu ulic, zwykle otoczoną budynkami. Inne znaczenie pojęcia placu to teren wydzielony pod zabudowę oraz teren wokół zabudowy. W języku potocznym słowo plac w połączeniu z odpowiednim przymiotnikiem odnosi się także do różnych wydzielonych i w różny sposób zagospodarowanych miejsc, takich jak na przykład plac budowy czy plac zabaw. W ocenie sądu orzekającego w przywołanej sprawie właśnie w ten ostatni sposób należy rozumieć określenie plac postojowy zawarte w Prawie

budowlanym – jako wydzielony, zagospodarowany plac przeznaczony do postoju pojazdów. Oczywistym jawi się przy tym, że plac przeznaczony do postoju pojazdów (plac postojowy) składać się może nie tylko ze stanowisk postojowych dla samochodów (których istnienie jest warunkiem uznania danego placu za plac postojowy), lecz nadto z dojazdów manewrowych umożliwiających parkowanie pojazdów na poszczególnych stanowiskach, względnie dodatkowych urządzeń takich jak oświetlenie, oznakowanie, ogrodzenie, bramy wjazdowe itp., których istnienie nie jest jednakże warunkiem uznania danego obiektu za plac postojowy.

Natomiast w zakresie wątpliwości dotyczących rozróżnienia pomiędzy placem postojowym a miejscami postojowymi o jakich mowa w art. 29 ust. 1 pkt 10 Prawa budowlanego i wydzielonymi miejscami postojowymi o jakich mowa w Rozdziale 3 Rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim winny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, WSA w przywołanym wyroku wskazał, iż pojęcia te nie wykluczają się wzajemnie. Kategoria miejsc postojowych została bowiem wprowadzona przez ustawodawcę do art. 29 ust. 1 pkt 10) Prawa budowlanego dla uproszczenia procesu inwestycyjnego, zaś do przepisów rozporządzenia dla ochrony praw osób zamieszkujących, względnie będących właścicielami nieruchomości sąsiadujących z realizowanymi wydzielonymi miejscami postojowymi. Zbiory desygnatów tych pojęć nie mają przy tym charakteru rozłącznego, bowiem każdy plac postojowy stanowiący pewną wyodrębnioną całość z definicji zawierać musi miejsca postojowe dla samochodów, a nadto może zawierać dojazdy manewrowe i inne urządzenia jak ogrodzenia, bramy itp. Na danym placu postojowym może dojść także do ustanowienia dwóch lub więcej wydzielonych miejsc postojowych, oddzielonych od siebie i wyodrębnionych. Jednocześnie można sobie wyobrazić sytuację faktyczną, gdy miejsca postojowe funkcjonują poza placem postojowym, na przykład w przypadku zlokalizowania ich bezpośrednio przy drodze publicznej, względnie w pasie tej drogi pojedynczo równolegle lub prostopadle do jezdni.

Z regulacji zawartych w §19 i 20 Rozporządzenia wynika nadto, iż od miejsc postojowych dla samochodów odróżnić należy stanowiska postojowe dla samochodów. Wydzielone miejsca postojowe to wyodrębnione zespoły stanowisk postojowych lub wyodrębnione pojedyncze stanowiska, przy czym w przypadku wyodrębnienia pojedynczego stanowiska dojść może do sytuacji, w której dane wydzielone miejsce postojowe odpowiada stanowisku postojowemu.

Należy przy tym także wskazać, że w orzecznictwie przyjmuje się, że w przypadku parkingów, których nawierzchnia została wybetonowana, wyasfaltowana bądź wyłożona warstwą kamienno-żużlową związaną betonem z gruntem, należy je uznać za budowlę, to samo wyłożenie terenu przeznaczonego na miejsca postojowe dla samochodów warstwą żużla nie jest uznawane za obiekt budowlany (budowlę) wymagający pozwolenia na budowę lub zgłoszenia [II SA 1741/01, CBOSA; II OSK 1691/07, CBOSA; II OSK 285/08, CBOSA; VIII SA/Wa 1077/15, CBOSA].

W zależności zatem jak zakwalifikujemy podejmowane czynności (budowa, przebudowa, remont) dotyczące miejsc postojowych oraz do jakiego pojęcia przyporządkujemy owe miejsca postojowe (budowla, obiekt budowlany, urządzenie budowlane) powstanie obowiązek uzyskania pozwolenia bądź też zwolnienie z tego obowiązku.

Wnioski

W orzecznictwie brak jest jednolitego stanowiska co do tego, czy kwestia miejsc postojowych powinna być uregulowana na etapie wydawania decyzji o warunkach zabudowy czy też na etapie decyzji o pozwoleniu na budowę. Powyższy stan rzeczy powinien ulec zmianie i ustawodawca powinien *de lege ferenda* w sposób jednoznaczny rozstrzygnąć powyższą kwestię. Mając na uwadze poczynione wyżej rozważania wydaje się, że problem miejsc parkingowych powinien zostać wstępnie rozstrzygnięty na etapie wydania decyzji o warunkach zabudowy.

Interwencji ustawodawcy wymaga także regulacja sposobu obliczania odległości wydzielonych miejsc postojowych od granicy nieruchomości sąsiedniej. Jak wskazano wyżej możliwe są dwie interpretacje, co skutkuje rozbieżnościami w rozstrzygnięciach przyjmowanych przez poszczególne organy. Ma to istotne znaczenie zarówno dla inwestycji, które mają dopiero zostać zrealizowane jak i dla tych, których realizacja już się zakończyła, a w chwili obecnej pojawia się konieczność ich dostosowania do obowiązującego porządku prawnego.

Bibliografia

Kosicki A. (2012), *Odległość wydzielonych miejsc postojowych od granicy działki budowlanej oraz okien sąsiadujących budynków*, „Nieruchomości”, nr 4, dodatek, Legalis.

Plucińska-Filipowicz A., Kosicki A., Filipowicz A. (2017), *Czy ustalenie określonej liczby miejsc parkingowych dla inwestycji budowlanej powinno być dokonane w decyzji o warunkach zabudowy?*, „Nieruchomości”, nr 12, dodatek, Legalis.

Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r., poz. 1422).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1566).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r., poz. 1332).

www.prawodrogowe.pl/informacje/statystyka/liczba-pojazdow-zarejestrowanych-w-polsce-wg-danych-cepik-stand, dostęp: 20.12.2017.

Orzecznictwo

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 2013 r., sygn. II OPS 2/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, [online] <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dostęp: 20.12.2017.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 czerwca 2003 r., sygn. akt II SA 1741/01, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, [online] <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dostęp: 20.12.2017.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 grudnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1691/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, [online] <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dostęp: 20.12.2017.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 285/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, [online] <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dostęp: 20.12.2017.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 grudnia 2010 r., sygn. II OSK 1974/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, [online] <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dostęp: 20.12.2017.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 2448/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, [online] <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dostęp: 20.12.2017.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 października 2012 r., sygn. akt II OSK 812/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, [online] <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dostęp: 20.12.2017.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 1521/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, [online] <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dostęp: 20.12.2017.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 95/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, [online] <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dostęp: 20.12.2017.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 128/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, [online] <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dostęp: 20.12.2017.

Wyrok Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach 07 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/GI 442/05, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, [online] <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dostęp: 20.12.2017.

Wyrok Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie 27 kwietnia 2010 r., sygn. akt VII SA/Wa 2368/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, [online] <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dostęp: 20.12.2017.

Wyrok Wojewódzki Sąd Administracyjny Lublinie z 8 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Lu 661/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, [online] <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dostęp: 20.12.2017.

Wyrok Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu dnia 10 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Po 761/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, [online] <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dostęp: 20.12.2017.

Wyrok Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie z 20 czerwca 2016 r., sygn. akt VIII SA/Wa 1077/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, [online] <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dostęp: 20.12.2017.

Dorota Kobus-Ostrowska¹

Institute of Economics, University of Lodz

Development Opportunities of Disabled People in Selected EU Countries: A Comparison

Abstract: The aim of the article is to identify good practices aimed at helping people with disabilities, carried out in such countries as Sweden, Denmark or Poland. Although all countries provide specific benefits for people with disabilities, there are, however, such solutions which are only available for the insured within the given system. And thus, actions supporting people with disabilities in the labour market are addressed both to those concerned and to their employers. Within the first category especially important for people with disabilities are: Personal and assistant's help which increase, due to their specificity, the possibility to learn, take up a job by a person with disabilities and stay in the labour market. The second category of activities is addressed to employers. These include: Co-financing the salary of a disabled employee, covering the costs of adjusting the workplace for a disabled employee, covering part of the costs of professional adaptation of the employee, if the disability arose at the workplace, and covering the costs of commuting to work of the disabled employee. And although the state creates employment policy through these instruments, unfortunately the effectiveness of these measures varies. Positive effects measured by the high employment rate in this group of people and the low level of their passivity are evident only in countries such as Sweden or Denmark which conduct active measures at the local and regional level. It is difficult, however, to notice them in Poland.

Key words: disabled person, entrepreneur, instruments, services, support, labour market.

¹ ostrowskad@uni.lodz.pl

Methods and conditions to improve the situation of persons with disabilities

A characteristic feature of a social policy implemented in relation to the disabled is the fact that Member States take independent decisions, benefits of which should be provided to people with disabilities and those entitled to them. Increasingly visible is also another European trend: a disabled person is no longer a patient; he/she becomes a client who requires and is entitled to receive a high quality service. But the ultimate goal of vocational activation of people with disabilities is their employment in order to become economically independent individuals. Below are some models of support implemented in countries: Sweden, Denmark and Poland.

The Swedish model

Sweden is not without reason considered as the country having the best social services in the world. There are various solutions for the social rehabilitation of persons with disabilities. However, they are systemic, complex, planned, early, and continuous in nature. A disabled person, to be able to lead an independent life and at the same time participate in social life, receives appropriate services and support. As much as 27% of GDP is spent on social purposes, which is one of the highest rates in the world [Swedish disability Policy 2015]. Currently, the most important determinant of social policy pursued in relation to persons with disabilities is finding a job, staying on the market and the full integration of this group with the society.

It is worth noting that Sweden is implementing a number of projects to support the functioning of persons with disabilities in the labour market. One of the biggest successes was the implementation of a supported employment. The project has been being developed for the last 14 years; dozens of studies have been performed during this period. Their results showed high effectiveness of supported employment as a tool of labour market policy addressed mainly to people with disabilities. The Swedish are convinced that the personal assistance and assistance services improve the opportunities to learn and take up work for people with profound disabilities.

Supported employment is also successfully implemented by **Misa AB company** in **Stockholm**, **Activa Foundation** as well as under a rehabilitation programme of the **Labour Office in Örebro**. Thanks to the close cooperation between these three institutions and the Swedish Institute for Disability Re-

search at the University of Örebro the concept of supported employment has been developed, extended and implemented. Thus, **Misa AB** company focuses on people who have experienced barriers to work. The purpose of this activity is to provide individual support at work, e.g. in the form of rehabilitation, assessment of professional skills and daily training. The Misa AB concludes contracts with municipalities on the basis of the existing law and provides multiple services for people with specific functional disorders, including social services. The company has 110 employees – currently **Misa AB** has 10 units specialized in combating all kinds of barriers to employment.

Activa Foundation is located in the district of Örebro and employs 29 workers [www.oru.se], who operate in twelve municipalities. This institution offers help and support for unemployed people, including unemployed people with disabilities who have experienced difficulties in accessing the labour market. The Foundation helps those people find lasting employment or sends them to adequate training courses in order to improve their education.

The **AMI** employment institutes operate throughout the country. They deal with professional counselling and organize training for all those who want to retrain and find employment. Disabled workers can also count on financing from the state budget of part of their salaries, purchase of equipment and adaptation of the workplace, as well as employ an assistant for up to 6 months. People, who have serious problems finding work because of social difficulties are employed in the public sector, while the more enterprising receive financial assistance of up to 6.5 thousand euros to set up their own business.

Employers who employ people with disabilities can obtain from the labour offices grants for:

1. Remuneration of employees with disabilities, accounting for 80% or 100% of their remuneration, in the period of up to 4 years, in the case of people with severe disabilities.
2. Professional adaptation of the employed disabled worker, which may include adaption of the workplace and workstation, the purchase of equipment and also the employment of a personal assistant – a lector for a blind employee or a sign language interpreter for a deaf employee.
3. Professional adaptation of the employee who became disabled during employment, in this case, the grant comes from the social insurance institution.

The Swedish model always focuses on preventing isolation of workers with disabilities. Its special example is sheltered employment implemented by a limited company called **Samhall**, owned by the state [Samhall 2013, p. 11]. The organization deals with the appointment and activities of sheltered workshops throughout the country. Thanks to **Samhall** severely disabled people can find employment (at least 40% of employees) that not only work there, but also undergo rehabilitation. In total, the network of more than eight hundred branches employs more than 24 thousand people with disabilities who represent more than 90% of company's total employment. The main objective of sheltered workshops is vocational activation focused on teaching certain groups of persons with disabilities to effectively seek jobs in the open market, outside sheltered employment [Holmqvist 2005, pp. 81–83]. Therefore, **Samhall** establishments are engaged in the production of furniture and packaging, sewing, electronics, catering, and business informatics. They provide extensive, very different services and thanks to the consistent policy are able to some extent to cope alone [Samhall 2013, pp. 45–47].

In addition, in Sweden, people with disabilities can count on many forms of social assistance offered by the state. Physically disabled are entitled to prostheses and wheelchairs, while the hard-of-hearing – hearing aids and warning lights for home use. Thus, the hard-of-hearing can take advantage of a sign language interpreter, in turn, the visually impaired are offered recorders to play recorded books and magazines. In addition, people with speech disorders have the right to the device which helps speaking. The disabled in Sweden may also benefit from financial assistance for the purchase of a car or apply for a grant to adapt their apartment to their needs. Rehabilitation services in Sweden are mainly the responsibility of local governments of cities and counties and finance: early intervention, medical care, provision of assistance and technical means, equipment and social services, and support of assistants. The responsibilities of local governments are included in the Act on Health and Medical Services, which clearly specifies that they are to be readily available to any person with a disability, quickly organized and implemented. Most of the social rehabilitation services are financed by local governments from their own local taxes, and only some are covered by the state budget, e.g., the work of an assistant of up to 20 hours a week is paid by local governments, the state finances the remaining hours [Swedish disability policy]. Expenditure on rehabilitation equipment is covered by the Swedish health insurance system, including the repair and maintenance of equipment. There is no specified limit for the needed equipment. Expenditures on technical aid,

such as computers, software, magnifying glasses, vibrating alarm clocks and Braille watches, are covered by counties, while the purchase and installation of video telephones and text telephones is financed by the government. In most counties, there are multilateral rehabilitation facilities, hearing and sight centres employing specialists, physiotherapists, prosthetists etc.

The Danish model

The objective of the Danish policy towards people with disabilities is to guarantee the conditions for normal life for every person. Employment policy in Denmark is based on the right to work and the prohibition of discrimination against people with disabilities. The role of government is to create conditions for these activities, which are implemented by local and regional authorities, as well as public benefit organizations [Bengtsson 2009, pp. 7–10]. In Denmark, there are no special laws protecting against redundancies of persons with disabilities. That is why local and regional authorities play a major role in employment policy. Public administration agencies are simply required to ensure priority to the employment of persons with disabilities, and they are responsible for sheltered workshops and rehabilitation of these people. Additionally, at the regional level, the labour office employs professional counselors for the disabled, who, being disabled, are required to disseminate information among employers and employees about possible programmes to support employment of disabled persons.

The Danish state creates the policy for employment of the disabled through various mechanisms, especially by material incentives for employers. Employers who employ people with disabilities can receive [Bielen, Dobrowolski 2014, pp. 31–35]:

- The reimbursement of remuneration of an employee with a disability up to 50% of the minimum wage;
- The reimbursement of costs of adaptation of workplace and workstation,
- The reimbursement of a salary of a personal vocational assistant, who is helping the disabled worker in a full vocational adaptation in the enterprise, 20 hours per week (supported employment); this form of support is mainly used for people with severe disabilities,
- Tax relief,
- Direct support for people with disabilities (e.g., reimbursement of travel costs, purchase of necessary working tools).

There are also sheltered workshops in Denmark, but these are increasingly being “reserved” for people with intellectual disabilities. At the same time, more and more emphasis is placed on the employment of people with physical disabilities and sensory impairments in the open market under supported employment [Najmiec 2007, pp. 30–31].

Some people with disabilities live in their own homes and receive practical and personal help from the municipality involving e.g., a wheelchair or other equipment, or support of an assistant. Other people with disabilities can stay in special centres, live in condominiums or apartments with round-the-clock care. Additional support measures for people with disabilities include:

- Vocational counselling,
- Flexible working time,
- Personal assistance at work.

The Polish model

In Poland, protection is granted to people with disabilities who wish to return to the labour market, although the scope of services is more limited than in Sweden or Denmark. A disabled person can receive funds for:

- Starting a business;
- Cash contribution required to open a social cooperative;
- Interest rate subsidies on bank loans taken out for running a business;
- Reimbursement of social security contributions.

Only a person who is registered in the labour office as unemployed or seeking job can apply for a grant for starting a business. A disabled person who completed a cycle of training courses, prepared a business plan approved by the group of specialists has a chance to receive this grant. The amount of funds granted cannot exceed fifteen times the average salary. A disabled person can benefit from this form of assistance, if previously they had not received non-repayable public funds for this purpose.

The second form of support is a cash contribution required to open a social cooperative. This is usually the initiative of several people, each of whom may receive no more than PLN 10 thousand intended for the selected activity.

The third form of assistance for the disabled involves interest rate subsidies on loans taken out, up to 50% of interest rates on bank loans to continue the business or to run their own or leased farm.

The fourth form of support for disabled businessmen involves reimbursement of social insurance contributions (during the last 12 months, the value of this financing was significantly reduced).

The last, fifth form of assistance is support for people with disabilities who are unemployed or seeking employment by means of labour market services or instruments. The State Fund for Rehabilitation of Disabled Persons (PFRON), through the district labour offices, finances training courses, internships, intervention works, vocational preparation in the workplace [Paszko-wicz, Ochonczenko, Pietrulewicz, 2008, pp. 11–21].

In Poland, the employers employing workers with disabilities may obtain:

- Subsidies to salaries of disabled persons;
- Reimbursement of adjustment and adaptation costs of existing workstations for persons with disabilities;
- Reimbursement of training costs of workers with disabilities;
- Reimbursement of expenses borne for employing a worker assisting a disabled person at work.

In addition, employers can create sheltered employment facilities, and in consultation with the third sector also vocational rehabilitation facilities [Barczyński 2008, p. 18]. Specific types of deductions and exemptions have been provided for each of these institutions. For example, the employer can establish sheltered workshop if the province governor grants this right to him in the form of an administrative decision. Employers can apply for the status of a sheltered workshop if they:

- 1) have been running business for a period of at least 12 months,
- 2) employ at least 25 employees (calculated as 25 full-time employees),
- 3) during a period of at least six months, the employment rate of disabled people in the business was:
 - at least 50% and at least 20% of the workforce must be persons classified as having significant or moderate degree of disability;
 - at least 30% if the employer employs the blind or mentally ill or mentally handicapped persons classified as having significant or moderate degree of disability.

Vocational rehabilitation facilities are individual entities in terms of organization and finance, established in order to employ disabled persons classified as having significant and moderate degree of disability. These facilities can be established by counties, municipalities, foundations, associations, and other

social organization whose statutory tasks include vocational and social rehabilitation of persons with disabilities.

To obtain the status of a vocational rehabilitation facility, the facility must provide employment for at least 70 percent of persons with disabilities directed to work by the district labour offices, and are classified as having:

- significant degree of disability,
- moderate degree of disability².

It is also necessary to adapt buildings and premises used by the vocational rehabilitation facility to occupational health and safety rules and principles.

Summary

The most important tasks of the equalization of opportunities for persons with disabilities in countries in the field of work include:

- promoting labour market open for all, by facilitating entering or re-entering the labour market for people with disabilities, especially those who experience discrimination;
- the development and promotion of flexible forms of employment and work organization and supporting the employment of people with disabilities;
- supporting the vocational re-adaptation of people who experience health deterioration.

Employers who employ people with disabilities can obtain from the labour office: subsidies to salaries of disabled persons (Sweden, Denmark, Poland); reimbursement of adjustment and adaptation costs of existing workstations for persons with disabilities (Sweden, Denmark, Poland); reimbursement of adjustment and adaptation costs of employee who became disabled during employment (Sweden, Denmark); reimbursement of travel costs for persons with disabilities (Denmark, Poland).

It should also be remembered that some benefits are cash and serve as a kind of income. Still others, through of money nature, can be used for special purposes, such as purchase of equipment associated with disability. There are also benefits in kind, their tangible examples include: the number of hours of personal care or rental of equipment necessary for proper functioning. Finally, there are benefits which include free or preferential access to various services,

² However, the employment of people with a moderate degree of disability cannot be higher than 35% of total employment (author's note).

such as: public transportation, museums and other services provided by the public or private sector.

Summing up, fully developed models of actual assistance provided to persons with disabilities in one country inspire to take many actions in another country. We can find them in many countries being only slightly different from one another.

Bibliography

Barczyński A. (ed.) (2008), *Społeczne korzyści zatrudniania osób niepełnosprawnych*, Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna, Warszawa.

Holmqvist M. (2005), *Samhall: att bli normal i en onormal organization*, Stockholm University, Sweden.

Paszkowicz M. A., Ochonczenko H., Pietrulewicz B. (eds.) 2008, *Osoby z niepełnosprawnościami na współczesnym rynku pracy: przygotowanie zawodowe*, University of Zielona Góra, Fundacja Wydawnicza "JM", Zielona Góra.

Internet sources:

Bengtsson S. (2009), *Report on the social inclusion and social protection of disabled people in European countries*, The Academic Network of European Disability Experts (ANED) [online], www.disability-europe.net/content/aned/media, access: 19.01.2016.

Bieleń A., Dobrowolski W. (2014), *Raport na temat interaktywnych modeli niepełnosprawności i możliwości ich adaptacji w warunkach polskich*, "Spróbujmy się zrozumieć" [online], www.glusiwpracy.dobrekadry.pl/dokumenty/Raport-interaktywne_modele.pdf, access: 20.01.2016.

Najmiec A. (2007), *Sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy w państwach Unii Europejskiej*, PFRON, [online] www.pfron.org.pl/ftp/dokumenty/EQUAL/Kluczowa_rola_gminy/sytuacja_ON_na_rynkach_pracy_w_UE.pdf, access: 25.02.2017.

Swedish disability Policy – service and care for people with functional impairments www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/attachments/8407/2015-126-188_2009126188.pdf, access: 03.01.2017.

Samhall (2013), [online] www.samhall.se/Global/financial/2013/Samhall_anual_2013.pdf, access date: 22.12.2016.

Orebro Universitet (2015), [online] www.oru.se/English/Research/Research-Projects/Research-projects-by-research-subject/Research-project/?rdb=1264, access: 04.01.2015.

Dorota Kobus-Ostrowska¹

Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki

Joanna Połatyńska²

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki

Statut prawny osoby niepełnosprawnej w wybranych aktach normatywnych Unii Europejskiej

Legal Status of People with Disabilities Under EU Law

Abstract: The scope of this paper touches the changes which occurred in the European Union law relating to legal status of disabled persons since the creation of European Community in 1958. The analysis is based on relevant legal sources, ie. treaties, EU regulations, directives and decisions, as well as the ECJ jurisprudence and OECD reports. The article underlines the meaning of the new individual-oriented approach, indicating equality of rights of disabled and healthy. However it also gives attention to practical aspect of said changes, especially the adverse labour market position of disabled people. For these reasons, despite common EU legislature it is important to support and recommend not only social protection, but also social inclusion and acceptance of the disabled persons.

Key words: disabled people, social exclusion, labour market.

Wprowadzenie

Osoby niepełnosprawne stanowią ponad czternaście procent społeczeństwa Unii Europejskiej. Polityka zatrudnienia realizowana wobec nich w UE została sformułowana w wielu aktach prawnych Wspólnoty Europejskiej, wielokrotnie wprowadzano ją w postaci: dyrektyw, rozporządzeń, decyzji, zaleceń, a także

¹ ostrowskad@uni.lodz.pl

² jpolatynska@o2.pl

uchwał i rezolucji. Dokumenty mają zróżnicowaną moc prawną, jedne wiążą państwa członkowskie i zobowiązują do stosowania w systemach krajowych państw członkowskich norm w nich zawartych, inne tylko wyznaczają kierunki zmian i sugerują, jakie działania państwa mogłyby podejmować w tym zakresie.

Rys historyczny

Statusem prawnym i społecznym osób niepełnosprawnych Wspólnoty Europejskie zajęły się stosunkowo wcześniej. Pierwszym impulsem i jednocześnie przełomem w myśleniu o integracji osób niepełnosprawnych były dwa akty przyjęte przez Radę Ministrów, tj. *Rezolucja Rady Wspólnot Europejskich (Rady Ministrów) z 27 czerwca 1974 r. w sprawie pierwszego wspólnotowego programu działania na rzecz readaptacji zawodowej osób niepełnosprawnych* oraz uchwała Rady Wspólnot Europejskich z 27 czerwca 1974 r. ustanawiająca wspólny program działań Wspólnot w dziedzinie reintegracji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych. Z przyczyn oczywistych, punktem wyjścia była sytuacja niepełnosprawnych na rynku pracy, jednak wkrótce *Rezolucją Rady Wspólnot Europejskich z 21 grudnia 1981 roku w sprawie integracji społecznej osób niepełnosprawnych na szczeblu wspólnotowym* Wspólnota dała do zrozumienia, że proces integracji społecznej osób niepełnosprawnych nie będzie się ograniczał wyłącznie do problemów zatrudnienia.

W pierwszej połowie lat osiemdziesiątych XX wieku wyrażano różne, nie- rzadko sprzeczne ze sobą poglądy na temat osób niepełnosprawnych [OECD 2006, ss. 15–16]. Często słyhać było głosy, które uznawały osoby niepełnosprawne za „niewykorzystany potencjał”, potęgujący tylko świadczenia społeczne. W tym samym czasie coraz bardziej świadomi swoich praw niepełnosprawni częściej o nie walczyli. Wkrótce niezbędne stały się rzeczywiste działania ukierunkowane na zrozumienie potrzeb osób niepełnosprawnych i możliwości wynikających z posiadanych przez nie dysfunkcji. Pierwszym krokiem ku zwiększeniu aktywności zawodowej tych osób było przyjęcie 24 lipca 1986 r. przez Radę Wspólnot Europejskich *Zalecenia w sprawie Zatrudnienia Osób Niepełnosprawnych we Wspólnocie* (86/379/EWG). Zalecenie zostało podzielone na dwie części. Pierwszą poświęcono aspektom dotyczącym pracy zawodowej osób niepełnosprawnych, drugą odniesiono do problematyki pracy chronionej. W celu realizacji pierwszej części zalecenia, w której zwrócono uwagę na potrzebę tworzenia nowych miejsc pracy, zaproponowano m.in:

- umożliwienie pełnego korzystania przez niepełnosprawnych z regionalnych lub lokalnych inicjatyw w zakresie zatrudnienia;

- tworzenie szerszych możliwości zatrudniania osób niepełnosprawnych w niepełnym wymiarze czasu pracy.

W zakresie pracy chronionej, a zatem drugiej kwestii analizowanego zalecenia, zwrócono uwagę na potrzebę poprawy jakości pracy w warsztatach lub ośrodkach realizujących działania na rzecz tejże pracy. Proponowano organizację szkoleń oraz wprowadzenie nowych form (np. stażu) skierowanych do bezrobotnych osób niepełnosprawnych. Realizowane formy aktywnego wsparcia zaczęto traktować jako okres przejściowy „od bezrobocia do wejścia na ogólny rynek pracy”. Zachęcano również do stworzenia stażystom, będącym osobami niepełnosprawnymi, możliwości udziału w kursach przez przygotowane do tego celu służby poradnictwa zawodowego.

Po raz pierwszy pracodawców zachęcano do szerszego wykorzystywania środków pochodzących ze źródeł publicznych i przeznaczeniu ich na finansowanie zatrudnienia pracownika niepełnosprawnego lub współuczestniczenia w pokrywaniu tych kosztów. I tak, na przykład państwom członkowskim wskazywano następujące rodzaje wydatków, tj.: środki na zapewnienie niepełnosprawnym dostosowania urządzeń lub wyposażenia, środki na pokrycie kosztów zatrudnienia dodatkowego personelu, etc. W tym samym czasie, zgodnie z *Zaleceniem Rady z dnia 24 lipca 1986 roku w sprawie Zatrudnienia Osób Niepełnosprawnych we Wspólnocie* proponowano państwom członkowskim podjęcie właściwych działań w celu zagwarantowania sprawiedliwego traktowania osób niepełnosprawnych w dziedzinie zatrudnienia i szkolenia zawodowego.

W dokumencie przyjętym dnia 24 lipca 1986 r. stwierdzono, że osobom niepełnosprawnym „należy” zapewnić prawo do edukacji i ustawicznego kształcenia. Trzy lata później, 12 czerwca 1989 r., w Radzie Wspólnot Europejskich zaprezentowano raport, w którym odnotowano, iż pomimo wysiłków państw członkowskich osoby niepełnosprawne w dalszym ciągu mają trudności z równoprawnym dostępem do szkolenia zawodowego i zatrudnienia. Prezentację wzmocnił fakt, iż stopa bezrobocia wśród niepełnosprawnych była znacznie wyższa niż stopa bezrobocia ludności ogółem. Po zapoznaniu się z sytuacją Parlament Europejski w uchwale 83-580/93 z kwietnia 1993 r. wezwał Komisję Europejską do powołania forum, badającego przypadki przemocy wobec osób niepełnosprawnych oraz opracowującego roczne raporty na temat sytuacji tych osób w państwach członkowskich.

Nowe podejście do problematyki osób niepełnosprawnych

Pierwotnie strategia Wspólnoty Europejskiej z 30 lipca 1996 r. w sprawie działań na rzecz osób niepełnosprawnych została określona jako *Nowa strategia Wspólnoty Europejskiej w odniesieniu do osób niepełnosprawnych*. W pierwszej części strategii zatytułowanej *Opis sytuacji: bariery w osiągnięciu równych szans* wymieniono m.in. [OECD 2006, ss. 12–14]:

- wykluczenie dzieci niepełnosprawnych z powszechnego szkolnictwa, głównie z powodu ograniczonej mobilności, niepełnosprawności sensorycznej czy trudności w komunikowaniu i uczeniu się;
- bezrobocie wśród niepełnosprawnych, które nie wynikało z braku zdolności i kompetencji, lecz z faktu, że pracodawcy poddawali w wątpliwość przydatność osób z niepełnosprawnością dla firmy.

W drugiej części strategii: *Równe szanse – nowe podejście* zauważono, że „w przeszłości polityka wobec osób z niepełnosprawnością w dużej mierze polegała na realizacji działań charytatywnych oraz rozwoju specjalistycznych usług opiekuńczych”. Stwierdzono, iż nowe podejście powinno angażować osoby z niepełnosprawnością w procesy gospodarcze i społeczne [Poznańska 2005, ss. 32–33]. W każdym z krajów państw członkowskich zauważono występującą ewolucję w kierunku modelu równych szans w polityce wobec osób niepełnosprawnych. „W tej dziedzinie polityki Państw Członkowskich stopniowo zmierzają w kierunku zapewnienia równie skutecznych praw. Ich działania nie sprowadzają się tylko do zarządzania instrumentami, które pokonują ograniczenia funkcjonalne. W poszczególnych państwach członkowskich proces ten zachodzi „w różny sposób w różnych obszarach i w różnym tempie” [OECD 2006, s.4].

To istotnie zwrotny moment w postrzeganiu osób niepełnosprawnych przez decydentów Rady Europy. Pojawił się wówczas „trend stopniowego odchodzenia od tradycyjnych instrumentów, które polegały na tworzeniu odrębnych struktur, zaspokajających specyficzne potrzeby osób z niepełnosprawnością” [Truszkowska 2009, ss. 63–66]. Trend dotyczył zwłaszcza dziedziny oświaty i zatrudnienia (specjalne szkoły, warsztaty terapii zajęciowej itp.). Propagowano kształcenie w szkołach powszechnych oraz pracę na otwartym i chronionym rynku pracy. To nowe podejście zorientowane na jednostkę w coraz większym stopniu akcentowało autonomię osoby i uznawało jej naturalne pragnienie do życia we własnym domu i środowisku. W dziedzinie zatrudnienia nawiązano do strategii zatrudnienia przyjętej na szczycie Rady Europejskiej w Essen (8–9.12.1994 r.). Zwrócono też uwagę na

potrzebę lepszego wykorzystania funduszy strukturalnych na rzecz niepełnosprawnych oraz zadeklarowano, iż niepełnosprawni powinni być aktywnie włączeni w proces wdrażania i kontynuowania działań podjętych w ramach Funduszy Strukturalnych.

Dnia 20 grudnia 1996 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła *Uchwałę na temat równych szans*, u podstaw której leżą *Standardowe Zasady Wyrównywania Szans Osobom z Niepełnosprawnościami*. Jest to jeden z podstawowych dokumentów strategicznych, w którym zaprezentowano główne założenia polityki wobec osób niepełnosprawnych. Podjęto w nim problematykę spójnej polityki oraz dostępu do rehabilitacji zawodowej osób z niepełnosprawnością, a także kwestię unikania i wyeliminowania wszelkich form negatywnej dyskryminacji jedynie ze względu na niepełnosprawność. Podkreślono również potrzebę przedstawiania przez Komisję Europejską Parlamentowi Europejskiemu, Radzie Unii Europejskiej, Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów okresowych raportów sporządzonych na podstawie informacji dostarczonych przez Państwa Członkowskie, opisujących postęp i przeszkody, które wystąpiły we wdrażaniu przyjętej uchwały.

Kolejnym krokiem było podpisanie 2 października 1997 r. Traktatu z Amsterdamu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej. Ten dokument powszechnie określany jako Traktat Amsterdamski miał szczególne znaczenie dla osób niepełnosprawnych. Po raz pierwszy wprowadzono do Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską termin „niepełnosprawność”, podkreślając, że osoby niepełnosprawne, zgodnie z art. 13 stanowią wyodrębnioną grupę społeczną, którą należy chronić, gdyż podlega praktykom dyskryminacyjnym, często jest również społecznie i ekonomicznie marginalizowana. Jednocześnie art. 13 to niejako „przepis zakazujący dyskryminacji również ze względu na niepełnosprawność” [Jankowska 2011, s. 39]. Traktat Amsterdamski zawierał także Deklarację 22, załączoną do Aktu Końcowego Traktatu Amsterdamskiego, dotyczącą osób niepełnosprawnych. Zgodnie z treścią deklaracji, „Konferencja uzgodniła, że podczas opracowywania środków przewidzianych artykułem 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, instytucje Wspólnoty uwzględnią potrzeby osób niepełnosprawnych” [OECD 2003, ss. 62–63]. Deklaracja ta miała, jak się okazało, znaczenie praktyczne, stanowiła bowiem podwaliny dla zatrudniania osób niepełnosprawnych. Co więcej, na poziomie UE umożliwiła Radzie UE, na wniosek Komisji Europejskiej podjęcie środków niezbędnych do zwalczania wszelkiej dyskryminacji, w tym również ze względu na niepełnosprawność [Puhani 1999, ss. 76–77].

W celu wzmocnienia podejmowanych działań 29 września 1998 r. wydano wspólny roboczy dokument Komisji Europejskiej na temat podnoszenia poziomu zatrudnienia osób z niepełnosprawnością, w którym przedstawiono nowe możliwości zatrudnienia takich osób (w zakresie rozwoju telekomunikacji i nowych technologii informacyjnych), a także nowe wytyczne polityki zatrudnienia preferowane przez Komisję Europejską [Stępnia, Piasecki 2003, ss. 56–58]. Następnie Rada Unii Europejskiej 17 czerwca 1999 r. przyjęła uchwałę w sprawie równych szans zatrudnienia dla osób niepełnosprawnych i wezwała Państwa Członkowskie do:

- położenia szczególnego nacisku na promocję możliwości zatrudnienia osób niepełnosprawnych tak w sektorze prywatnym, jak i w sektorze publicznym;
- pełnego wykorzystania istniejących i przyszłych możliwości związanych z Europejskim Funduszem Społecznym i odpowiednimi inicjatywami Wspólnoty w celu promocji równych szans w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych [Bogus 2004, s.17].

Kolejnym istotnym dokumentem była *Uchwała Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie równych szans w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* (1999/C186/02). W Uchwale Rady UE zwrócono uwagę na fakt, że osoby niepełnosprawne wciąż napotykały bariery i przeszkody w znalezieniu i utrzymaniu odpowiedniego zatrudnienia oraz w pełnym udziale w życiu społecznym.

Traktat Lizboński – nowe spojrzenie na zjawisko wykluczenia społecznego

Na posiedzeniu Rady UE 23–24 marca 2000 r. w Lizbonie wezwano państwa członkowskie do zwrócenia większej uwagi na zjawisko wykluczenia społecznego, jakie dotyka osoby niepełnosprawne. Dla podkreślenia specyfiki tematu 12 maja 2000 r. Komisja Europejska przedstawiła komunikat zatytułowany *W kierunku Europy bez barier dla osób z niepełnosprawnością* i skierowany do Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. W rozdziale pierwszym – *W kierunku większej mobilności – aspekt obywatelski*, słusznie zauważono, że przystosowanie transportu dla osób z niepełnosprawnością zapewni im mobilność i integrację ze społeczeństwem. Następnie omówiono proces dostosowywania do potrzeb osób niepełnosprawnych poszczególnych gałęzi transportu. W kolejnym rozdziale pod tytułem *Wykorzystanie społeczeństwa informacyjnego dla dobra wszystkich – inicjatywa europejska i niepełnosprawność* zwrócono uwagę na

rozwój technologii – zwłaszcza telekomunikacji i technologii informacyjnej – i zauważono, że postęp w tej dziedzinie z jednej strony stwarza niepełnosprawnym ogromne możliwości, a z drugiej strony – mogą oni przy ich wprowadzaniu doświadczać dodatkowych barier [OECD 2005, s. 22].

W celu zwiększenia wpływu osób z niepełnosprawnością na politykę państw i rozwój programów Komisja zobowiązała się promować partnerstwo pomiędzy organizacjami osób z niepełnosprawnością, innymi organizacjami i społecznymi partnerami oraz wspierać wydarzenia i mechanizmy, które zachęcają do większego zaangażowania i konsultacji [Borek, Głębicka 2011, s. 34; Bogus 2004, ss. 12–15]. Kolejną inicjatywą była Dyrektywa Rady Unii Europejskiej 2000/78/WE z 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy. Powyższa dyrektywa ustanowiła ogólne ramy dla zwalczania dyskryminacji ze względu m.in. na niepełnosprawność w odniesieniu do zatrudniania i wykonywania zawodu, które muszą respektować krajowe organy sądowe. Co więcej, art. 5 dyrektywy nakłada na każdego pracodawcę (nie tylko na rynku chronionym) obowiązek dostosowania miejsca pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych (taki zapis nadal obowiązuje – przypis aut.). Dotyczy to nie tylko dostosowania pomieszczeń i wyposażenia, ale również wymiaru czasu pracy, podziału zadań oraz zapewnienia szkoleń. Oznacza zatem, że pracodawca podejmuje środki, aby umożliwić osobie z niepełnosprawnością dostęp do pracy, z uwzględnieniem istniejącej sytuacji. Kładąc jednocześnie nacisk na zatrudnianie osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy i realizację takich rozwiązań, które będą integrować osoby z niepełnosprawnością ze społeczeństwem.

Kolejnym krokiem było wydanie przez Radę w dniu 27 listopada 2000 r. *Decyzji Ustanawiającej Wspólnotowy Program Działania w Zakresie Zwalczania Dyskryminacji na lata 2001–2006* (2000/750/WE). Programem objęto m.in. zwalczanie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. Dodatkowo podczas szczytu Rady Europejskiej w Nicei 7 grudnia 2000 r. uchwalono i podpisano *Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, której art. 21 zakazuje dyskryminacji m. in. ze względu na niepełnosprawność. Dodatkowo w art. 26 zapisano, iż „Unia uznaje i szanuje prawo osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków mających zapewnić im niezależność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności” [Dębniowski, Michałowska 2003, ss. 56–58].

Decyzją Rady Unii Europejskiej z 3 grudnia 2001 roku – rok 2003 (2001/903/WE) został ustanowiony Europejskim Rokiem Osób Niepełno-

sprawnych, miał podkreślić dziesiątą rocznicę przyjęcia przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych Standardowych Zasad Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych. Wśród celów Europejskiego Roku Osób Niepełnosprawnych wymieniano m.in. [Poznańska 2005, s. 11]:

- podniesienie świadomości o prawie osób niepełnosprawnych do ochrony przed dyskryminacją oraz do pełnego i równego korzystania z ich praw,
- potrzebę poprawy komunikacji w zakresie niepełnosprawności oraz promowanie pozytywnego wizerunku osób niepełnosprawnych,
- podniesienie świadomości społeczeństwa o zróżnicowaniu występującym między osobami niepełnosprawnymi oraz o różnych formach dyskryminacji, na którą napotykają osoby niepełnosprawne.

Z punktu widzenia analizowanego problemu istotne były również decyzje, które miały na celu wzmocnić współpracę między państwami członkowskimi w zakresie zwalczania przejawów wykluczenia społecznego osób z niepełnosprawnością, otworzyć drogę do powstawania Zakładów Aktywizacji Zawodowej (ZAZ) przy wsparciu ze strony państwa. Mowa tu o [Jankowska 2011, s. 41]:

- Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 grudnia 2001 r. (2002/50WE), ustanawiającej program działań Wspólnoty wspierający współpracę między Państwami Członkowskimi w celu zwalczania wyłączenia społecznego;
- Decyzji Komisji Europejskiej z dnia 27 czerwca 2007 r. (K2007/3050) w sprawie wsparcia dla zakładów aktywności zawodowej.

Istota Deklaracji Madryckiej

W dniach 20–24 marca 2002 r. odbył się w Madrycie Europejski Kongres na rzecz Osób Niepełnosprawnych, na którym uchwalono *Deklarację Madrycką*. W preambule zauważono, iż niepełnosprawnym przysługują takie same prawa, jak wszystkim innym obywatelom. W związku z tym kwestia praw niepełnosprawnych to jednocześnie kwestia praw człowieka. Podkreślono, że osoby niepełnosprawne nie mogą korzystać w pełni z przysługujących im praw człowieka, wykazują niski poziom wykształcenia, dotyka ich wysoki wskaźnik ubóstwa i niski wskaźnik zatrudnienia [Prinz, Tompson 2009, ss. 12–13]. Zauważono, iż osoby niepełnosprawne są bardzo zróżnicowaną grupą ludzi, w związku z czym konieczna jest polityka, która będzie respektować tę różnorodność. Szczególnej uwagi wymagają osoby o złożonych, wielorakich potrzebach uzależniających ich od pomocy innych oraz ich rodziny. Ludzie ci stanowią często najbardziej zaniedbywaną grupę wśród wszystkich osób niepełnosprawnych. Podobnie, niepełnosprawne kobiety oraz niepełnosprawni

pochodzący z mniejszości etnicznych doświadczają często podwójnej lub nawet wielorakiej dyskryminacji, związanej z ich niepełnosprawnością, płcią i pochodzeniem etnicznym. Na koniec preambuły odwołano się do art. 26 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. W deklaracji Madryckiej zaprezentowano wizję nowego podejścia do problemów osób niepełnosprawnych [Karpiuk 2009, ss. 67–69].

Stwierdzono jednak, że zmiany w ustawodawstwie nie wystarczą. Potrzebna jest jeszcze zmiana postaw społecznych. W tym celu niezbędne jest zaangażowanie całego społeczeństwa, łącznie z aktywnym udziałem samych osób niepełnosprawnych w walce o zapewnienie należnych im praw. A zatem „niezbędna jest szeroko zakrojona działalność edukacyjna, wspierająca środki prawne i budująca zrozumienie dla potrzeb i praw osób niepełnosprawnych oraz zwalczająca ciągle jeszcze istniejące uprzedzenia i stygmatyzację” [Leszczewska 2005, ss. 34–35]. Zauważono, iż wielu niepełnosprawnych potrzebuje wsparcia w codziennym życiu. Oferowana pomoc musi być dostosowana do potrzeb osób niepełnosprawnych, winna „integrować ich ze społeczeństwem, a nie być źródłem segregacji”. Uznano również, że „osoby niepełnosprawne powinny mieć dostęp do powszechnej służby zdrowia, edukacji, służb zawodowych i socjalnych i wszystkich innych ofert dostępnych dla sprawnych”. Za klucz do włączenia społecznego niepełnosprawnych uznano ich zatrudnienie, najlepiej na otwartym rynku pracy. Podkreślono, iż zasadą w podejmowaniu decyzji w sprawach osób niepełnosprawnych musi być hasło: „Nic o niepełnosprawnych bez niepełnosprawnych”.

Zaproponowano wiele działań zmierzających do wprowadzenia programu w życie. Tak na przykład, zadaniem władz lokalnych stało się opracowanie we współpracy z przedstawicielami osób niepełnosprawnych lokalnych planów działań dotyczących niepełnosprawności. Do pracodawców skierowano oczekiwania wzmożenia wysiłków w celu włączenia, utrzymania w pracy i promowania osób niepełnosprawnych w swych zakładach. Natomiast w stosunku do mediów wyrażono oczekiwanie kreowania i umacniania partnerskich relacji ze stowarzyszeniami osób niepełnosprawnych w celu poprawy wizerunku niepełnosprawnych w środkach masowego przekazu. Należy pamiętać, iż „mówiąc o problemach niepełnosprawności powinno się unikać w mediach podejścia paternalistycznego czy poniżającego, natomiast koncentrować się na barierach, z którymi zmagają się osoby niepełnosprawne oraz na pozytywnym wkładzie w życie społeczne, który mogą wносить w momencie, gdy bariery te zostaną usunięte” [Iwanow 2007, s. 12].

Szansa dla pracodawców i pracowników

Dla osób niepełnosprawnych bardzo ważne jest Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2204/2002 z dnia 12 grudnia 2002 r. o zastosowaniu art. 87 i 88 *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do pomocy państwowej w zatrudnieniu*. Art. 1 stanowi, że „niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie do programów, które stanowią pomoc państwa w zakresie art. 87 (1) Traktatu oraz które zapewniają pomoc w tworzeniu miejsc pracy, rekrutacji pracowników zmarginalizowanych i pracowników niepełnosprawnych oraz pokrywają dodatkowe koszty, związane z zatrudnieniem pracowników niepełnosprawnych”. W Rozporządzeniu wskazano, że „pewne grupy pracowników doświadczają szczególnych trudności w znalezieniu pracy, ponieważ pracodawcy uważają ich za mniej produktywnych”. Warto pamiętać jednak, że ta dostrzegalna niższa produktywność może wynikać z: braku doświadczenia zawodowego (osoby młode lub osoby długotrwale bezrobotne bez względu na wiek) albo ze znajdowania się w nieustannie gorszej sytuacji niż osoby pełnosprawne. W związku z tym, że pracownicy niepełnosprawni potrzebują stałej pomocy w utrzymaniu się na rynku pracy, Rozporządzenie przewiduje dwie kategorie pomocy dla nich. Pierwsza dotyczy pokrycia kosztów poniesionych przez pracodawców w okresie rekrutacji osoby niepełnosprawnej, druga to pokrycie dodatkowych kosztów wynikających z zatrudnienia osoby niepełnosprawnej, tj. kosztów dostosowania pomieszczeń, oraz kosztów przystosowania lub nabycia sprzętu wykorzystywanego przez pracowników z niepełnosprawnością. Chociaż Rozporządzenie miało obowiązywać tylko do 31 grudnia 2006 r., Komisja Europejska przedłużyła ten okres. I tak, Rozporządzenie nr 1040/2006 z 7 lipca 2006 r. obowiązywało do 31 grudnia 2007 r., a Rozporządzenie nr 1976/2006 z 20 grudnia 2006 r. aż do 30 czerwca 2008 r. Rozporządzenie zastąpiło Rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. Uznano w nim za zgodną z Traktatem pomoc w zatrudnieniu pracowników niepełnosprawnych, aczkolwiek intensywność pomocy nie może zgodnie z niniejszym Rozporządzeniem przekroczyć siedemdziesięciu pięciu procent kosztów płacy za cały okres zatrudniania pracownika niepełnosprawnego. W przypadku gdy zatrudnianie takich pracowników nie powoduje wzrostu netto liczby pracowników w danym przedsiębiorstwie w porównaniu ze średnią za poprzednie dwanaście miesięcy, powodem zwolnienia zapełnionego w ten sposób etatu lub etatów ma być dobrowolne rozwiązanie stosunku pracy, nabyta niepełnosprawność, przejście na emeryturę z powodu osiągnięcia wieku emerytalnego, dobrowolne zmniejszenie wymia-

ru czasu pracy lub zgodne z prawem zwolnienie za naruszenie obowiązków pracowniczych, a nie redukcja etatu. Pracodawca może uzyskać wsparcie na zatrudnienie niepełnosprawnego pracownika maksymalnie w wysokości nie przekraczającej 100 proc. poniesionych kosztów, np. na adaptację pomieszczeń. W przypadku beneficjenta oferującego zatrudnienie chronione dodatkowo uwzględnia się: koszty budowy, wyposażenia lub rozbudowy danej jednostki oraz wszelkie koszty administracyjne i koszty transportu bezpośrednio związane z zatrudnieniem pracowników niepełnosprawnych.

W dniu 30 listopada 2006 r. Parlament Europejski uchwalił *Rezolucję w sprawie sytuacji osób niepełnosprawnych w rozszerzonej Unii Europejskiej: Europejski Plan Działania na lata 2006–2007*. Podsumowano w niej działania Unii na rzecz niepełnosprawnych. Wezwano Państwa Członkowskie do uchylenia wszystkich obowiązujących w ich krajowych systemach prawnych przepisów, które dyskryminują osoby niepełnosprawne. Zwrócono uwagę Komisji Europejskiej na potrzebę wspierania udziału osób niepełnosprawnych w programach unijnych tj.: *Kultura, Kształcenie ustawiczne, Młodzież w działaniu, Media 2007* oraz *Europa obywatelska*. Dodatkowo po raz pierwszy odnotowano problem rodziców dzieci niepełnosprawnych i ich potrzeb, którzy często zmuszeni są pozostawać poza rynkiem pracy.

W dniu 17 marca 2008 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła *Rezolucję (2008/C75/01) w sprawie sytuacji osób niepełnosprawnych w Unii Europejskiej*. Po raz kolejny zauważono pozostawanie przez niepełnosprawnych w niekorzystnej sytuacji i marginalizowanie ich, szczególnie w dziedzinie zatrudnienia. W celu wzmacniania instrumentów prawnych ochrony osób niepełnosprawnych w różnych obszarach życia Unia przyjęła Konwencję Narodów Zjednoczonych o ochronie i promowaniu praw i godności osób niepełnosprawnych. Obecnie konwencja jest ważnym i skutecznym narzędziem pozwalającym promować i chronić prawa osób niepełnosprawnych w Unii Europejskiej.

Zakończenie

Mimo że Wspólnoty Europejskie przyjmowały i wprowadzały w życie instrumenty polityki walki z wykluczeniem społecznym osób niepełnosprawnych już od połowy lat siedemdziesiątych XX wieku, dopiero pod koniec lat dziewięćdziesiątych działania wspólnotowe zaczęły wiązać ograniczanie możliwości osób niepełnosprawnych z szerszym pojęciem dyskryminacji. Kluczową

rolę w tym zakresie odegrała Dyrektywa 2000/78/EC, która do dziś pozostaje najważniejszym instrumentem wspólnotowej polityki względem osób niepełnosprawnych. Podkreślić jednak należy, że ochrona osób niepełnosprawnych i wyrównywanie szans najlepiej rozwinięte są właśnie w kontekście zatrudnienia, w pozostałych dziedzinach życia społecznego wpływ prawodawstwa Wspólnoty na systemy krajowe państw członkowskich nie jest bezpośredni, w dużej mierze bowiem kwestia ta nadal pozostaje w obszarze właściwości kompetencji państw członkowskich. Na poziomie krajowym wiele państw odnosi się do problemu „dostępności” (*accessibility*) czy to w postaci stosownego ustawodawstwa, czy też w postaci promocji samej idei w społeczeństwie. Na zakończenie warto jednak dodać, że dla instytucji europejskich problem niepełnosprawności to istotne zagadnienie, świadczy o tym różnorodność dostępnych dokumentów. Niestety ich znacząca liczba często powoduje niejako chaos informacyjny. Istotne wydaje się stwierdzenie A. Mikrut, iż „nie wystarczy obdarzyć osoby z niepełnosprawnością pakietem rozmaitych praw (...) ważne jest, aby zechciały one – na miarę swoich możliwości – z praw skorzystać” [Mikrut 2010, s. 128].

Bibliografia

- Bogus H. (2004), *Niepełnosprawny na rynku pracy – standardy międzynarodowe*, „Niepełnosprawność i Rehabilitacja”, nr 3.
- Borek J., Głębicka K. (2011), *Europejskie systemy wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, „Praca Socjalna”, nr 5.
- Dębniewski G., Michowska D. (2003), *Status osób niepełnosprawnych na rynku pracy w Polsce i krajach Unii Europejskiej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, z. 1.
- Iwanow A. (2007), *Pomoc dla pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne*, „Prawo Przedsiębiorcy”, nr 11.
- Jankowska M. (2011), *Prawa osób niepełnosprawnych w międzynarodowych aktach prawnych*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania”, nr 1.
- Karpiuk M. (2009), *Integracja zawodowa osób niepełnosprawnych w prawie polskim*, „Niepełnosprawność i Rehabilitacja”, nr 3.
- Leszczewska K. (2005), *Aktywność osób niepełnosprawnych w poszukiwaniu zatrudnienia*, „Polityka Społeczna”, nr 2.
- Mikrut A. (2010), *O integracji społecznej osób z niepełnosprawnością w kontekście podmiotowości człowieka*, „Niepełnosprawność”, nr 4.
- OECD (2003), *Transforming Disability into Ability*, OECD Publishing, Paris.

- OECD (2005), *Breaking barrier, Thematic Review on Reforming Disability Policies to Improve Work Incentives*, DELSA/ELSA/RD.
- OECD (2006), *Sickness, Disability and Work: Breaking into Barriers*, Vol. 2, Norway, Poland and Switzerland.
- Poznańska D. (2005), *Polityka wobec osób prawnie niepełnosprawnych w Polsce: wpływ na finanse publiczne i aktywność zawodową ludności*, Narodowy Bank Polski, Warszawa.
- Prinz C., Tompson D. (2009), „*Sickness and Disability Programmes: What is Driving Policy Convergence?*”, „*International Social Security Review*”, Vol. 62, No. 4.
- Puhani P.A. (1999), *Evaluation Active Labour Market Policies; Empirical Evidence for Poland During Transition*, „*ZEW Economic Studies*”, nr 5, Physica – Verlag, Heidelberg.
- Stępnia M., Piasecki M. (red.) (2003), *Osoby z niepełnosprawnością w Unii Europejskiej. Szanse i Zagrożenia*, Norbertinum Fundacja Fuga Mundii, Lublin.
- Truszkowska J. (2009), *Niepełnosprawni: edukacja, rynek pracy*, Wydawnictwo Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości im. Bogdana Jańskiego, Łomża.



SPOŁECZNA AKADEMIA NAUK

Studia I i II stopnia

(LICENCJACKIE, INŻYNIERSKIE, MAGISTERSKIE,
JEDNOLITE MAGISTERSKIE)

SPOŁECZNE I HUMANISTYCZNE

- Bezpieczeństwo narodowe
- Dziennikarstwo i komunikacja społeczna
- Europeistyka
- Filologia angielska
- Japonistyka
- Pedagogika
- Pedagogika specjalna
- Pedagogika resocjalizacyjna
- Psychologia
- Socjologia
- Socjokryminologia
- Stosunki międzynarodowe
- Turystyka i rekreacja

EKONOMICZNE

- Finanse i rachunkowość
- Logistyka
- Zarządzanie
- Ekonomia

ARTYSTYCZNE

- Film i sztuki audiowizualne
- Grafika

MEDYCZNE

- Fizjoterapia
- Kosmetologia
- Zdrowie publiczne

PRAWNE

- Prawo
- Administracja

TECHNICZNE

- Architektura i urbanistyka
- Geodezja i kartografia
- Informatyka

Studia podyplomowe

www.podyplomowe.san.edu.pl

PAO: Studia przez internet

www.pao.pl

Studia III stopnia

(SEMINARIUM DOKTORANCKIE)

- Informatyka
- Zarządzanie
- Językoznawstwo

www.san.edu.pl



Studia w języku angielskim:

* Bachelor & Master

- International Business Management
- International Business Communication
- International Tourism and Hospital Management
- IT Management

* American Master from Clark University

- Master of Science in Professional Communication
- Master of Public Administration
- Master of Science in Information Technology

* MBA@SAN z dyplomem Master Clark University Ma

www.clarkuniversity.eu