

ADMINISTRACJA PUBLICZNA

Studia krajowe i międzynarodowe

National and International Studies

PUBLIC ADMINISTRATION

Nr 2 (20) 2012

Wyższa Szkoła Administracji Publicznej
im. Stanisława Staszica
w Białymstoku



RADA NAUKOWA

Przewodnicząca:

Barbara Kudrycka (Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. S. Staszica w Białymstoku)

Członkowie:

Kathleen Clark (Washington University), Jak Jabes (National University of Singapore, Lee Kuan Yew School of Public Policy), György Jenei (Corvinus University of Budapest, Centre of Public Affairs Studies), Juraj Nemeč (University of Matej Bel, Banská Bystrica, Faculty of Economics), B. Guy Peters (University of Pittsburgh, Department of Political Science), Martin Potůček (Charles University in Prague), Tiina Randma-Liiv (Tallin University of Technology), Allan Rosenbaum (Florida International University), Miren Sarasibar (Public University of Navarra, Faculty of Law), Bogusław Cudowski (Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Prawa), Bogdan Dolnicki (Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Prawa i Administracji), Jan Głuchowski (Katolicki Uniwersytet Lubelski, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji) Dariusz R. Kijowski (Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Prawa), Jerzy Kopania (Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. S. Staszica w Białymstoku), Witold Mikułowski (Krajowa Szkoła Administracji Publicznej), Agnieszka Pawłowska (Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Socjologiczno – Historyczny), Stanisław Prutis (Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Prawa), Jerzy Stelmasiak (Uniwersytet Marii Curie – Skłodowskiej w Lublinie, Wydział Prawa i Administracji), Halina Świączkowska (Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Prawa), Elżbieta Ura (Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Prawa i Administracji), Marek Wierzbowski (Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji)

REDAKCJA

Redaktor Naczelny - prof. WSAP dr hab. Patrycja Joanna Suwaj, psuwaj@wsap.edu.pl
Zastępca Redaktora Naczelnego - dr Julita Sitniewska, julitasitniewska@gmail.com
Sekretarz Redakcji - mgr Joanna Leszczyńska, jleszczynska@wsap-live.edu.pl
Webmaster, dystrybucja - mgr Marek Budkiewicz
Sprzedaż - mgr Elżbieta Kuprel, Dyrektor Wydawnictwa, wydawnictwa@wsap.edu.pl

ADRES REDAKCJI

Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, 15-555 Białystok, ul. Dojlidy Fabryczne 26
<http://www.wsap.edu.pl> • ap.wsap.edu.pl

Skład i łamanie: Agata Leszczyńska, druk: MAZOWIECKIE CENTRUM POLIGRAFII,
05-270 Marki, ul. Duża 1, tel. 22 497 66 55, www.c-p.com.pl

NAKLAD: 150 egz.

Copyright © Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku

ISSN 1730-5306

Redakcja nie zwraca materiałów nie zamówionych.

Zastrzegamy sobie prawo skracania i adiuścacji tekstów oraz zmiany ich tytułów.

„Administracja Publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe” jest półrocznikiem o profilu naukowym i profesjonalnym. Zajmuje się różnymi aspektami administracji publicznej i w tym kontekście –
– problemami administracji publicznej w wymiarze interdyscyplinarnym.

Liczba punktów do oceny parametrycznej jednostek naukowych – 5.

SPIS TREŚCI

Polityka/Policy

- Patrycja J. Suwaj 7
Transformacja ustrojowa jako *driving force* przemian administracji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej
Administration in Transition as *Driving Force* of Transformations in Administration in Central and Eastern European Countries

- Joanna Szulborska - Łukaszewicz
Festiwale w kontekście odpowiedzialności biznesu za kulturę
Festivals in the Context of Corporate Responsibility for Culture

Instytucje/Institutions

- Kamil Klepacki 43
Wykonywanie zadań publicznych z zakresu ochrony zdrowia na przykładzie relacji Narodowego Funduszu Zdrowia z ministrem właściwym do spraw zdrowia
Performing Exercise of Public Tasks in from Health Care on the Example Perspective of Relations Between the Polish National Health Fund (NFZ) and The Ministry of Health

- Jakub H. Szlachetko 57
Korporacyjna reglamentacja dostępu do zawodu adwokata w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych
Corporative Rationing of the Access to Attorneys' Profession in the Light of Administrative Court Judicial Practice

Procedury/Procedures

- Mirosława Laszuk 73
Problemy administracji celnej w sprawowaniu nadzoru nad grami na automatach o niskich wygranych
The Problems of Customs Administration in Carrying Out Surveillance of Games With Low Prizes

Zasady/Rules

- Barbara Zamącińska 87
Kształt samorządu gospodarczego w Polsce (uwagi prawne na tle inicjatywy zmierzającej do powołania powszechnego samorządu gospodarczego)
Model of Business Government in Poland (Legal Remarks on the Initiative Aiming at the Appointment of Common Business Government)

Sprawozdania/Reports

Małgorzata Wenclik

101

**Sprawozdanie z konferencji nt. „Polityka publiczna w Polsce.
Potrzeby modernizacji działań publicznych wobec kryzysu”, 12 grudnia 2012 r.,
Warszawa**

Polityka Policy

PATRYCJA J. SUWAJ*

TRANSFORMACJA USTROJOWA JAKO *DRIVING FORCE* PRZEMIAN ADMINISTRACJI W KRAJACH EUROPY ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ

STRESZCZENIE

Przedmiotem niniejszych rozważań jest zagadnienie transformacji ustrojowej, które stanowi punkt wyjścia do przyjrzenia się, czy i jak owa transformacja wpłynęła na kraje Europy Środkowej i Wschodniej (CEE) i ich administracje.

W opracowaniu wskazano na pewne prawidłowości, tendencje, bodźce przyśpieszające lub spowalniające tempo przemian dotyczących administracji i administrowania w podstawowych, dostrzegalnych nurtach: demokratyzacji i przechodzenia w stronę gospodarek wolnorynkowych, włączenia się w przygotowania do przystąpienia do UE oraz momencie przystąpienia do UE. Artykuł pokazuje podobieństwa i różnice w dochodzeniu do współczesnych kształtów i standardów administracji i administrowania (rządzenia) oraz stawia pytania o przyszłość reform administracji na obszarze CEE.

ADMINISTRATION IN TRANSITION AS DRIVING FORCE OF TRANSFORMATIONS IN ADMINISTRATION IN CENTRAL AND EASTERN EUROPEAN COUNTRIES

SUMMARY

This paper attempts to identify the principal features of public administration in Central and Eastern Europe in transition. It also points to at differences among the countries in the region. It is important to recognize that while they share much in common as a result of their exposure to Communism and the desire to become members of the EU, they do follow separate tracks both in terms of direction and intensity of reforms. This paper also poses some questions on reforms' intensity in the future.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, przemiany, reformy administracji
w krajach CEE, transformacja ustrojowa

Key words: public administration, public administration reforms in CEE,
public administration in transition

* Dr hab., prof. Wyższej Szkoły Administracji Publicznej im. S. Staszica w Białymstoku.

1. WPROWADZENIE

Przedmiotem niniejszych rozważań jest zagadnienie transformacji ustrojowej i z niego uczyniłam punkt wyjścia do przyjrzenia się, czy i jak owa transformacja wpłynęła na kraje Europy Środkowej i Wschodniej (CEE¹) i ich administracje.

Nie jest przy tym moim zamierzeniem dokonanie jakiejś szczególnie rozbudowanej analizy i oceny poszczególnych przypadków w poszczególnych krajach regionu. Zwracam tu raczej uwagę na pewne prawidłowości, tendencje, bodźce przyśpieszające lub spowalniające tempo przemian dotyczących administracji i administrowania w podstawowych, dostrzegalnych nurtach: demokratyzacji i przechodzenia w stronę gospodarek wolnorynkowych, włączenia się w przygotowania do przystąpienia do UE oraz momencie przystąpienia do UE. Wreszcie pokazują gdzieś podobieństwa i różnice w dochodzeniu do współczesnych kształtów i standardów administracji i administrowania (rządzenia).

2. DELIMITACJA OBSZARU EUROPY ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ (EŚW LUB CEE)²

Europa Środkowa to region położony pomiędzy różnie definiowanymi Europą Zachodnią i Europą Wschodnią. Choć geograficznie środek Europy położony jest we wschodniej części Polski w mieście Suchowola, to warto jednak wskazać, że terminy: Europa Północna, Południowa i Południowo-Wschodnia również wpływają na zakres tego pojęcia, w zależności od ujęcia ich granic. Termin Europa Środkowa (Centralna) nie jest jednoznaczny [Washington Post, 1990]. Zaczął być znów używany po upadku żelaznej kurtyny, stąd część publikacji naukowych traktuje Europę Środkową jako synonim tzw. Grupy Wyszehradzkiej. Według r. Tiersky'ego [Tiersky, s. 472] i „The Economist” [The Economist, 2005] Europa Środkowa w najbardziej ścisłym znaczeniu to właśnie kraje konstytuujące Trójkąt Wyszehradzki: Czechy, Polska, Słowacja i Węgry. Bank Światowy i OECD do Europy Środkowej zaliczają, obok wskazanych krajów, także Słowenię ze względu na podobieństwa etniczno-kulturowe i gospodarcze³.

Także zakres pojęcia Europa Wschodnia nie jest oczywisty. Wydział Statystyczny Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) do Europy Wschodniej włącza: Białoruś, Bułgarię, Czechy, Mołdawię, Polskę, Rumunię, Rosję, Słowację, Ukrainę oraz Węgry, zaś Amerykańska Centralna Agencja Wywiadowcza (CIA), w swoim corocznym raporcie „The World Factbook”, do krajów Europy Wschodniej zalicza jedynie: Białoruś, Estonię, Litwę, Łotwę, Mołdawię i Ukrainę.

¹ Central and Eastern Europe. W tej pracy skrót CEE będzie używany na oznaczenie Europy Środkowej i Wschodniej.

² Ten punkt opracowania pochodzi z tekstu pt. *Konsekwencje reform okresu transformacji dla współczesnej administracji publicznej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Wpływ przemian cywilizacyjnych na administrację i prawo administracyjne*, P.J. Suwaj, J. Zimmermann (red.). Monografia ta ukaze się nakładem wyd. Wolters Kluwer w 2013 r.

³ Warto jednak wskazać, że większość źródeł do krajów Europy Środkowej zalicza także Austrię, Lichtenstein, Niemcy i Szwajcarię. Zebranie tych prób definiowania podziałów odnajdziemy w: Kłoczowski, 2004, s. 29–30.

Oprócz tych, przykładowych jedynie wyliczeń, wskazuje się także, jak już wspomniano, na obszary Europy Północnej, Południowej, Południowo-Wschodniej, które obejmują kraje zaliczane także do kręgu krajów CEE. I tak dla przykładu do krajów Europy Południowo-Wschodniej CIA zalicza: Albanię, Bułgarię, Bośnię i Hercegowinę, Chorwację, Czarnogórę, Serbię, Macedonię, Rumunię oraz Turcję. Rosja w tym podziale sklasyfikowana jest jako państwo transkontynentalne.

Niebagatelne znaczenie, także w rozpoznawaniu krajów CEE, ma fakt przynależności w latach 1940-1990 przez większość z nich do bloku komunistycznego. Kraje te rozlokowane są nie tylko w centrum i na wschodzie, ale też na północy i na południu Europy. Dziś część krajów z tzw. byłego bloku wschodniego (Bułgaria, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Czechy, Słowacja, Słowenia, Rumunia, Węgry) wchodzi w skład wspólnej europejskiej rodziny – Unii Europejskiej, którą pierwotnie założyły kraje tzw. Europy Zachodniej.

Podsumowując, proste z pozoru definiowanie zakresu pojęcia Europa Środkowa i Wschodnia, nie jest wcale oczywiste. Bowiem poza geograficznymi, czy politycznymi podziałami istnieją także inne, jak choćby historyczne, czy kulturowe. Procesy europeizacji i globalizacji dotyczą coraz większej rzeszy krajów i jedne od drugich uczą się oraz czerpią doświadczenia. Doroczna konferencja administratywistów z krajów CEE, organizowana w różnych miastach regionu przez czołową międzynarodową organizację, działającą na tym terenie – NISPAcee⁴, z siedzibą w Bratysławie, co roku przyciąga naukowców, ekspertów i praktyków administracji publicznej z krajów oddalonych od geograficznie wydzielonej Europy Środkowej i Wschodniej. Naukowcy z Azji, tj. np. z Armenii, Azerbejdżanu, Uzbekistanu czy Kirgistanu obecni są na dorocznych konferencjach od kilku lat, a od roku 2011 konferencja gościła także uczestników z Afganistanu, co sprawia że z perspektywy obserwatora i badacza administracji publicznej pojęcie Europy Środkowej i Wschodniej jest dziś bardzo pojemne.

3. WYSIŁKI REFORMATORSKIE LAT 1990 I PRZEŁOMU XX I XXI WIEKU

Administracja publiczna w krajach CEE, po okresie zwanym Jesienią Ludów, wymagała jak najszybszej przebudowy, jako warunku ogólnej transformacji ustrojowej ku demokracji i gospodarce rynkowej, co było szczególnie podkreślane przez instytucje i ekspertów międzynarodowych, np. z OECD. Potrzeba natychmiastowych lub przynajmniej szybkich zmian dotyczyła szczególnie:

- odejścia od planowania centralnego i nakazowo-rozdzielczego systemu zarządzania gospodarką;
- uruchomienia procesów prywatyzacji i reprivatyzacji;
- ograniczenia funkcji i wpływów administracji rządowej;
- szerszego korzystania w i przez administrację z form prawa cywilnego;
- utrzymania pewnej sfery oddziaływania władczego, częściowego odchodzenia od prowadzenia przez państwo usług publicznych i przechodzenia na świadczenia ekwiwalentne (w części lub całości płatne);

⁴ *The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe.*

- nowego podejścia do zarządzania sprawami publicznymi;
- powołania (lub odrodzenia) administracji samorządowej [Boć, 2003, s. 22]⁵.

Fundamentalna transformacja, w jaką od 1989 roku zostały zaangażowane kraje CEE biegła trzema torami, które cechowało ściśle powiązanie oraz interzależność: wprowadzenie demokracji oraz instytucji demokratycznych w państwie, przesunięcie w stronę systemu rynkowego oraz podjęcie wysiłków w kierunku integracji z Unią Europejską [Fournier, 1998]. Ten ostatni element charakteryzuje jednak tylko część państw regionu. Narodowe modele różniły się w zakresie czasu, przebiegu oraz materii podejmowanych reform (*timing and content*), co uzależnione było od wewnętrznych warunków politycznych, społecznych, czy np. kulturowych.

Jak zauważają badacze okresu przemian i reform, wyraźnie wyodrębnić można dwie grupy krajów podejmujących przedmiotowe reformy administracji publicznej⁶. Pierwszą stanowią kraje Europy Środkowej, włączając w to kraje bałtyckie (te kraje podjęły starania o włączenie do UE), drugą zaś kraje byłego ZSRR [Bouckaert, Nakrošis, Nemeč, 2011, s. 11]. Inny podział (uwzględniający trzy grupy krajów) za punkt odniesienia bierze moment rozpoczęcia przebudowy, dynamikę wprowadzania reform oraz ich kontynuację: „Na Węgrzech i w Polsce, zmiany polityczne i instytucjonalne rozpoczęto z relatywnie dużą prędkością: reformy polityczne, prawne jak też strukturalne wdrażano w okresie dwu, trzy - letnim. Ten szybki start zastąpiła prawie dekada długiego procesu reform. Bułgaria i Łotwa należały do innej grupy, gdzie po początkowej fazie rewolucyjnych zmian politycznych (niepodległość i nowa konstytucja), bieżące, istotne reformy sektora publicznego zostały odroczone. Po latach stagnacji, dopiero pod koniec lat 90 -tych stopniowo rozpoczęto zmiany idące w kierunku modernizacji samorządu, w tym strukturalne i terytorialne. Trzecia grupa krajów (Chorwacja i Słowacja), nie tylko rozpoczęła podstawowe strukturalne reformy ze znacznym opóźnieniem, ale nie była w stanie podjąć wszechstronnych reform w pierwszej dekadzie transformacji” [Péteri, Zentai, 2002, s. 13-30].

⁵ W aspekcie powołania (odrodzenia administracji samorządowej) warto mieć na względzie, że niektóre kraje CEE miały już tradycje samorządności. Oprócz dziedzictwa systemu komunistycznego, starsze, przedkomunistyczne tradycje także odgrywały swoją rolę w reformach z okresu lat 90-tych ubiegłego stulecia. Władze terenowe mają bowiem swoją historię w Czechosłowacji, Polsce i na Węgrzech i tam właśnie przedkomunistyczne systemy stanowiły inspirację dla reformatorów. Na ziemiach, które należały do byłej monarchii Austro-Węgierskiej, nowoczesne administracje terenowe utworzono w 1862 r. Z pewnymi modyfikacjami system ten przetrwał w obu krajach aż do 1945 r. W Polsce do roku 1918 podzielonej między zaborców, elementy systemów prawnych Austro-Węgier, Prus i Rosji współdzystowały po odzyskaniu niepodległości do 1930 r., zaś dla reformy z 1990 r. największą przeciw inspirację stanowiły austriacki i niemiecki system administracji terenowej [Por. Illner, 1999, s. 14-15]. Za to rozwiniętych tradycji samorządowych nie miały np. Bułgaria, Łotwa, Rumunia, Słowacja, Słowenia [zob. Rydlewski, 2007].

⁶ Celowo w tym miejscu, jak też w następnych używam pojęcia „reforma”. Wychodząc bowiem z założenia, że każda reforma jest przemianą, przekształceniem ale nie każda przemiana staje się reformą, przyłączam się do stanowiska T. Górzyńskiej [Górzyńska, 2011, s. 62], że wątpliwości budzi rozumienie reformy jako „przekształcenia jakiegos systemu instytucji państwowych, społecznych itp. bez naruszenia ich podstaw” (tak np. Stefaniuk, Szreniawski, 2009, s. 670). Na uznanie zasługuje definicja reformy administracji, która zakłada, że „Pojęcie reformy administracji można stosować wobec takich działań, których realizacja podyktowane jest koniecznością osiągnięcia określonych wartości i celów zewnętrznych w stosunku do samej administracji. Tym samym reformę należy wyraźnie odróżniać od wprowadzania takich tylko zmian i innowacji, które stanowią (powinny stanowić) elementy każdego administrowania, związane z naturą administracji”. Rabska, 1997, s. 11 i 12. Przemiany administracji krajów CEE, jakie opisuję w niniejszych rozważaniach, ze względu na swój charakter, przyczyny, przebieg i skutki, zasługują w moim przekonaniu na miano reform.

4. REFORMY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W EUROPIE ŚRODKOWEJ

Kraje Europy Środkowej w pierwszym okresie reform (we wczesnych latach 1990), skoncentrowały swoje wysiłki na budowie systemów administracji publicznej opartych o demokratyczne podstawy. Reformy w tych krajach można scharakteryzować jako relatywnie podobne. Za szczególnie cenne można uznać wskazówki ze strony OECD, które podkreślało w swoich raportach potrzebę i wagę transformacji instytucji publicznych „gdy chce się skutecznie przejść do demokratycznych systemów rządzenia i gospodarek rynkowych”. OECD wskazywało także, że w krajach regionu administracja publiczna nie cieszy się zaufaniem i jest postrzegana jako narzędzie poprzedniego systemu, co tym bardziej oznaczało konieczność szybkich zmian w tym zakresie [*Preparing Public Administrations...*, 1998]⁷. Na reformy administracji publicznej wpływ także miała ówczesna sytuacja gospodarcza. We wczesnych latach 90-tych, kryzys gospodarczy dotknął boleśnie głównie kraje CEE, wśród których najdotkliwiej Łotwę, Słowację i Chorwację. W opinii G. Péteri i V. Zentai w tych krajach „był to oczywisty powód dla opóźnionego startu decentralizacji i reform administracji publicznej. W tym samym czasie Węgry i Polska z niższym poziomem upadku gospodarczego właśnie rozpoczynały reformy instytucjonalne” [Péteri, Zentai, 2002, s. 19-20].

Początkowo demokratyzacja oznaczała ustanowienie nowego porządku konstytucyjnego, transferującego władzę w kierunku wybieralnych przedstawicieli; prawa, które chroniłoby wolność wyrażania opinii; stworzenie multipartyjnego systemu oraz możliwości faktycznego oddziaływania elektoratu na władzę. Kroki te, podjęte przecież w kierunku budowania społeczeństwa demokratycznego, wymagały także stworzenia państwa prawnie ukonstytuowanego, funkcjonującego w oparciu o zasadę państwa prawa, przy jednoczesnej eliminacji arbitralnego używania władzy, promocji otwartości i przejrzystości oraz systemowego podejścia do walki z korupcją. Takie podejście determinowało także gruntowną transformację systemu rządzenia (*governance*; Kudrycka, Peters, Suwaj (red.), 2009; rząd bowiem nie pozostawał już w służbie partii lub klasy. Zaś administracja publiczna obok wdrażania polityk rządu, stanowić miała gwarancję trwałości i ciągłości państwa⁸.

Wydaje się, że krajowy kontekst polityczny, w szczególności zaś stabilność i czasem nawet uporczywe trwanie rządzących reżimów politycznych były głównymi bodźcami, które wydatnie mogły pomóc lub przeszkodzić procesom reform administracji. W krajach post socjalistycznych system partyjny był ukształtowany przez i na długie lata. Co za tym idzie, w pierwszej dekadzie przebudowy rządu formowane były przez ustalenia koalicyjne będące efektem multipartyjnej,

⁷ Warto także zauważyć, że w początkowym okresie przemian reformom administracji publicznej w regionie towarzyszyło poważne wsparcie finansowe, organizacyjne oraz merytoryczne programów instytucji pomocowych m.in. z USA czy Kanady. Wsparcie ze strony organizacji międzynarodowych jak OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) czy organizacji pozarządowych o międzynarodowym zasięgu, jak OSI (w tym czasie silny ośrodek *Open Society Institute* na region CEE znajdował się w Budapeszcie; obecnie główną siedzibą OSI jest Nowy Jork), pozwalało na realizację projektów typu *institutional building* czy *capacity building*. Warto także mieć na uwadze, iż gros wsparcia finansowego dawały także programy o profilu tzw. *assistance*. Odegrały one istotną rolę nie tylko w procesie planowania i przygotowania reform ale także w ich wdrażaniu.

⁸ W. Willson już w 1887 r. wskazywał: „Administration is the most obvious part of government; it is overment in action; it is the executive, the operative, the most visible side of government, and is of course as old as government itself” [Willson, 2008, s. 16].

wykazującej kłopotliwą często kruchość, współpracy. Główne założenia reform skoncentrowanych na przebudowę prawa i systemu instytucjonalnego poddane były nie tyle dyskusjom politycznym, co negocjacjom, które zatracać mogły jasność, cel i spójność tych reform⁹. Praktycznie wszystkie zmiany w procesie reform, obejmujące także ich przyśpieszenie, pozostawały w ścisłej korelacji do zmian zachodzących we władzach politycznych, szczególnie gdy towarzyszyły im podstawowe roszady polityczne, jak np. wybory. W Polsce model nowego podziału terytorialnego przygotowano w 1992 r.,¹⁰ jednak jej wdrożenie nastąpiło dopiero w roku 1998, gdy do władzy doszły siły zbliżone do tych sprzed 6 lat. W Słowacji i Chorwacji także radykalny odwrót od poprzednich układów politycznych otworzył w 1998 i 2000 roku możliwość przygotowania i ogłoszenia programów decentralizacji.

J. Fournier w raporcie dla OECD ze stanu zaawansowania reform administracji publicznej w krajach CEE w 1998 r. wskazywał: „Administracja nie jest jedynie neutralnym wykonywaniem polityki; to także gwarancja konstytucyjna. Służba cywilna podlega ochronie przed wpływami partyjnymi. Wprowadzono kontrolę bezstronności. Otwarto kanały kontaktów ze społeczeństwem. Zdecentralizowano władzę” [Fournier, 1998].

Także proces transformacji gospodarczej oparty był na podobnych działaniach skierowanych w stronę budowy gospodarek rynkowych. Reformy w stronę gospodarki wolnorynkowej oznaczały przede wszystkim potrzebę odejścia od planowania centralnego i nakazowo-rozdziałowego systemu zarządzania gospodarką oraz pierwszeństwo inicjatywy jednostki. Te elementy musiały być ujęte w ramy prawne i administracyjne. W centrum reform ekonomicznych stały prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych, liberalizacja handlu i cen, stworzenie mechanizmów wspomagających rynki, czy restrukturyzacja banków. Nie ulegało wątpliwości, że w obliczu nowej sytuacji także rola administracji publicznej musiała ulec zmianie. Zmuszona ona została do odejścia od bezpośredniego tworzenia dóbr i usług. To z kolei wymagało kompleksowej transformacji prawa publicznego, kompetencji, struktury i kadr administracji publicznej tak na szczeblu centralnym, jak i terenowym. Pomimo debat na temat tempa zmian i form prywatyzacji w tym wczesnym stadium, przemiany gospodarcze w krajach CEE uwiaryściły podobne trendy. Powołano bowiem do życia podstawowe instytucje gospodarki wolnorynkowej a proces ten ukończono z końcem dekady. Jednak koszt tej transformacji był wysoki, czego przykładem może być znacznie rosnący we wszystkich krajach regionu (może z wyjątkiem Polski i Węgier; por. Péteri, Zentai, 2002) poziom bezrobocia.

Drugim, obok postępującej demokratyzacji i przechodzenia w stronę gospodarek wolnorynkowych, wspólnym nurtem przemian zachodzących w krajach Europy Środkowej było włączenie się w przygotowania do przystąpienia do UE (okres tzw. *pre-accession*), które objęły okres końca XX i początek XXI wieku (może z wyjątkiem Rumunii, która w tym zakresie włączyła się później).

Włączenie krajów Europy Środkowej (i po części Wschodniej) do UE stanowiło czwartą falę rozszerzenia Unii. Pierwsza, „zachodnia” objęła Danię, Irlandię i Wielką Brytanię. Druga fala rozszerzenia, „południowa” dodała Grecję, Portugalię i Hiszpanię. Trzecią falę stanowiły kraje skrajnie w EFTA (częściowo można ją także nazwać „północną”). Rozszerzenie to objęło Finlandię,

⁹ Przykładem może tu być Bułgaria, gdzie lewicowe ugrupowania wspierały decentralizację na możliwie najniższym szczeblu, podczas gdy region, jako podstawowy poziom rozwoju gospodarczego, był wskazywany przez partię pravicową. Szczegółową analizę w tym zakresie prowadzi Djildjov, 2002, s. 75-89.

¹⁰ Autorami byli prof. M. Kulesza, J. Stepien (późniejszy Prezes TK) i prof. J. Regulski – autor reformy z 1990 r.

Szwecję i Austrię. Z każdą falą rozszerzenia Unii kraje kandydujące miały do pokonania „wyższy próg” zobowiązań politycznych i obowiązków administracyjnych, co do zasady nienegocjowalnych.

Można w tym miejscu pokusić się o kilka uwag o ogólniejszym charakterze. Co do zasady członkostwo w Unii Europejskiej ma otwarty charakter dla wszystkich krajów o europejskiej tożsamości, które mają wolę i są w stanie spełnić wymagania stawiane członkom. Kombinacja woli i potencjału jest tu dość istotna. Nie było bowiem wątpliwości co do woli i chęci przystąpienia do UE przez kraje CEE. Jak wskazywał Hans van den Broek, Komisarz odpowiedzialny na rozszerzenie UE: „poczekalnia jest pełna” [H. van den Broek, 1997, s. 8]. L. Metcalfe wskazywał na „oczywistą niecierpliwość” leżącą po stronie krajów Europy Środkowej i Wschodniej, wypełnioną wyjątkowo wysokimi oczekiwaniami co do skali oraz korzyści płynących z przystąpienia do UE a także nierealnych założeń co do tempa procesu rozszerzenia [Metcalfe, 1998, s. 42]. To, co jednak budziło poważne wątpliwości, to realne możliwości krajów CEE sprostania złożonym i roszczeniowym wymogom członkostwa.

Obawy przed włączeniem krajów CEE do UE istniały w zdecydowanie większym natężeniu po stronie samej Unii i jej dotychczasowych krajów członkowskich, niż kandydatów, którzy za wszelką cenę chcieli dołączyć do „Zachodu”. Dotyczyły one zarówno ilości krajów akcesyjnych, tego co te kraje wniosą a czego będą oczekiwały, zmiany kształtu i pewnie sposobu funkcjonowania samej Unii, jednak chyba przede wszystkim kwestii finansowych, a co za tym idzie znacznego obciążenia dotychczasowych członków. W 1998 r. wskazywano na trzy podstawowe źródła potencjalnych problemów, jakie towarzyszyć mogły krajom kandydującym [por. Metcalfe, 1998, s. 41 i n.]. Pierwszą stanowiła liczba krajów - kandydatów. Z zasady każdy kraj sam negocjował swoje warunki wejścia niezależnie od pozostałych, wiązały się z tym faktem oczywiste problemy poradzenia sobie z samą ilością. Procedury przystąpienia, mimo że zostały opracowane przy wcześniejszych negocjacjach akcesyjnych, musiały i tak być każdorazowo dostosowane do nowych okoliczności. Jako drugie źródło złożoności problemu przystąpienia krajów z CEE do Unii Europejskiej wskazywano trudności w spełnieniu kryteriów kopenhaskich¹¹ oraz rozwoju umiejętności rządzenia (*governance*; por. Suwaj, 2009, s. 47- 51) i zarządzania (*management*), niezbędnych do wykonywania zadań rządu i administracji kraju członkowskiego. Przed krajami kandydującymi bowiem stało trudne zadanie wyniesienia systemów administracji publicznej i rządzenia do standardów europejskich. Wreszcie trzecim problemem, tym razem stojącym po stronie UE, okazała się być niezbędność przeprowadzenia reformy instytucjonalnej, w związku z planowanym rozszerzeniem. UE przerosła ramy instytucjonalne, które pierwotnie zostały stworzone, aby służyć ograniczonym potrzebom sześciu zaledwie państw członkowskich. Wykazała przy tym niewielką zdolność do reform strukturalnych. Wskazywano np., że termin „zdolność absorpcyjna”, który wszedł do powszechnego użycia nie odzwierciedlał złożoności zmian strukturalnych, które były w tym czasie niezbędne do ekspansji na czymś zbliżonym do dwukrotności obecnego członkostwa bez utraty skuteczności. UE w tym czasie odczuwała znaczący problem „deficytu zarządzania”, który pilnie wymagał rozwiązania. Zaś zadanie naprawienia instytucjonalnych braków i słabości nie mogło być odłożone na długo bez poważnego uszkodzenia systemu i zakłócania procesu rozszerzenia. Oznaczało to, że w rzeczywistości kraje kandydują-

¹¹ Tzw. kryteria kopenhaskie obejmowały: stabilność instytucji gwarantujących demokrację, przestrzeganie zasady państwa prawa oraz praw człowieka, poszanowanie i ochronę praw mniejszości, istnienie i funkcjonowanie gospodarki rynkowej, zdolność radzenia sobie w warunkach konkurencji na rynkach UE oraz zdolność do podtrzymania i realizacji celów politycznych i gospodarczych Unii a także przystąpienia do unii monetarnej.

ce negocjowały przystąpienie do systemu, który miał zostać zmieniony w niektórych wypadkach w zupełnie nieprzewidywalny sposób właśnie przez włączenie do niego nowych krajów [Metcalf, 1998, s.45].

Nie budzi wątpliwości, że integracja z Unią Europejską możliwa jest jedynie wtedy, gdy istnieje w danym kraju system demokratyczny i gospodarka rynkowa. Toteż wysiłki mające przybliżyć kraje CEE do zespolenia z Unią Europejską, koncentrowały się na podejmowaniu nieraz kluczowych zmian w szeregu obszarach z tymi elementami związanych: instytucji politycznych, systemów sprawiedliwości, samorządu terytorialnego, administracji centralnej, służby cywilnej czy zapobieganiu/przeciwdziałaniu korupcji. Prawie dekadę po upadku komunizmu (17 lipca 1997 r) Komisja Europejska oceniała stan gotowości 10 krajów kandydujących z CEE [Polski, Czech, Słowacji, Słowenii, Węgier (kraje Europy Centralnej), Bułgarii, Rumunii (Europa Południowo-Wschodnia), Litwy, Łotwy i Estonii (Europa Północno-Wschodnia)], biorąc pod uwagę powyższe obszary. Ocena była zróżnicowana, warto jednak wskazać na podnoszone w niej kwestie¹².

W obszarze instytucji politycznych ocena była pozytywna, szczególnie, że siedem na dziesięć krajów oceniono jako spełniające już kryteria ustanowione w Kopenhadze; dwa kraje, Bułgaria i Rumunia, były „w drodze”, a jedynie w przypadku Słowacji oceniono sytuację jako niezadawalającą. W obszarze samorządu terytorialnego można podkreślić, że w 1997 r. wszystkie kraje kandydujące cieszyły się już (względną) samodzielnością na poziomie gmin, ale tylko niektóre wyłoniły szczebel pośredni pomiędzy lokalnym a centralnym (co zostało w raporcie Komisji opisane, ale nie skrytykowane). Komisja podkreśliła jednak potrzebę istnienia autonomii fiskalnej zdecentralizowanych władz lokalnych oraz w przypadku Bułgarii, Czech, Polski i Rumunii wskazała na istniejącą wciąż zależność finansową od rządu i administracji centralnej.

W momencie sporządzania „oceny” wszystkie kraje wymagały nakreślenia i wdrożenia spójnych planów reform administracyjnych. Prawdziwa fala reform nadeszła dopiero dwa lata później (przed 1999 jedynie wysiłki Polski, Litwy, Słowenii i Węgier były dostrzegalne). W 1992 r. polski rząd przyjął „Wstępne założenia przebudowy administracji publicznej”, wdrożono je dopiero 5 lat później; w 1999 podobne dokumenty przyjęły Estonia, Czechy, Słowacja, w 2000 Litwa, zaś Łotwa przyjęła Strategię Reformy Administracji Publicznej na lata 2001-2006 [Bouckaert, Nakrošis, Nemeč, 2011, s. 11]. Okresu reform w tym zakresie nie można jednak uznać za całkowicie zakończony (np. w Polsce od 2012 r. rząd D. Tuska planował kolejne reformy „centrum”; www.premier.gov.pl).

Odnosząc się do struktur administracji, Komisja wspominała jedynie dwukrotnie o roli rządu wskazując, że wzrosła w Estonii i jest zbyt słaba w Słowacji, przez co spowalnia podejmowanie decyzji o znaczeniu strategicznym. W ocenie Komisji bułgarskie ministerstwa potrzebowały podstawowych reform; na Łotwie poszczególne ministerstwa różniły się znacznie w zakresie efektywności podejmowanych działań; w Estonii oceniono je jako zbyt małe i przeładowane. Pozytywnie oceniono organizację struktur administracji odpowiedzialnych za koordynację spraw europejskich w Estonii, na Łotwie, w Polsce, w Rumunii, Słowenii i na Węgrzech. W sferze procedur Słowenii zarekomendowano wzmocnienie koordynacji między ministerstwami, rumuńska służba cywilna okazała się być odporna na poddanie się odpowiedzialności, podczas gdy Bułgaria

¹² Komisja Europejska, Suplementy do Biuletynu UE: Węgry (6/1997), Polska (7/1997), Rumunia (8/1997), Słowacja (9/1997), Łotwa (10/1997), Estonia (11/1997), Litwa (12/1997), Bułgaria (13/1997), Republika Czeska (14/1997) oraz Słowenia (15/1997); dostępne na: www.ec.europa.eu.

potrzebowała zwiększenia poziomu przejrzystości w administrowaniu sprawami publicznymi.

Służba cywilna była kolejnym poddany analizie i ocenie obszarem. W 1997 roku zaledwie kilka krajów wprowadziło do swoich systemów prawnych ustawodawstwo dotyczące tej kluczowej grupy funkcjonariuszy publicznych (Węgry jako pierwsze w 1992 r. z nowelizacją w 2001 r., Łotwa w 1994 r., następnie w 2000 r., Estonia i Polska miały swoje ustawy o służbie cywilnej od 1996 r.; warto jednak podkreślić, że w Polsce nowe ustawy o służbie cywilnej wprowadzono jeszcze trzy razy: w 1998, 2006 i 2008 r.¹³).

Wszystkie (z wyjątkiem Słowenii), kraje CEE dotknięte były korupcją. W tym obszarze jednak rekomendacje Komisji były zorientowane bardziej na wprowadzanie instrumentów detekcyjnych, śledczych i penalizujących niż prewencyjnych. Nie powinien także uchodzić uwadze fakt, że na polu zwalczania korupcji, wymagania Komisji wobec kandydatów były o wiele ostrzejsze i wyższe, niż wobec „starych” członków. Włączenie korupcji jako kwestii o kluczowym znaczeniu dla przystąpienia do Unii Europejskiej oznaczać mogło, że istnieją antykorupcyjne ramy, które są już wiążące dla państw członkowskich UE, do których kraje kandydujące muszą się dostosować. W rzeczywistości jednak takie ramy nie istniały, a przynajmniej nie w sensie formalnym [Suwaj, 2005, s. 318-344].

Natura funkcjonowania mechanizmów polityki publicznej w Europie i dla Europy tkwi w tym, że przyszli członkowie zmuszeni są do „obejmowania” spraw europejskich poprzez zaangażowanie całych rządów. Muszą powołać skuteczne instytucje koordynujące, włączyć do porządków krajowych w relatywnie krótkim czasie całe *acquis communautaire*, muszą być zdolni do efektywnego wdrożenia dyrektyw i polityki warunkach krajowych. Wszystkie kraje kandydujące, aby sprostać tym wymogom, ustanowiły w pierwszej dekadzie reform administracji takie koordynujące ciała.

Trzeba podkreślić, że szczególna sytuacja w jakiej znalazły się kraje przechodzące transformację sprawiła, iż ciężar przystąpienia kandydatów z Europy Środkowej był znacznie większy niż w przypadku innych kandydatów lub poprzednio przyjętych krajów. W porównaniu do Austrii, Finlandii lub Szwecji, czy momentu przystąpienia Grecji, Portugalii i Hiszpanii, kraje CEE musiały pokonać większą odległość od ich położenia początkowego do osiągnięcia warunków, które umożliwiałyby członkostwo. *Acquis* znacznie się rozrosło i nadal się powiększa. W „starych” państwach członkowskich Unii, zarówno krajowe systemy administracyjne oraz *acquis communautaire* ewoluowały na przestrzeni dekad, wraz z rosnącym wyrafinowaniem i złożonością zachodnioeuropejskich gospodarek, ich integracją z europejskimi i światowymi systemami handlowymi oraz ich multi-warstwowymi systemami rynkowymi oraz infrastrukturą. Gospodarki EŚW, długo utrzymywane w wymuszonej, względnej prostocie, geograficznie zniekształcone, potrzebowały czasu, aby się rozwinąć.

5. REFORMY W KRAJACH BYŁEGO ZSRR

Wśród przyczyn rozpadu państwa wymienia się zwykle fiasko (a zdaniem przeciwników – samo podjęcie) rozpoczętego przez ostatniego przywódcę państwa Michaiła Gorbaczowa programu umocnienia systemu politycznego ZSRR pod hasłami ustrojowej przebudowy (перестройка), przyspieszenia (ускорение) rozwoju gospodarczego oraz jawności (гласность) życia społecznego.

¹³ O tym, czy w przypadku zmian, jakie zachodziły w polskim ustawodawstwie w dotyczącym służby cywilnej, można mówić jako o „reformach”, w ciekawy sposób pisze Górzyńska w: Górzyńska, 2011, s. 62-78.

Ważną rolę odegrała też nieustępliwa polityka prezydenta USA Ronalda Reagana względem ZSRR, czy kryzys systemu komunistycznego w państwach satelickich ZSRR, datowany od czasu powstania w Polsce „Solidarności”. Upadek ZSRR był jednak procesem wielopłaszczyznowym i trudno wpisać go w jednoznaczne ramy chronologiczne – w przeciwieństwie do procesu formalnego rozpadu, który rozpoczęło oficjalne niezależnienie się pierwszej z republik [Gaidar, Bouis, 2007; Gaidar, 2003].

Od roku (jak w przypadku Kirgistanu) do trzech lat (jak w przypadku Estonii) trwało uznanie niepodległości nowych państw (byłych republik radzieckich) przez ZSRR (momentem początkowym było ogłoszenie przez te kraje deklaracji suwerenności a następnie deklaracji niepodległości). Proces odłączania się zapoczątkowała Estonia, która w 1988 r. ogłosiła suwerenność, a w jej ślad do 1990 poszły wszystkie pozostałe republiki związkowe, stąd też okres ten nazywany jest «paradą suwerenności». W wyniku rozpadu ZSRR powstało 15 państw (Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Estonia, Gruzja, Kazachstan, Kirgistan, Litwa, Łotwa, Mołdawia, Rosja, Tadżykistan, Turkmenistan, Ukraina i Uzbekistan), z czego trzy z nich Litwa, Łotwa i Estonia z dniem 1 maja 2004 r. przystąpiły do WE (z dniem 1 grudnia 2009 r. WE została zastąpiona przez UE).

Nie można jednak zredukować do jednego uniwersalnego wzorca sytuacji, jaka towarzyszyła i towarzyszy reformom zachodzącym w krajach Europy Wschodniej (i Azji). Bouckaert, Nakrošis i Nemeč podkreślają, że czas i zawartość reform ma charakter indywidualny i zależy od specyfiki wewnętrznej kraju oraz zewnętrznych okoliczności [Bouckaert, Nakrošis i Nemeč, 2011, s. 11]. Przykładem mogą tu być reformy podejmowane na Ukrainie, gdzie co prawda rozpoczęły się one relatywnie wcześniej, bo w latach 1991-1997 r., ale cechowała je chaotyczność zarówno w sferze socjo-ekonomicznej, jak i w sferze organizacji i funkcjonowania samego państwa. Mimo przygotowania szeregu aktów prawnych, mających za zadanie zreformowanie systemu, rosnąca destabilizacja polityczna, znacząco ograniczała nie tylko powodzenie tych reform, ale nawet szansę na ich wdrożenie [Malyarenko, Salamatov, 2008, s. 317-338]. Do krajów o wysokim poziomie niestabilności wewnętrznej i w związku z tym trudnościach w podejmowaniu reform administracji publicznej zaliczyć także można Kirgistan i Armenię (gdzie konflikt między Armenią i Azerbejdżanem trwał do maja 1994 r.), która co prawda zdołała odbudować podstawowe instytucje rządowe, jednak niewielką uwagę przykładała do fundamentalnych reform administracji publicznej i służby cywilnej aż do końca dekady [Lucking, 2003]. Na tle tych krajów pozytywnie wypada Kazachstan, gdzie na realizację niektórych z wcześniej założonych celów, jak: podniesienie efektywności rządu, wdrożenie nowoczesnych technologii informacyjnych, eliminacja biurokracji w organach rządowych, czy ograniczanie interwencji państwa w gospodarce, wynikających z przyjętej w 1997 r. strategii „Kazachstan 2030” z pewnością pozytywnie wpływa dość stabilny system polityczny [Bouckaert, Nakrošis i Nemeč, 2011, s. 12].

Rosja jest postrzegana jako kraj, w którym reformy były systematycznie blokowane lub spowalniane przez ludzi reprezentujących poprzedni system. Niezbędny pakiet rozwiązań prawnych został w zasadzie przyjęty niedawno, dość wspomnieć, że ustawa o służbie cywilnej została przyjęta przez Dumę dopiero w 2004 r., urząd służby cywilnej powstał w 2007 r., a w 2009 r. rosyjski prezydent Dmitrij Anatoljewicz Miedwiediew podpisał dekret reformujący służbę cywilną w latach 2009-2013, jako część instrumentarium przeciwko korupcji. Trudno zatem oceniać sytuację Rosji w zakresie tak samych reform, jak i skutków [Oblonskij, 2009 s. 259-322]. Tendencje europeizacji w krajach byłego ZSRR widoczne są oczywiście w wybranych obszarach i proces ten powoli postępuje np. na Ukrainie. Wyrażają się one np. chęci dopasowania standardów kształcenia w zakresie administracji na poziomie uniwersyteckim i aplikowania o akredytację euro-

pejską (udzielaną przez EAPAA)¹⁴. Jednak jak ogólnie i zdawkowo raport Komisji Europejskiej odnosi się do poszerzenia granic UE w kierunku na wschód: „Aktualnie nie prowadzi się żadnych rozmów na temat perspektyw przyjęcia do UE państw takich, jak Ukraina, Mołdawia czy Gruzja. Wszelkie uchwały dotyczące zaferowania takiej perspektywy musiałyby być podjęte jednogłośnie przez wszystkie państwa członkowskie”, czym Komisja ucina temat i daje wyraźnie do zrozumienia, że porozumienia w tej kwestii na razie nie ma [Raport KE, 2009].

6. UWAGI KOŃCOWE

Z pewnością sprzężenie efektu transformacji i wejścia do UE daje podstawy stabilności krajom CEE, jednak wobec kolejnego globalnego kryzysu, część z nich jest zagrożona dryfem rozwojowym. Jego przejawem jest inercja w stosunku do decyzji dotyczących podstawowych dylematów rozwoju, a cechą charakterystyczną – brak zgody w zakresie kierunków zmian, (a może brak podejmowania wysiłku, by przekonywać do reorientacji polityki w poszczególnych dziedzinach). Oczywiście w okresach koniunktury dryf można uznać za wygodny sposób podążania za czynnikami wzrostu; w czasie dekoniunktury – uchodzi za politycznie bezpieczną formę dostosowania, to jednak by uniknąć zagrożenia jakie on niesie, poszczególne kraje dokonują wyboru modelu rozwojowego w wymiarze ekonomicznym i społecznym [por. *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, 2009]. W raporcie *Polska 2030* za czynniki rozwojowe uznano zaufanie, spójność, kreatywność, mobilność oraz konkurencyjność, zaś “sprawne państwo”, jako jedno z dziesięciu kluczowych wyzwań do podjęcia stanowi element zaufania, jako czynnika rozwoju [*Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, 2009, s. 8].

Przystąpienie do UE wymusiło na kandydatach rygorystyczne i ściśle podporządkowanie się obowiązującym w niej regulom nawet w obszarach, w których teoretycznie Unia nie ma kompetencji. I tak, jak reformy administracji publicznej w nowych krajach członkowskich UE były silnie prowokowane i powodowane przez przyszłe członkostwo, to w obecnych czasach brak jest tak silnego zewnętrznego „reform driver” [Suwaj, 2012]. Po przystąpieniu do Unii, kontrola *ex-ante* dokonywana przez Komisję, zastąpiona została przez znacznie słabsze instrumenty kontroli *ex-post*, tylko w tzw. *acquis areas* i to tylko w przypadkach braku implementacji lub opóźnionej implementacji. Co więcej, są autorzy, którzy wyraźnie wskazują, że od momentu, gdy pełne członkostwo w Unii stało się faktem, kraje CEE nie mają już bodźca nie tylko do reform, ale także do działań zgodnych z wymogami przedakcesyjnymi. W konsekwencji może to skutkować nieprawidłową implementacją, a nawet odwróceniem reform (*reverse reforms effect*) poakcesyjnych, które kraje te przeprowadziły dzięki warunkom postawionym przez Unię przed akcesją [Hughes, Sasse, Gordon, Claire, s. 523–551; Goetz, 2005]; dla UE może to stanowić „wschodni problem” [Sedelmeier, 2006].



psuwaj@wsap.edu.pl

¹⁴ To są jednak subiektywne odczucia autorki, wynikające z doświadczeń z pracy na rzecz Europejskiej Komisji Akredytacyjnej (EAPAA).

BIBLIOGRAFIA:

- Boć J. (2003), *Rodowód i ewolucja administracji. W sprawie kształtowania się administracji publicznej. Ustalenia generalne*, [w:] *Administracja publiczna*, A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, Wrocław.
- Bouckaert G., Nakrošis V., Nemeč J. (2011), *Public Administration and Management Reforms in CEE: Main Trajectories and Results*, The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Vol IV, No 1.
- Djildjov A. (2002), *Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in Bulgaria*, [w:] *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, G. Péteri (red). OSI/LGI.
- Fournier J. (1998), *Governance and European Integration — Reliable Public Administration*, SIGMA Papers No 23. OECD.
- Gaidar Y. (red.; 2003), *The economics of Russian transition*, Massachusetts Institute of Technology.
- Gaidar Y., Bouis A.W. (tłum.; 2007), *Collapse of an Empire, Lessons for Modern Russia*, Brookings Institution Press.
- Goetz K.H. (2005), *The New Member States and the EU: Responding to Europe*, [w:] *The Member States of the European Union*, S. Bulmer, C. Lequesne (red.), Oxford: Oxford University Press.
- Górczyńska T. (2011), *Reformy statusu członków służby cywilnej w Polsce. Przyczyny – cele – oczekiwania*, [w:] *Wyzwania rozwoju zasobów ludzkich administracji publicznej w dobie kryzysu ekonomicznego. Jak działać lepiej mając mniej?*, W. Mikułowski, A. Jezierska (red.), Warszawa.
- H. van den Broek (1997), *The Waiting Room*, Thesis – A Journal of Foreign Policy Issues, Vol. 1, No 1, Spring.
- Hughes J., Sasse G., Gordon C.E., Claire E., *Conditionality and Compliance in the Eu's Eastward Enlargement: Regional Policy and the Reform of Sub-National Governance*, "Journal of Common Market Studies" 42 (3).
- Illner M. (1999), *Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe?*, [w:] *The Transfer of Power. Decentralization in Central and Eastern Europe*, J.D. Kimball (red.), Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest.
- Kłoczowski J. (2004), *Actualité des grandes traditions de la cohabitation et du dialogue des cultures en Europe du Centre-Est*, [w:] *L'héritage historique de la Res Publica de Plusieurs Nations*, Lublin.
- Kudrycka B., Peters B.G., P.J. Suwaj (red.; 2009), *Nauka administracji*, Warszawa.
- Lucking r. (2003), *Civil Service Training in the context of Public Administration Reform. A Comparative Study of selected countries from Central and Eastern Europe, and the former Soviet Union, (1989 to 2003) UNDP BiH Of the United Nations Development Programme*.
- Malyarenko T., Salamatov V. (2008), *Public Management Reforms: Ukraine*, [w:] *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*, G. Bouckaert, J. Nemeč, V. Nakrošis, G. Hajnal, K. Tönnesson, NISPAcee Press Bratislava.
- Metcalfe L. (1998), *Meeting the Challenges of Accession*, SIGMA Paper No. 23, OECD.
- Oblonskij A. (2009), *Gosudarstvennaja služba*. Moscow, Delo (oryginał: Государственная служба (комплексный подход) - политология, право, оплата труда, история, реформы,

страноведение Авт. Оболюнский Александр Валентинович. Москва: Издательство «Дело» АНХ, <http://ecsocman.hse.ru/text/36874706/>.

- Péteri G., Zentai V. (2002), *Lessons on Successful Reform Management*, [w:] *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, G. Péteri (red), OSI/LGI.
- *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, (1998), SIGMA Paper No. 23, OECD.
- Rabska T. (1997), *Reforma centrum administracyjnego i gospodarczego rządu a potrzeby administracji publicznej*, „Przegląd Sejmowy. Studia i Materiały” nr 18.
- Rydlewski G. (2007), *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*. Warszawa.
- Sedelmeier U. (2006), *Europeanisation in New Member and Applicant States*, Living Reviews in European Governance, <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/Ireg-2006-3>.
- Stefaniuk M., Szreniawski J. (2009), *Główne reformy administracyjne w Polsce w latach 1989-2009*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, J. Supernat (red.), Wrocław.
- Suwaj P. J. (2005), *Preventing Corruption and Conflict of Interest: Necessity or Fashion? Case of Poland*, [w:] *Institutional Requirements and Problem Solving in the Public Administrations of the Enlarged European Union and Its Neighbours*, G. Jenei, A. Barabashev, F. van den Berg (red.), Bratislava: NISPAcee.
- Suwaj P. J. (2009), *Od rządu do rządzenia*, [w:] *Nauka administracji*, B. Kudrycka, B. G. Peters, P. J. Suwaj (red.).
- Suwaj P. J., (2012), *Konsekwencje reform okresu transformacji dla współczesnej administracji publicznej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Wpływ przemian cywilizacyjnych na administrację i prawo administracyjne*, P. J. Suwaj, J. Zimmermann (red.). Monografia ta ukaże się nakładem wyd. Wolters Kluwers w 2013 r.
- Tiersky r., *Europe today*. Rowman&Littlefield.
- Willson W. (2008), *The Study of Administration*, Political Science Quarterly 2 (June 1887), [w:] *Classics of Public Administration (Sixth Edition)*, [w:] J. M. Shafritz, A.C. Hyde (red.), Wadsworth Cengage Learning, Boston.

POZOSTAŁE ŹRÓDŁA:

- “The Economist” (2005), *Central Europe – The future of the Visegrad group*, http://www.economist.com/node/3871275?Story_ID=E1_PRSTNSV, [14.04. 2005].
- „The Washington Post” (1990), <http://www.highbeam.com/doc/1P2-1124570.html>, [03.05.1990].
- Komisja Europejska, Suplementy do Biuletynu UE: Węgry (6/1997), Polska (7/1997), Rumunia (8/1997), Słowacja (9/1997), Łotwa (10/1997), Estonia (11/1997), Litwa (12/1997), Bułgaria (13/1997), Republika Czeska (14/1997) oraz Słowenia (15/1997), www.ec.europa.eu.
- *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, 2009

- http://www.premier.gov.pl/files/file/Dokumenty/PL_2030_wyzwania_rozwojowe.pdf.
- Raport KE (2009) z dnia 14 października 2009 r. w sprawie strategii rozszerzenia i raportów o postępach,
http://ec.europa.eu/enlargement/press_corner/key-documents/reports_oct_2009_pl.htm
- www.premier.gov.pl.

FESTIWALE W KONTEKŚCIE ODPOWIEDZIALNOŚCI BIZNESU ZA KULTURĘ

STRESZCZENIE

Standardowe działania w zakresie edukacji kulturalnej i artystycznej, z natury swej mniej spektakularne, zdecydowanie przegrywają w konkurencji o publiczne i niepubliczne środki finansowe z festiwalami. To festiwale stały się dziś najpopularniejszą (czy nie przecenianą?) formą upowszechniania kultury. Są chętnie wspierane zarówno przez samorządy, podmioty biznesowe, jak i w ramach programów i funduszy europejskich. Choć zarówno samorządy jak i podmioty gospodarcze często deklarują odpowiedzialność za kulturę, wybór tego, co „odpowiedzialnie” wspierają jest niejednokrotnie przyczynkiem gorących dyskusji. Czy samorządy powinny angażować środki podatnika w spektakularne, lecz ulotne i schlebające gustom odbiorców festiwale, które łatwo znalazłyby niepublicznego sponsora? A może powinny stwarzać warunki dla rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego? Czy korporacyjna odpowiedzialność społeczna/ odpowiedzialność biznesu za kulturę to tylko idea, element działań marketingowych, czy faktycznie podejmowane świadome działania środowisk biznesowych, służące budowaniu pozytywnego wizerunku firmy? Czy samorządy lokalne, inwestując w rozwój festiwali oraz imprez masowych, pomijając potrzeby lokalnej społeczności, nie zapomniały o zasadzie subsydiarności leżącej u podstaw ich istnienia?

FESTIVALS IN THE CONTEXT OF CORPORATE RESPONSIBILITY FOR CULTURE

SUMMARY

The standard activities in the field of cultural and artistic education, less spectacular than festivals, are definitely losing out in a competition for public and private funds with festivals. Festivals have become a very popular form of dissemination of culture today. Are they not over-rated? They are supported by local governments, business entities, as well as by EU programmes and funds. Although both, local governments and businesses, frequently talk about their responsibility for the culture, the choice of what they “responsibly” support is often hotly discussed. Should the governments invest taxpayer’s funds in spectacular but ephemeral and flattering audience tastes festivals, which would easily find private sponsors, instead of educating sensitive and conscious culture recipients? Or maybe they should create proper conditions for the development

* Dr, Instytut Kultury Uniwersytetu Jagiellońskiego.

of public-private partnership? Is the corporate social responsibility/ the corporate responsibility for culture only an idea, the element of marketing or really undertaken activity to create a positive image of the company? The author poses the question whether local governments did not forget about the subsidiarity principle, while investing in the development of festivals and public events, ignoring the local community needs.

Słowa kluczowe: polityka kulturalna samorządów, zarządzanie kulturą, festiwale, odpowiedzialność biznesu za kulturę, kbf

Key words: cultural policy of local governments, culture management, festivals, corporate cultural responsibility, krakow festival office

Festiwale są dziś ogromnie popularną formą upowszechniania kultury. Są chętnie wspierane zarówno przez samorządy, środowiska biznesowe, jak i w ramach programów oraz funduszy europejskich. Politycy chętnie wykorzystują je jako sposób na promocję swego nazwiska. Analizy materiałów źródłowych (kalendaria imprez, strony internetowe, itp.) wskazują, że w ofercie krajów europejskich, regionów i miast, znajduje się dziś wiele różnorodnych festiwali, począwszy od popularnych, masowych imprez, po wyspecjalizowane, branżowe, adresowane do zdecydowanie węższych a nawet niszowych grup potencjalnych odbiorców.

1. BADANIA FESTIWALI

W Polsce nie przeprowadzono dotychczas rzetelnych badań dotyczących festiwali. Na forum europejskim zadanie to podjęły organizacje Cultural Information and Research Centres Liaison in Europe (CIRCLE), the European Festival Research Project (EFRP) oraz hiszpańska Fundacja Interarts. CIRCLE to jedna z najstarszych w Europie sieci, zajmujących się badaniem modelowych rozwiązań z zakresu polityki kulturalnej w Europie, działająca w latach 1984-2007 jako niezależny think-tank i forum wymiany doświadczeń, do dziś udostępniające szereg baz danych w formie archiwum on-line [<http://www.circle-network.org/>]. Fundacja Interarts powstała na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. jako Europejskie Obserwatorium Miejskiej i Regionalnej Polityki Kulturalnej (The European Observatory of Urban and Regional Cultural Policies), w 1995 roku uzyskała status fundacji. EFRP z kolei to nieformalna platforma badawcza powstała w 2004 r., to projekt pilotowany przez European Festivals Association (EFA), organizację zrzeszającą organizatorów ponad stu europejskich festiwali, stowarzyszenia i organizacje kulturalne z około 40 (głównie europejskich) krajów [<http://www.efa-aef.eu/en/activities/efrp/>]. Od maja 2006 r. EFRP działa jako konsorcjum badawcze, w którego skład weszli: Budapest Observatory, De Montfort University, Fundacja Fitzcarraldo, Leiden University i Uniwersytet Paris 8, przy wsparciu European Festivals Association i Arts Council England, a od 2008 r. także Leeds Metropolitan Uniwersytet. Od początku (od 2004 r.), projektowi EFRP przewodniczył zmarły w 2011 r. w Amsterdamie Dragan Klaić (ur. 1950, Sarajewo), wybitny i ceniony badacz kultury, doktor nauk o sztuce, historyk

i krytyk teatralny, specjalista w zakresie zarządzania kulturą, instytucji kultury, europejskiej polityki kulturalnej i międzynarodowej współpracy kulturalnej, zaangażowany jako ekspert w opracowywanie pierwszej aplikacji Lublina w konkursie o tytuł ESK 2016 [Sójka i in., 2009, s.160].

W 2006 roku wymienione wyżej organizacje podjęły wspólnie międzynarodowy projekt badawczy, w wyniku którego, koncentrując się na dynamice współczesnych festiwali artystycznych, starały się wyjaśnić przyczyny zainteresowania festiwalowością oraz wpływ tego typu przedsięwzięć na rozwój miast i regionów a także perspektywy ich rozwoju. Przedmiotem badań stały się m.in. sposoby finansowania festiwali, współpraca władz różnego szczebla, organizacji pozarządowych i prywatnych w tym zakresie, strategie i przepisy dotyczące organizacji wydarzeń festiwalowych. Autorki końcowego raportu, Dorota Ilczuk i Magdalena Kulikowska, definiują festiwale jako „wydarzenia mające na celu promocję jednej lub wielu dyscyplin artystycznych, zorganizowane w określonym miejscu i czasie” podkreślając, że „festiwale są często areną międzykulturowych interakcji, a także ważnym czynnikiem wpływającym na reorganizację przestrzeni publicznej” [Ilczuk i in., 2009, s. 260-275].

Opierając się na danych szacunkowych z 2006 r., pozyskanych w ramach ww. badań, uwzględniających tylko przedsięwzięcia szczebla narodowego i międzynarodowego, odbywające się z udziałem finansów publicznych, w Polsce zidentyfikowano 162 festiwale, we Francji - ok. 1000, w Niemczech - 474, na Węgrzech – 89, w Bułgarii – 85, na Słowacji - 16 festiwali [Ilczuk i in., 2009, s. 260-275]. A przecież obok nich istniało i istnieje wiele niższej rangi festiwali (o wymiarze regionalnym bądź lokalnym) czy wydarzeń o charakterze eventów kulturalnych. Przez *culture event* (z ang. – wydarzenie, zdarzenie kulturalne) rozumie się wydarzenie zaplanowane i zorganizowane dla realizacji ściśle określonego celu, cel ten determinuje rodzaj wydarzenia, uczestników, miejsce, czas i niezbędne środki. Event jest więc narzędziem służącym osiągnięciu zamierzonego celu. Można wyróżnić wiele kategorii eventów. Przyjmując za kryterium rodzaj wydarzenia mówimy o eventach kulturalnych, rozrywkowych, czy sportowych. Jeśli za kryterium przyjąć cel – eventy korporacyjne (integrujące i/lub motywujące), eventy społeczne (propagujące konkretne idee), marketingowe (ich celem jest kształtowanie wizerunku marki) czy edukacyjne (konferencje, szkolenia).

Festiwal natomiast, z łac. *festivus* – radosny, wesoły, świąteczny, to uroczystość złożona z szeregu imprez artystycznych, często połączonych z konkursem [Tokarski, 1980, s.215], to uroczystość „okresowa (...), złożona z imprez (często także konkursów) artystycznych oraz spotkań, umożliwiających przybyłym z różnych stron uczestnikom nawiązanie kontaktów kulturalnych (a niekiedy i politycznych) [Kopaliński, 2000, s. 169-170]. Festiwal, jako wydarzenie z założenia wykraczające poza codzienność, odświętne, powinien stanowić szczególną ofertę w kalendarzu wydarzeń artystycznych. Ze względu na tę odświętność powinien stanowić swego rodzaju alternatywę dla oferty standardowo proponowanej przez organizacje i instytucje kultury. Powinien kojarzyć się z oryginalnością a nawet nowatorstwem czy to w zakresie podejmowanej tematyki, uwzględnianych obszarów sztuki, programu – nowatorskiego podejścia do problemu, wykonawstwa, oprawy, czy np. miejsca realizacji.

Wymienione wyżej definicje słownikowe nie oddają istoty festiwalu jako zjawiska kulturowego w XXI w. Ze względu na swoją różnorodność i odmienność festiwale niełatwo poddają się jednolitej klasyfikacji. W zależności od przyjętych kryteriów (np. częstotliwość realizacji, formuła festiwalu, obszary zainteresowań), moglibyśmy wyróżnić np. festiwale cykliczne i jednokrotnie realizowane (w tym także cykle wydarzeń w ramach obchodów rocznic czy jubileuszy),

konkursy i przeglądy, festiwale artystyczne jednobranżowe i interdyscyplinarne. W latach 90. XX w. można było jeszcze mówić o alternatywności festiwali wobec instytucjonalnego życia artystycznego i oferty instytucji kultury. Ich inicjatorami były często organizacje pozarządowe, przykładem są choćby Krakowskie Zadaszki Jazzowe (odbywające się od 1954), Krakowski Festiwal Filmowy (od 1961), Festiwal Piosenki Studenckiej (od 1962), Międzynarodowe Triennale Grafiki, które odbywa się w Krakowie (od 1966), czy Festiwal Kultury Żydowskiej (od 1990). Dziś, choć samorządy powołują wyspecjalizowane instytucje publiczne - biura, zajmujące się organizacją wielkich wydarzeń i festiwali, wydarzenia te nie zawsze są kojarzone z innowacją nowatorstwem, jeszcze rzadziej są postrzegane jako święto.

2. WYSPECJALIZOWANE INSTYTUCJE DS. ORGANIZACJI FESTIWALI W POLSKICH MIASTACH

Miasto Kraków w 1997 roku powołało nową miejską instytucję kultury, Biuro Festiwalowe – „Kraków 2000” [Uchwała NR LXIX/681/97 Rady Miasta Krakowa], dziś znane jako Krakowskie Biuro Festiwalowe (KBF) [pod tą nazwą działa od 13 stycznia 2005 r. - Uchwała Nr LXVII/624/04 Rady Miasta Krakowa] w celu realizacji wydarzeń związanych z uzyskanym tytułem Europejskiego Miasta Kultury na rok 2000. Pierwotnie, w 1996 roku, organizacją Festiwalu „Kraków 2000” zajmowała się wyłoniona w drodze konkursu Fundacja Kultury. Jednak już u progu jej współpracy z Miastem pojawiły się konflikty w zakresie rozliczeń przekazanych jej środków finansowych, władze Fundacji przekraczały kompetencje, stąd z końcem roku nie przedłużono umowy z Fundacją [Głondys, 2001, s. 286]. KBF natomiast, szybko uzyskał wysoką pozycję wśród organizatorów wydarzeń artystycznych i kulturalnych, w tym wydarzeń masowych, najpierw w Krakowie, a potem w kraju.

Jeszcze w 2009 roku Dorota Ilczuk pisała, że „Kraków jest jedynym polskim miastem, które posiada Biuro Festiwalowe” [Ilczuk i in., 2009, s.268] wyspecjalizowaną miejską instytucję kultury, której celem, zgodnie ze statutem, jest „realizacja i promocja wydarzeń kulturalnych o wymiarze lokalnym, narodowym i międzynarodowym” [Ilczuk i in., 2009, s.268], organizacja krajowych i międzynarodowych imprez festiwalowych, kampanii wizerunkowych promujących Gminę Miejską Kraków i dziedzictwo miasta, jego dorobek kulturalny [§ 4 statutu KBF, Załącznik do uchwały Nr XLIX/625/08 Rady Miasta Krakowa].

Miasta ubiegające się o tytuł ESK 2016 powołały specjalne instytucje kultury – np. Szczecin 2016 [samorządowa instytucja kultury „Szczecin 2016” zlikwidowana z dniem 31 października 2011 r. na mocy Uchwały NR XI/245/11 Rady Miasta Szczecin], czy Wrocław 2016, obecnie Biuro Festiwalowe Impart 2016 (powstałe w wyniku połączenia z dniem 1 lipca 2012 roku na mocy uchwały Rady Miasta Wrocławia dwóch gminnych instytucji kultury, tj. Wrocław 2016 oraz Centrum Sztuki Impart) [Uchwała Nr XX/426/11 Rady Miejskiej Wrocławia], których zadaniem stało się projektowanie programów, przygotowanie aplikacji, następnie zaś realizacja bądź koordynacja wydarzeń festiwalowych. W 2012 roku Prezydent Bydgoszczy zlikwidował Wydział Kultury i Współpracy z Zagranicą, powołując w to miejsce Biuro Kultury Bydgoskiej [Danielewski, 2012]. W projekcie Planu Rozwoju Kultury dla Warszawy do roku 2020, opracowanego przez Fundację Pro Cultura, przewidywano utworzenie tam biura festiwalowego na wzór Krakowskiego Biura Festiwalowego.

3. FESTIWALE CODZIENNOŚCIĄ MIAST

W dużych miastach, np. w Krakowie, festiwale są dziś codziennością, odbywają się niemal każdego dnia, a oferta programowa różnych festiwali nakłada się na siebie i na ofertę standardowo realizowaną przez różnego rodzaju podmioty działające w sektorze kultury, co powoduje, że wiele z nich ma kłopoty z przebiciem się z informacją w mediach. Czy w tym natłoku festiwale mogą być jeszcze świętem?

Do szczególnej eksplozji festiwali w Polsce doszło w ostatnim dziesięcioleciu, choć ich liczba sukcesywnie narastała już od początku okresu transformacji ustrojowej, od lat 90. XX w. Wiązało się to ze zdecydowanym wzrostem aktywności organizacji pozarządowych w kraju, rozwojem koncepcji społeczeństwa obywatelskiego. W Krakowie, już w połowie lat 90. XX w., w ramach utworzonego w 1993 r. Gminnego Programu Dofinansowań, nowatorskiego w skali kraju, wyodrębniona została pula środków na wsparcie festiwali. W celu zachowania swego rodzaju równowagi, środki przeznaczone na wspieranie przedsięwzięć artystycznych i kulturalnych były wówczas corocznie dzielone na cztery pule: Mecenat, Inicjatywy, Promocję i Festiwale [Szulborska-Lukaszewicz, 2009, s. 206-210].

Jednak festiwale były realizowane nie tylko ze środków publicznych, nikt nie miał szans otrzymać 100% planowanego budżetu – z założenia udział Miasta nie był wyższy niż 50%. Festiwale były więc realizowane z udziałem środków sektora biznesu. Z dokumentacji zainicjowanego w 1996 roku konkursu Mecenasa Kultury Krakowa wynika, że trzy pierwsze, najwyżej notowane firmy w 1997 roku zaangażowały w kulturę 1.384.940 zł, w 1998 roku – 1.993.501 zł, a w latach 1999-2001 już corocznie ponad 3.000.000 zł (1999 – 3.044.880 zł, 2000 – 3.299.100 zł, w 2001 roku 3.953.237 zł). Kwoty te były porównywalne z wysokością środków przeznaczanych w tym samym czasie na kulturę przez Miasto Kraków w ramach programu: Mecenat Kulturalny Miasta Krakowa Dotacje i zakup usług [Szulborska-Lukaszewicz, 2009, s.187-191]. W późniejszych latach obserwuje się spadek zainteresowania sektora biznesu sponsorowaniem kultury, w 2007 roku trzy najwyżej notowane podmioty zainwestowały w kulturę tylko 1.851.000 zł. Dziś w Krakowie nagradza się Banki za realizację wystaw we własnych salach operacyjnych i pobranie od artysty jednego dzieła na rzecz Banku. Artysta odnosi wprawdzie korzyść niematerialną (wystawa), ale nie otrzymuje wynagrodzenia ani za prezentację swego dorobku, ani za przekazaną Bankowi nieodpłatnie pracę.

4. FESTIWALE A FUNDUSZE EUROPEJSKIE

Do prawdziwej eksplozji festiwali w naszym kraju w ostatniej dekadzie doszło nie bez wpływu programów realizowanych w ramach polityki kulturalnej Unii Europejskiej oraz innych funduszy europejskich. Wystarczy przywołać program Kultura 2007-2013 (np. Wspieranie Europejskich Festiwali Kultury - Obszar 1.3.6 Programu Kultura), czy Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweski Mechanizm Finansowy. W przypadku programu Kultura 2007-2013 „budżet przewidziany na lata 2007-2013 to 400 milionów euro (ok. 43 – 58 milionów euro rocznie). (...) W konkursie (...) składanych jest około 800 aplikacji rocznie, z czego zwykle ponad 250 projektów (czyli ok. 32%) otrzymuje grant” [Bębenkowska i in., 2011, s.9].

W ramach różnorodnych funduszy europejskich chętnie współfinansowane są projekty festiwalowe, międzynarodowe i promujące wielokulturowość, adresowane do jak najszerzych

kręgów odbiorców (ta zasada, prowadząca do preferencji imprez o charakterze masowym, jest coraz częściej stosowana także jako podstawowe kryterium w konkursach lokalnych), a ich organizatorzy prześcigają się w poszukiwaniu nowatorskich koncepcji oraz elementów unikatowych rozwiązań w celu pozyskania dofinansowania.

Szczególnym przykładem rywalizacji o fundusze europejskie może być program „Europejska Stolica Kultury” [Glondys, 2010a; Gierat-Bieroń, 2009]. Programy kulturalne, formułowane i wypracowane z tej okazji, to dziesiątki różnorodnych festiwali i eventów kulturalnych. Kiedy w 1996 roku Kraków ubiegał się o tytuł Europejskiego Miasta Kultury na rok 2000 (od 2005 roku program jest realizowany jako Europejska Stolica Kultury), był pierwszym i jedynym wówczas polskim miastem starającym się o to wyróżnienie [Glondys, 2010b]. 20 listopada 1995 roku zapadła decyzja, na mocy której Kraków otrzymał tytuł na rok milenijny wraz z 8 miastami (Awinion, Bergen, Bolonia, Bruksela, Helsinki, Praga, Rejkiawik, Santiago de Compostela). W 2011 roku o tytuł ESK 2016 ubiegało się aż dziewięć polskich miast: Białystok, Bydgoszcz, Katowice Łódź, Szczecin, Warszawa, Toruń i Wrocław.

5. FESTIWALE PODSTAWOWYM NARZĘDZIEM UPOWSZECHNIANIA KULTURY I DOMINUJĄCĄ FORMĄ UCZESTNICTWA W KULTURZE

Festiwale nie są jednak wynalazkiem współczesności. Zamiłowanie do świętowania towarzyszyło ludzkości od zarania jej dziejów. W debacie, która miała miejsce 17 czerwca 2010 w Instytucie Teatralnym w Warszawie, prof. Maria Poprzedzka stwierdziła, że realizacja festiwali przez władze publiczne to oznaka dobrego rządzenia, bo lud od wieków potrzebował chleba i igrzysk [*Po co Państwu kultura?*, 2010]. Obok oczywistego znaczenia, pod pojęciem „chleba” w pewnym sensie trzeba rozumieć także kompetencje w zakresie uczestnictwa w kulturze, wynikające z jakości procesu upowszechniania kultury i edukacji kulturalnej. **Jaką rolę w tym obszarze pełnią festiwale?** (podkr. J. S-Ł) Nie zamierzam odpowiadać na to pytanie, jest bowiem oczywistym, że w przypadku każdego z festiwali odpowiedź ta będzie inna. Powstaje jednak pytanie: **Czy festiwale powinny być podstawowym narzędziem upowszechniania kultury i realizacji zadań z zakresu edukacji kulturalnej? W tym kierunku coraz częściej zmiierzają samorządy, czy jednak służnie? Czy festiwalowa forma nie powinna być jedną z wielu form upowszechniania kultury i edukacji kulturalnej oraz dominującą formą uczestnictwa w kulturze?** (podkr. J. S-Ł)

Dane liczbowe dotyczące np. frekwencji zdawałyby się potwierdzać zasadność organizacji festiwali, jednak skala i zasięg ich oddziaływania nie idą przeciw w parze z jakością. Nikt nie bada ile osób wyszło w trakcie koncertu czy spektaklu niezadowolonych, **nie dysponując kompetencjami w zakresie odbioru (!)** (podkr. J. S-Ł). Liczba uczestników, czy liczba kupujących bilety, będą świadczyły wyłącznie o sukcesie działań promocyjnych, o sukcesie marketingowym organizatora. Przecież, to zazwyczaj narzędzia marketingowe – nie rzeczywista wartość – decydują o tym, co oglądamy, czytamy i czego słuchamy.

6. FUNKCJE FESTIWALI

Władze samorządowe, inwestując w festiwale, odwołują się do funkcji, jaką pełnią one w rozwoju gospodarczym miast i regionów. Nie wspierają festiwali ze względu na fakt, iż oczekują tego mieszkańcy. To, czego faktycznie władze samorządowe oczekują od festiwali to (podkr. J. S-Ł): wzrost ruchu turystycznego; większe przychody w branży hotelarskiej, gastronomicznej i pamiątkarskiej, co przekłada się na wielkość podatków wpływających do kasy samorządu; podniesienie atrakcyjności regionu w oczach inwestorów; wreszcie budowanie marki miasta poprzez festiwale oraz budowanie prestiżu samego miasta czy regionu i prestiżu władz lokalnych [Ilczuk i in., 2009, s. 269].

Wśród powtarzanych argumentów potwierdzających zasadność inwestycji w politykę festiwalową najczęściej przytacza się następujące (podkr. J. S-Ł):

- budowanie cywilizacyjnego statusu miasta i przyciąganie potencjalnych wielkich inwestorów,
- poprawa jakości życia poprzez tworzenie przyjaznego środowiska dla życia mieszkańców i ich samorealizacji (co zaważy na wyborze miejsca zamieszkania innych ludzi),
- promowanie uczestnictwa w kulturze, jako tworzenie przestrzeni dla realizacji ambicji pozazawodowych,
- budowanie pozycji, wizerunku i marki miasta w powiązaniu z kulturą i marką konkretnych wydarzeń artystycznych,
- absorpcja dostępnych funduszy europejskich (m. in. w celu wzbogacenia oferty kulturalnej, np. ubieganie się o tytuł ESK,
- wspieranie różnorodności oferty kulturalnej miasta i zaspokajanie różnych gustów jego mieszkańców,
- budowanie oferty turystycznej i rozwój turystyki kulturowej [Ilczuk i in., 2009, s. 268-269].

Z całą pewnością festiwale nie pozostają bez wpływu na jakość życia mieszkańców i rozwój gospodarczy miast i regionów. Warto jednak w tym miejscu przytoczyć opinię Dragana Kłaić, który – ze względu na brak konkretnych dowodów w postaci badań zrealizowanych w oparciu o przekonującą metodologię – poddaje w wątpliwość rozmiar tegoż oddziaływania: „Istnieje wiele studiów na temat ekonomicznego wymiaru festiwali, większość z nich opiera się jednak na wątpliwej metodologii i szybko dochodzi do wniosków typu: Tak, festiwale rzeczywiście mają pozytywny wpływ na lokalną gospodarkę” [Kłaić, 2010].

W wyniku badań przeprowadzonych w ramach wspomnianego już projektu badawczego dotyczącego europejskich festiwali (EFRP) stwierdzono, że „wiele miast, regionów i rządów wyklada pieniądze na festiwale, choć nie wie, czemu to w ogóle służy. Staje się to kwestią pewnej rutyny. Organizuje się festiwale, bo tak było w przeszłości. Nie ma jasno określonych celów lub oczekiwań, klarownie sformułowanych kryteriów finansowania i żadnej przekonującej metodologii monitorowania i oceniania tych przedsięwzięć” [Kłaić, 2010]. Kłaić uważa, że dość trudno stworzyć przekonującą metodologię, potwierdzającą w niekwestionowany sposób wpływ festiwali na rozwój miast, bowiem dość rzadko oddziaływanie to ma miejsce na większą skalę – „dzieje się tak dość rzadko. Niewiele festiwali może pochwalić się niebudzącym wątpliwości, jednoznacznie pozytywnym gospodarczym wpływem na swoje miasta, a w wielu przypadkach w ogóle nie można mówić o takim wpływie” [Kłaić, 2010].

Małopolska Organizacja Turystyczna nie zajęła się wprawdzie dotąd badaniem samych festiwali oraz wpływu na rozwój małopolskich miast, od lat jednak co roku analizuje powody, dla

których turyści odwiedzają Kraków. Mimo licznych gorących dyskusji, co przyciąga turystów do Krakowa, festiwale czy zabytki, przedstawiane corocznie dane wskazują, że głównym powodem odwiedzin wciąż pozostają zabytki (42,6% zagranicznych respondentów, 32,10% ogółu turystów w 2011 r.), 1,6% ogółu turystów w 2011 r. przyjechało do Krakowa ze względu na chęć udziału w imprezie artystycznej [Grabiński, 2012, s.19-22]. Turyści z pewnością wpływają na gospodarkę Krakowa. W 2010 roku turyści pozostawili w Krakowie 3 500 000 000 zł. W 2011 roku Kraków odwiedziło 8.600 000 osób (tj. o 5,52% więcej niż w 2003 r.), pozostawiając 2.900.000 zł (nie uwzględniono kosztów dojazdu i opłaconego wcześniej noclegu, w tym również płatności elektronicznych za pośrednictwem Internetu). Jeden krajowy turysta pozostawia w Krakowie średnio 236 zł, gość zagraniczny średnio 624 zł. dla porównania [Grabiński, 2012, s.33-34].

Z pewnością festiwale wzbogacają ofertę kulturalną miast i regionów, podnosząc ich atrakcyjność w oczach potencjalnych mieszkańców, zaś różnorodność i dostępność oferty kulturalnej może przekładać się na jakość życia mieszkańców. **Czy jest to równoznaczne z zaspokajaniem potrzeb lokalnej społeczności w obszarze kultury? Czego oczekują mieszkańcy-podatkowcy? Czy można mówić o dobrym rządzeniu** (podkr. J. S-Ł), jeśli – tu posłużę się przykładem z krakowskiego podwórka – duża część społeczności wyraża swój sprzeciw wobec rozwijanej nieustająco koncepcji festiwalowości, budowania marki Kraków kosztem niskobudżetowych, ale niemniej cennych lokalnych inicjatyw, podejmowanych przez organizacje pozarządowe lub inne niż Krakowskie Biuro Festiwalowe (KBF) instytucje kultury, dysponujące wielokrotnie niższym niż KBF budżetem?

7. CZY FESTIWALE DRENUJĄ BUDŻETY MIAST?

Podczas debat toczących się w trakcie prac nad Strategią Rozwoju Kultury w Krakowie na lata 2010-2014 (przyjętą uchwałą Nr CXIV/1524/10 Rady Miasta Krakowa z 20 października 2010 r.), pojawiło się wiele napięć dotyczących proporcji, w jakich dzielone są środki publiczne pomiędzy markowe festiwale realizowane przez Krakowskie Biuro Festiwalowe, a działania publicznych instytucji kultury oraz projekty organizacji pozarządowych. Organizacje pozarządowe w Krakowie otrzymują ok. 5 mln zł rocznie na swoje projekty, przy czym w ostatnich latach zdecydowanie preferowano w konkursach projekty festiwalowe i wysokobudżetowe, pomijając projekty niskobudżetowe. Do roku 2007 Miasto Kraków wspierało w ramach konkursów wiele projektów niskimi dotacjami, od 2008, za sprawą Filipa Berkowicza, ograniczono zdecydowanie liczbę projektów (30-33 projekty) wysokimi dotacjami, co w efekcie poskutkowało wyeliminowaniem projektów niskobudżetowych. W 2009 roku w ramach konkursów ofert organizacje pozarządowe otrzymały 4 127 336 zł (33 projekty, średnia dotacja dla 1 projektu: 125 070,78 zł), w 2010 - 4 315 543 zł (również 33 projekty, średnia dotacja do 1 projektu 130774,03 zł); w 2011 - 4 913 500 zł (33 projekty – 148 893,93zł), w 2012 - 5 674 405 zł (68 projektów – średnia dotacja do 1 projektu 83 447,13 zł).

Konkursy uwzględniające na powrót aktywność małych organizacji pozarządowych wprowadziła w 2012 roku Magdalena Sroka, Zastępca Prezydenta ds. Kultury i Promocji Miasta (przedtem dyrektor KBF). Niestety, nie udało się jednak w całości przeprowadzić zaplanowanych na rok 2012 konkursów, ostatni, adresowany do organizatorów projektów niskobudżetowych, nie został rozstrzygnięty, tzn. oceniono projekty, ustalono listę rankingową, którą opublikowano na

stronach BIP UMK, ale – w obliczu kryzysu finansów publicznych, ze względu na stanowisko skarbnika miasta, nikomu nie przyznano dotacji.

Krakowskie Biuro Festiwalowe, będące gminną instytucją kultury, specjalizuje się w organizacji dużych wydarzeń festiwalowych, dysponując rocznie budżetem rzędu 25-34 mln zł, utrzymując w 2009 r. 67,55 etatu (w 2011 już ok. 90, w 2012 - 93 etaty) [*Informacja o przebiegu wykonania planów finansowych jednostek (...) za I półrocze 2012 roku*, 2012; *Sprawozdanie z wykonania planów finansowych jednostek (...) za rok 2011*, 2012]. Dla porównania budżet 11 młodzieżowych domów kultury (jednostki budżetowe, placówki oświatowo-wychowawcze) działających w Krakowie wynosi 25 mln zł rocznie. W 2009 roku dotacja dla KBF stanowiła 30% ogółu dotacji dla gminnych instytucji kultury. Średnia dotacja z budżetu Gminy Miejskiej Kraków dla 1 gminnej instytucji kultury w 2009 roku była 8,16 razy niższa od dotacji dla Krakowskiego Biura Festiwalowego [Szulborska-Lukaszewicz, 2011, s.69-86]. Ze względu na poszukiwanie oszczędności w budżecie miasta, w Krakowie w 2011 r. trwała burzliwa dyskusja wokół likwidacji młodzieżowych domów kultury, jako nierentownych, choć – jak wynikało z analiz – dobrze realizujących powierzone im zadania merytoryczne, bądź przekształcenia ich w instytucje kultury.

Procentowy udział dotacji Gminy Miejskiej Kraków w przychodach KBF w 2008 roku stanowił 82%, w 2009 – 78,5%. Dla porównania, procentowy udział dotacji Gminy Miejskiej Kraków w przychodach siedmiu gminnych teatrów w 2008 roku wynosił 57%, w 2009 – 54,14%, przy dotacji 18 301 480 zł w 2008 r. i 19 020 820 zł w 2009 r. Dotacja Gminy Miejskiej Kraków dla wszystkich gminnych domów, centrów i ośrodków kultury w 2008 roku wyniosła 22 853 580 zł (8 instytucji), w 2009 - 24 942 793 (dla 9 instytucji). Procentowy udział dotacji w przychodach tych instytucji kształtował się na poziomie 75,04% w 2008 r. i 75,78% w 2009 roku [Badania własne na podstawie nie publikowanych danych, zawartych w raporcie Urzędu Miasta Krakowa: Szulborska-Lukaszewicz J. i in., 2010]. Przytoczone dane są przyczynkiem do przewijających się w wielu dyskusjach poglądów, że inne instytucje, otrzymując tak wysokie środki z budżetu Miasta Kraków jak KBF, z równym powodzeniem zrealizowałyby te same projekty festiwalowe.

8. CZY MECENAT MIASTA NAD KULTURĄ POWINIEN POLEGAĆ NA ORGANIZOWANIU I WSPIERANIU FESTIWALI?

Jednak czy realizowane przez KBF festiwale powinny angażować tak wysoki udział środków publicznych? Czy nie powinny być w większej mierze realizowane w oparciu o środki prywatne pozyskiwane od podmiotów sektora biznesu, przedsiębiorstw i korporacji, w ramach sponsoringu, czy w ramach rozmaitych form partnerstwa, w tym partnerstwa publiczno-prywatnego? Czy mecenat miasta nad kulturą powinien polegać wyłącznie na tworzeniu i wspieraniu festiwali? (podkr. J. S-Ł)

To prawda, że festiwale „są spektakularne, są medialne i tabloidalne, promują polityków” [Orzechowski, 2011, s. A9]. Jednak mecenat władz publicznych nad kulturą nie może ograniczać się do autopromocji miasta i lokalnych polityków, realizowanej (podkr. J. S-Ł) z funduszy publicznych, nie może ograniczać się do organizacji eventów kulturowych, bazujących często na sprowadzanych z zagranicy gwiazdach, nawet najwyższej klasy. Mówiąc o mecenacie publicznym, nie można kierować się tylko modą i jej trendami. Uwzględniając popyt, trzeba jednak

w pierwszej kolejności stawiać na podaż, ponieważ mecenat to także, a może przede wszystkim, stymulowanie i kreowanie, w tym „kreowanie przez władze publiczne z udziałem publicznych środków - rodzimych gwiazd, co jest trudniejsze niż organizacja eventu kulturalnego. Efekty wypracowuje się latami [Orzechowski, jw.]. W myśl zasady subsydiarności, mecenat nad kulturą to także odpowiadanie na potrzeby lokalnych twórców i artystów.

Jak powszechnie wiadomo, wielkie wydarzenia festiwalowe generują wysokie koszty organizacji. Jerzy Łysiński, powołując się na Giepa Hagoorta, jednego ze specjalistów w zakresie ekonomiki kultury, autora książki *Przedsiębiorczość w kulturze* [Hagoort, 1997], wskazuje, że w budżetach festiwalowych środki pozabudżetowe zazwyczaj stanowią od 25 do 50 % przychodów [Łysiński, 2011]. Jak to jest w przypadku polskich festiwali? Festiwal Malta w 2006 r. został zrealizowany przy 60,5% udziale władz publicznych (środki państwowe i samorządowe), środki pozabudżetowe stanowiły pozostałą część (w tym środki publiczne z różnych funduszy europejskich 2,3%, środki od organizacji pozarządowych 5,3%, udział sponsorów 14,7%, wkład własny - m. in. przychody z biletów, materiałów promocyjnych, wynajmu -17,2%) [Ilczuk i in., 2009, s. 272.] Analizując procentowe udziały środków pozamiejskich w budżetach konkretnych festiwali organizowanych przez KBF widać, że festiwale bazują w większości na dotacji gminy (78-82%) [*Raport o stanie miasta 2010, 2011*, s. 123-125]. Jerzy Łysiński, w swoim artykule pisze, że udział innych środków w ich budżetach jest niewielki i podaje konkretne dane: Sacrum Profanum - 23 %, Art Boom - 7 %, Wianki - 8%, Boska Komedia - 11%). Imprezy w ramach Sacrum Profanum, czy Boskiej Komedii są biletowane. „Gdyby teatry czy orkiestry wykazywały się tak małą absorpcją środków pozabudżetowych, byłyby uznawane za źle prowadzone” [Łysiński, 2011].

Porównując przychody z usług podstawowych świadczonych przez gminne instytucje kultury w Krakowie w latach 2010-2011 nie sposób nie zauważyć, że Muzeum Historyczne Miasta Krakowa w 2011 roku wygenerowało 29 % swoich przychodów ogółem, zaś KBF - 16,83%. W stosunku do roku 2010, przychody te w przypadku Muzeum wzrosły ponad dwukrotnie (w 2010 stanowiły zaledwie 11,98%, zaś w przypadku KBF - 21,54%, czyli spadły więc o 4,71 punktu proc. Muzeum publiczne, z założenia jest instytucją działającą nie dla zysku finansowego, jego przychody ogółem w 2011 r. wyniosły 25 651 453 zł, w tym dotacja z budżetu organizatora - 15 856 000 zł (tj.61,81% ogółu przychodów muzeum), zaś przychody KBF, instytucji, której cele statutowe umożliwiają szersze działanie na zasadach przedsiębiorstwa w przestrzeni usług kulturalnych, wynosiły w 2011 r. 43 875 297 zł, w tym dotacja z budżetu organizatora stanowiła 31 989 000zł (tj. 72,91% ogółu przychodów). Wśród gminnych instytucji kultury działających w sferze upowszechniania kultury najwyższy procent udziału przychodów własnych uzyskiwanych z działalności podstawowej obserwujemy w Śródmiejskim Ośrodku Kultury (38 % w 2011 r. przy dotacji organizatora stanowiącej 57,02 % ogółu przychodów) oraz w Centrum Kultury „Dworek Białoprądnicki” (26% w 2011 r. przy dotacji stanowiącej 73,33% ogółu przychodów) [badania własne].

Samorządy wielu miast, w tym Gminy Miejskiej Kraków, realizując dziś swoje zadania obowiązkowe z zakresu upowszechniania kultury i edukacji kulturalnej, zbyt mocno angażują środki w duże spektakularne wydarzenia, **kosztem nieefektywnych dla promocji polityków zdarzeń i projektów w istotny sposób wpływających na rozwój kompetencji kulturowych i kreatywności lokalnej społeczności. Gubi się w tym wszystkim kluczowa idea pomocniczości, subsydiarności samorządu wobec wspólnoty lokalnej, której środkami samorząd dysponuje** (podkr. J. S-Ł).

W rozdziale 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, określając zakres działania i zadania gminy, ustawodawca podkreśla, że do zadań własnych gminy należy „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (...). W szczególności zadania własne obejmują sprawy: (...) 9) kultury” [Art. 7. 1. ustawy o samorządzie gminnym].

A przecież - ze względu na szeroki zasięg oddziaływania oraz intensywność wydarzeń, festiwale, szczególnie te o zasięgu międzynarodowym i krajowym, stanowiły i stanowią atrakcyjne narzędzie promocji i marketingu marki podmiotów sektora biznesu. Duże wydarzenia kulturalne, eventy i festiwale, są chętnie sponsorowane przez sektor biznesu, co potwierdzają badania Fundacji *COMMITMENT TO EUROPE arts&business*. Według danych dotyczących 2008 r., duże firmy (instytucje finansowe i firmy branżowe IT) najczęściej wspierają duże prestiżowe projekty z obszaru tzw. kultury wysokiej. Firmy produkcyjne, wydobywcze, operatorzy telekomunikacyjni, producenci napojów alkoholowych, chętnie wspierają projekty związane z regionem, w którym działają. W wielu przypadkach o wyborze sponsorowanego przedsięwzięcia artystycznego czy kulturalnego decyduje czytelny związek między ideą projektu a profilem działania sponsora. Większość najbogatszych firm wspiera zewnętrzne inicjatywy, ale niemal 50% podmiotów gospodarczych realizuje także projekty własne – najczęściej związane z działaniem firmy, na przykład PZU SA utworzyło i prowadzi własną instytucję - Muzeum Ubezpieczeń (Kraków, ul. Dunajewskiego 3), Grupa PKP - Muzeum Kolejnictwa. Wśród argumentów za sponsorowaniem kultury i sztuki najczęściej przywołuje się kwestie odpowiedzialności społecznej biznesu za kulturę.

9. ODPOWIEDZIALNOŚĆ BIZNESU ZA KULTURĘ A POLITYKA FESTIWALOWA POLSKICH SAMORZĄDÓW

Sponsoring, jako element komunikacji marketingowej (podkr. J. S-Ł), to dziś bardzo atrakcyjne dla podmiotów gospodarczych narzędzie, mające dużą przewagę nad tradycyjnymi formami promocji i reklamy, przede wszystkim ze względu na obserwowany spadek zainteresowania adresatów reklamą klasyczną (nadmiar komunikatów powoduje szum informacyjny i reakcje obronne), co wiąże się ze spadkiem efektywności tradycyjnej reklamy. Wyzwała to potrzebę poszukiwania innego oddziaływania na odbiorcę, a sponsoring okazuje się być znacznie skuteczniejszą formą, gdy chodzi o dotarcie przekazu do odbiorców, stwarza bowiem możliwości zwiększenia znajomości marki lub firmy wśród potencjalnych odbiorców sponsorowanej imprezy. Potrzeby innowacji w zakresie komunikowania się środowisk biznesowych ze społeczeństwem, wynikają także z ogromnej konkurencji firm oraz faktu, że nie tylko jakość produktów i usług zaczyna mieć znaczenie dla ich pozytywnego odbioru, ale także ogólny wizerunek firmy. Rosnące zainteresowanie społeczne wszelkimi imprezami rozrywkowymi, społecznymi, artystycznymi czy politycznymi, stwarza możliwość kontaktu z różnymi środowiskami i grupami społecznymi oraz pozwala na wykorzystanie tych imprez do celów promocyjnych. Sponsoring, jako element komunikacji marketingowej zyskuje na atrakcyjności także dlatego, że z jednej strony rosną ceny klasycznej reklamy w mediach, z drugiej zaś, ograniczenia prawne zakazują reklamy niektórych branż (tytoń, alkohol), co powoduje konieczność wykorzystania przez producentów alternatywnych działań promocyjnych niepodlegających prawnym restrykcjom. Tego typu sponsoring sta-

nowi znakomite uzupełnienie tradycyjnych źródeł przekazu (reklamy). **Najistotniejszym jednak atutem tego rodzaju sponsoringu jest kształtowanie prospołecznego wizerunku sponsora, oddziałującego na zwiększenie jego prestiżu w oczach odbiorców** (podkr. J. S-Ł) [Mazur, 2011, s. 36-38].

Sponsoring można traktować jako część działań marketingowych, których celem jest wzrost sprzedaży produktów lub usług i budowanie pozytywnego wizerunku firmy. Można także postrzeżać go w kontekście korporacyjnej odpowiedzialności społecznej (KOS czy CSR z.j. ang. Corporate Social Responsibility) oraz odpowiedzialności biznesu za kulturę (Corporate Cultural Responsibility - CCR). Korporacyjna odpowiedzialność społeczna to założenie, że podmioty komercyjne, poza maksymalizacją zysków udziałowców, muszą w swej działalności brać pod uwagę obowiązki wobec społeczeństwa, w którym działają, pełniąc rolę tzw. „dobrych obywateli”. Stanowisko to pojawiło się w literaturze o zarządzaniu już w latach 50. XX w. i było odmienne od stanowiska sformułowanego przez Milтона Friedmana, które zdominowało literaturę z zakresu zarządzania w latach 60. XX w. i dalekie było od przypisywania firmom obowiązku działań filantropijnych na rzecz społeczeństwa. M. Friedman uważał bowiem, że zysk ekonomiczny przedsiębiorstwa już sam w sobie stanowi dobro społeczne a korporacje najlepiej służą społeczeństwu maksymalizując zyski udziałowców swoich firm. Dodatkowym walorem są tworzone miejsca pracy [Kostyra, 2010].

Integralną częścią KOS/CSR jest CCR – Corporate Cultural Responsibility, czyli odpowiedzialność biznesu za kulturę, u podstaw której leży chęć zwrócenia większej uwagi biznesu na kulturę oraz tworzenie platformy współpracy kultury, mediów i biznesu [Podczaska i in., 2007; Szulborska, CCR Manager kultury].

Do tych koncepcji podmioty gospodarcze odwołują się coraz częściej. Potwierdzają to badania przeprowadzone przez COMMITMENT TO EUROPE arts & business w 2008 roku. Wynika z nich, że podmioty gospodarcze w Polsce coraz częściej mówią o korporacyjnej odpowiedzialności społecznej, odpowiedzialności biznesu za kulturę, **deklarując chęć budowania marki poprzez wspieranie konkretnych obszarów w sektorze kultury** (podkr. J. S-Ł). Szczegółowe badania na ten temat przeprowadziła w latach 2006 i 2008 oraz opublikowała Fundacja COMMITMENT TO EUROPE arts & business [Podczaska i in., 2007; *Raport z ilościowych badań sponsoringu kultury i sztuki*, 2008, s.6].

Deklaracje jednak nie zawsze idą w parze z działaniami. Dane dotyczące deklaracji i podejmowanych rzeczywistych działań są rozbieżne. W Polsce, na obecnym etapie zaangażowania firm w sponsoring na rzecz sektora kultury, zgodnie z koncepcją Williama C. Fredericka, rozróżniamy **Korporacyjną Odpowiedzialność Społeczną** (podkr. J. S-Ł) jako świadomość potrzeby działania oraz **Korporacyjną Odpowiedź Społeczną** (podkr. J. S-Ł) jako odpowiedź na konkretne potrzeby (poziom rzeczywistego zaangażowania, działania, które istotnie organizacja podejmuje z własnego wyboru w odpowiedzi na określone problemy) [Kostyra i in., 2010]. A przecież sponsorowanie usług i produktów kultury przez podmioty sektora biznesu podnosi ich wiarygodność jako partnerów i inwestorów, wpływając pozytywnie na budowanie ich marki na rynku. Marek Kłuciński, rzecznik prasowy PKO Bank Polski uważa, że „dzięki działaniom na rzecz kultury polskiej PKO Bank Polski postrzegany jest jako instytucja otwarta i wrażliwa na materialne i duchowe potrzeby społeczeństwa oraz dbająca o rozwój jego świadomości kulturowej” [Szwed-Piesterzewicz, 2007]. Agata Podczaska podkreśla jednak, że w Polsce tradycja budowania partnerskich relacji między biznesem, a kulturą jest wciąż krótka, „zarówno biznes, jak i kultura, muszą świadomie pójść do wzajemnej kooperacji” [Szwed-Piesterzewicz, 2007].

10. WSPÓLPRACA SEKTORÓW KULTURY I BIZNESU

Funkcjonuje przekonanie, że instytucje kultury i organizacje o mniejszym potencjale i misji ukierunkowanej lokalnie nie mają szans na pozyskanie dużych sponsorów. Najlepszym partnerem dla tego typu podmiotów i ich projektów kulturalnych mogłyby być małe i średnie przedsiębiorstwa [MŚP], ale tych, dobrze prosperujących, jest wciąż stosunkowo niewiele, jeszcze mniej takich, które wspieranie kultury zapisały w swojej misji. Potwierdzają to słowa Agaty Wąsowskiej-Pawlik: „coraz trudniej jest pozyskać sponsorów do swoich przedsięwzięć. Najtrudniej jest znaleźć kulturze partnera wśród firm z sektora MŚP, które – szczególnie dla instytucji o zasięgu lokalnym czy regionalnym – wydają się naturalnym partnerem. Jednak firmy te są jeszcze na etapie rozwoju i wszelkie zyski przeznaczają na inwestycje, nie zaś budowanie świadomości marki poprzez sponsoring kultury” [Szwed-Piesterzewicz, 2007]. Rozwojowi MŚP w gminach i regionach nie sprzyja ustawa prawo zamówień publicznych, a w każdym razie interpretacje jej zapisów. W pewnym sensie przeciwdziała zdrowej konkurencji. Wyłanianie w drodze przetargu jednego wykonawcy usług na cały rok dla poszczególnych kategorii usług realizowanych przez urząd (w imieniu samorządu) to według mnie zaburzenie zdrowej konkurencji i lokowanie jednego przedsiębiorcy z każdej branży na uprzywilejowanej pozycji na cały rok. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że samorządy regionalne i dużych miast, na prawach powiatu, są jednymi z najbogatszych zleceniodawców.

Konieczne jest wsparcie współpracy środowisk biznesu z podmiotami działającymi w obszarze kultury przez państwo i samorządy. Zgodnie z założeniami Narodowej Strategii Rozwoju Kultury (8.3.13) „Rola Ministra Kultury oraz jednostek samorządu terytorialnego jest motywowanie społeczności do partycypacji w funkcjonowaniu sfery kultury, w tym do dobrowolnego udziału w finansowaniu instytucji i wydarzeń kulturalnych oraz twórców za pomocą stworzonych narzędzi podatkowych. W tym celu Minister Kultury i samorządy powinny rozszerzyć obowiązki odpowiednich komórek swoich urzędów w zakresie promocji społecznej odpowiedzialności obywateli za kulturę (wspólne kampanie promocyjne, powstawanie społecznych paneli eksperckich i ciał doradczych związanych z możliwością pozyskania dodatkowych funduszy na kulturę w regionach)” [*Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2004-2013*, s.115]. Mimo, że zapis został przyjęty w 2004 roku, na szczeblu państwowym nadal brak narzędzi podatkowych stymulujących wspieranie sektora kultury przez środowiska biznesowe. Zdawało się, że szansą dla współpracy sektorów kultury i biznesu będzie ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Duże szanse partnerstwa pomiędzy sektorem publicznym a prywatnymi przedsiębiorcami widzi się w zakresie realizacji konkretnych inwestycji. Zgodnie z koncepcją partnerstwa prywatno-publicznego (PPP) – np. w przypadku realizacji inwestycji - samorząd lokalny, zawiera z przedsiębiorcą umowę dot. konkretnej inwestycji i prowadzenia/zarządzania instytucją/obiektom z chwilą zakończenia inwestycji, nie pozbywa się kontroli nad instytucją kultury, ale inwestuje w nią dopiero z chwilą zakończenia inwestycji i zgodnie z uprzednio zawartą umową wieloletnią. O PPP w sektorze kultury mówi dr Irena Herbst, Prezes Zarządu Fundacji Centrum Partnerstwa Prywatno-Publicznego, debata 17 czerwca 2010 w Instytucie Kultury w Warszawie na temat: *Po co państwu kultura?*

Dla jej praktycznego zastosowania istotna jest jednak zarówno wola polityków – przede wszystkim na szczeblu samorządów - jak i biznesmenów, przedstawicieli sektora publicznego i prywatnego. Sektor prywatny obawia się jednak biurokracji, która mogłaby hamować rozwój i zdominować współpracę, a w dobie kryzysu finansów wciąż czytamy o faski kolejnych podję-

tych w oparciu o PPP inicjatyw. W maju 2010 roku spółka komandytowa FCC Rawelin i Wspólnicy zobowiązała się wyremontować dawny teatralny magazyn Teatru im. Juliusza Słowackiego przy ul. Radziwiłłowskiej 3 w zamian za 8 mln zł oraz za dwudziestoletnią dzierżawę połowy pomieszczeń (w których planowano urządzić m.in. klub, dom aukcyjny i kabaret). Była to pierwsza w Małopolsce umowa zawarta na podstawie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP). Zaplanowane na 20 miesięcy prace remontowe powinny były dobiegać końca, tymczasem okazało się, że obiekt nie ma nawet dachu, a spółka nie ma środków ani zdolności kredytowej, na sfinalizowanie inwestycji [Bartuś, 2011].

Czy opracowany przy udziale środowisk kultury i środowisk biznesowych *Kodeks Sponsoringu Kultury* [*Kodeks Sponsoringu Kultury*, 2011, s.29-31], podpisany 5 grudnia 2011 roku podczas odbywającej się na Gieldzie Papierów Wartościowych międzynarodowej konferencji „Partnerstwa kreatywne. Kultura w biznesie i biznes w kulturze” zorganizowanej m.in. przez Narodowe Centrum Kultury, przyczyni się do rozwoju oraz intensyfikacji współpracy obu środowisk kultury i biznesu? Zgodnie z preambułą zapisy Kodeksu mają służyć wypracowaniu „wspólnego języka we współpracy opartej na wzajemnym zaufaniu i dobrej wierze towarzyszącej wszystkim działaniom prowadzonym w ramach ich partnerstwa” oraz „pogodzeniu interesów podmiotów sektora prywatnego, publicznych instytucji kultury oraz organizacji pozarządowych działających na rzecz kultury” [*Kodeks Sponsoringu Kultury*, 2011, s.29-31].

W procesie tworzenia Kodeksu wykorzystano doświadczenia zarówno instytucji kultury, organizacji pozarządowych jak i podmiotów prywatnych. Dokument podpisali Ludwik Sobolewski - prezes Giełdy Papierów Wartościowych, Lech Piławski - dyrektor generalny Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan oraz Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego - Bogdan Zdrojewski.

Z drugiej strony, **czy samorządy regionalne i lokalne podejmują jakiegokolwiek działania na rzecz stymulowania współpracy środowisk biznesowych i kultury?** (podkr. J. S-Ł) Przedstawiciele ruchu społecznego Obywatele Kultury, próbują sformułować mierniki i wskaźniki na potrzeby dla badania polityki kulturalnej miast, w tym poziomu realizacji programów kulturalnych, deklarowanych przez miasta, ubiegające się o tytuł ESK 2016 oraz te, które przystąpiły do *Paktu dla Kultury*. Pakt dla Kultury to inicjatywa ruchu społecznego Obywatele Kultury, który zawiązał się po Kongresie Kultury w Krakowie (2009) to pierwsza tego typu umowa społeczna w demokratycznej Polsce, której przedmiotem jest reforma kultury, zawarta została pomiędzy Radą Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej reprezentowaną przez Prezesa Rady Ministrów oraz stroną społeczną reprezentowaną przez Obywateli Kultury [<http://obywatelektury.pl/>].

W opracowanym materiale Obywatele Kultury pytają, czy samorządy posiadają „narzędzia – rozwiązania prawne, ulgi etc. dla rozwoju prywatnego mecenatu kultury?” [Mierniki i wskaźniki na potrzeby tzw. Monitora Kultury. Materiał roboczy (pytanie 14), w dyspozycji autorki]. Realizowany przez Gminę Miejską Kraków program Mecenat Kultury Krakowa w połowie lat 90. XX w. mógł być narzędziem stymulującym współpracę obu środowisk [Szulborska-Łukaszewicz, 2009, s.187-191]. Dziś nie spełnia już tej funkcji. Podobne tytuły są dziś bowiem nadawane z dużą częstotliwością, stąd z ich uzyskaniem wiąże się mniejszy prestiż. Konieczne są nowe narzędzia i mechanizmy stymulujące potencjalnych sponsorów sektora kultury. Trzeba bowiem pamiętać, że ani działalność filantropijna ani tradycja mecenatu przedsiębiorstw w Polsce – mimo licznych przykładów dobrych praktyk - nie są tak silne jak w Stanach Zjednoczonych.

11. SPONSORING, MECENAT I FILANTROPIA

Początki sponsoringu datuje się na lata 20-te XX wieku. Sponsoring [z ang. *sponsoring*, *sponsorship*; niem. *Fördern*; franc. *Commanditaire*], to działanie marketingowe, forma promocji produktu lub przedsiębiorstwa, to „umowa partnerska, w której sponsor przekazuje podmiotowi sponsorowanemu środki konieczne do realizacji jego celów, w zamian za wykorzystanie tkwiącego w nim potencjału komercyjnego, który umożliwia promocję wizerunku przedsiębiorstwa, jego marek czy produktów. Dzięki udziałowi we wspieranej inicjatywie uzyskuje się efekt kojarzenia z tym, co ona sobą reprezentuje, a pozytywny obraz sponsorowanego przenosi się na sponsora. Znak sponsora towarzyszy imprezom lub działaniu sponsorowanych instytucji” [Sznajder, 2000]. Ze względu na ogromne nasycenie rynku tradycyjną reklamą, sponsoring, stał się jedną z szybciej rozwijających się, skuteczniejszą i subtelniejszą formą promocji.

Źródła amerykańskiej filantropii i mecenatu kultury mają swe korzenie w ideach protestantyzmu, zgodnie z którymi na człowieku spoczywa odpowiedzialność za bogactwa, które zostały mu powierzone. W myśl tej zasady słynny filantrop, Andrew Carnegie, uważał, że za życia należy wydawać zgromadzone środki na szlachetne cele. W ten sposób, nadal dobrze zarządzając środkami, „zwracał nadmiar swego bogactwa” współobywatelom. Fundamentalne rozróżnienie pomiędzy działalnością charytatywną i filantropią wprowadza Andrew Carnegie, amerykański przedsiębiorca, mecenas kultury, w jednym z tekstów założycielskich amerykańskiej filantropii *The Gospel Wealth* z 1889 roku. Działalność charytatywna polega według niego na obdarowywaniu ludzi w potrzebie, aby przynieść im ulgę w danej chwili, co nie przynosi stałej poprawy, zaś filantropia polega na tworzeniu mechanizmów, dla wszystkich, którzy zechcą z nich skorzystać. Jak pisze F. Martel: „dla Carnegiego (zła) działalność charytatywna polega na daniu głodnemu ryby, podczas gdy (dobra) filantropia polega na nauczaniu go, jak samemu łowić” [Martel, 2008, s.281]. Dlatego też A. Carnegie za życia inwestował w uniwersytety i biblioteki (dzięki niemu na przełomie XIX i XX wieku zbudowano i wyposażono ok. 2,5 tys. bibliotek publicznych, bezpłatnie udostępniających zbiory. Za jego sprawą zostało wzniesione słynne dziś i najbardziej prestiżowe w Stanach Zjednoczonych centrum muzyki poważnej – Carnegie Hall. Z kolei z inicjatywy Abby Aldrich Rockefeller w latach trzydziestych XX wieku, powstało Museum of Modern Art w Nowym Jorku (MoMA), pierwsze amerykańskie muzeum zajmujące się wyłącznie sztuką współczesną. W 1939 roku w Nowym Jorku otwarto Museum of Non-Objective Painting, prezentujące, gromadzoną począwszy od końca lat 20. XX w. przez Solomona R. Guggenheima kolekcję obrazów M. Chagalla, Paula Klee, Wasila Kandinskiego. Od 1952 roku muzeum nosi nazwę Muzeum Guggenheima [Martel, 2008, 278-283].

Filantropia w USA jest pojmowana jako dar, który nie ma nic wspólnego z marketingiem, reklamą, czy jakąkolwiek wymianą. Tak pojmowana filantropia stanowi 94% ekonomii daru w USA. Zupełnie innego rodzaju działaniem jest mecenat przedsiębiorstw (*corporate funding*), pojmowany jako wymiana wizerunku. W tym przypadku działalności handlowej przedsiębiorstwa towarzyszą dary dla sektora nie nastawionego na zysk, dokonywane w celu typowej wymiany o charakterze marketingowym. Jednak rola przedsiębiorstw jako mecenasa kultury w Stanach Zjednoczonych jest marginalna. Jego oddziaływanie jest stosunkowo niewielkie – średnio 5,6% ogółu sumy darów. W 1966 roku, w ramach mecenatu przedsiębiorstw, zainwestowano w USA 22 mln dolarów w sztukę, zaś w 2008 roku ok. 1,6 mld dolarów [Martel, 2008].

Zwykle wydatki na mecenat sztuki przedsiębiorstwa księgują w tej samej kategorii co reklamę i marketing, a jeśli są one odpisywane od podatku to dlatego, że są odejmowane od

obrotów przed obliczeniem podatku, tak jak wszelkie inne wydatki na dobroczynność. Od 1935 roku przedsiębiorstwa w USA mogą odpisać dary na cele filantropijne do 5% swego dochodu przed opodatkowaniem. Tak więc, choć w Stanach Zjednoczonych nie ma ministerstwa kultury, to kultura i sztuka nie są tam pozostawione same sobie, nie rządzą nimi wyłącznie prawa rynku. Począwszy od Andrew Carnegie'go, poprzez Fundację Forda, przez lata tworzył się tam oryginalny system finansowania kultury, oparty przede wszystkim na skutecznej polityce fiskalnej oraz tysiącach fundacji, które wspierają kulturę, a także aktywności samego społeczeństwa.

Tymczasem w 2006 roku w Polsce tylko 31,5% dorosłych Polaków (tj. ok 9,5 mln osób, przekazało pieniądze lub dary rzeczowe na rzecz organizacji pozarządowych, ruchów społecznych lub religijnych [*Organizacje pozarządowe w otoczeniu społecznym. Wolontariusze i sponsorzy*, 2008, s. 66]. W 2008 roku 7 324 953 osób, tj. 28,32% uprawnionych podatników przekazało środki na organizacje pożytku publicznego (OPP) na łączną kwotę 381 545 000 zł. [*Sprawozdanie z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za 2008 rok*, 2010, s. 72]. Jeśli chodzi o kulturę, wciąż powszechnie postrzegana jest jako zbytek, więc generalnie brak u nas nawyku wspierania kultury. Ci, co rozumieją potrzebę inwestycji w kulturę - najczęściej pracownicy sektora kultury, a także urzędnicy i politycy, którzy w przemówieniach podkreślają wagę kultury w rozwoju gospodarczym - zamiast dawać dobry przykład innym, często też uważają, że należy im się nieodpłatny dostęp do dóbr i usług kulturalnych. Trudną i krępującą sprawą dla instytucji kultury w Polsce są tzw. kompensacje i wymiany, niemożliwe do pomyślenia w przypadku filantropii w USA - czyli np. gratisowe bilety lub inne działania w ślad za wymianę wizerunku. Jeśli amerykańska firma chce przekazywać dary dla sektora non-profit, nie oczekując żadnych korzyści - wówczas zakłada fundację.

Podsumowując, skoro społeczeństwo polskie nie ma nawyku inwestowania w kulturę, a często wręcz przeciwnie, uważa, że dostęp do dóbr i usług w sferze kultury należy się za darmo, koniecznym jest wypracowanie konkretnych i zróżnicowanych narzędzi, zachęcających potencjalnych sponsorów do inwestycji w kulturę. Niezbędna jest polityka fiskalna, choćby na poziomie lokalnym - lokalne akty prawne, które ze względu na zwolnienia i ulgi będą mogły stymulować do współpracy i budowania partnerstwa publiczno-prywatnego.

Skoro forma eventów i wydarzeń kulturalnych **znakomicie komponuje się ze strategiami podmiotów gospodarczych, pragnących budować swoją markę, wiążąc ją z dobrej jakości usługami i produktami sektora kultury**, (podkr. J. S-Ł) to dlaczego samorządy, zamiast stwarzać narzędzia stymulujące wsparcie dla projektów festiwalowych przez sektor biznesu, same inwestują w festiwale, uszczuplając w ten sposób i tak skromne środki na inne, mniej spektakularne zadania i projekty artystyczne i edukacyjne sektora kultury?

12. ZADANIEM SAMORZĄDÓW ZACHĘCANIE ŚRODOWISK BIZNESOWYCH DO INWESTOWANIA W FESTIWALE

Wspieranie spektakularnych festiwali i eventów kulturowych to znakomite pole dla sponsoringu, to przestrzeń do współpracy pomiędzy organizatorami a środowiskami biznesowymi. Samorządy lokalne i regionalne w niewielkim tylko zakresie powinny partycypować finansowo

w realizacji festiwalu. Głównym zadaniem samorządów powinno być raczej stwarzanie właściwych warunków formalno-prawnych, narzędzi stymulujących i zachęcających środowiska biznesowe do sponsoringu, do inwestowania w festiwale, tym samym budowania marki firm z uwzględnieniem interesu społecznego, czy - jak to określili M. Porter i M. Kramer - kreowania wartości współdzielonej (CSV: *Creating Shared Value*), wartości, której beneficjentami byłyby zarówno firmy, jak i ich otoczenie (społeczeństwo, w tym organizatorzy, odbiorcy, samorządy lokalne). Według tej koncepcji, relacja biznes-społeczeństwo nie musi traktowana jako mecz z wynikiem 0:1 lub 1:0, ale jako relacja, której pożądanym rezultatem jest wynik 1:1 [Dymowski, s.1].

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym zadaniem gmin jest zaspakajanie potrzeb lokalnej społeczności, m. in. w obszarze kultury [art. 7 ustawy o samorządzie gminnym]. Tymczasem zainicjowane przez UE przekonanie o konieczności wspierania przez władze publiczne imprez adresowanych do jak najszerszego grona odbiorców jest skutecznie zaszczepiane i u nas. Czynienie z tego kryterium podstawowego i najważniejszego wskaźnika efektywności, niesie zagrożenie dla realizacji zasady subsydiarności, będącej podstawową zasadą organizacji społeczeństwa obywatelskiego i podstawą wspierania jego kreatywności, szczególnie wówczas, kiedy samorządy, jak w przypadku Krakowa [Kursa i in., 2012], rezygnują ze wspierania projektów niskobudżetowych, koncentrując się na dofinansowywaniu wielkich wydarzeń i festiwalu. Mimo braku środków finansowych, samorządy wkraczają ze swoimi działaniami w przestrzeń, która powinna być zastrzeżona dla sektora biznesu. Przygotowany przez ruch Obywateli Kultury Pakt dla kultury – mówi m. in. o równym dostępie do środków publicznych różnych podmiotów działających w sektorze kultury [§1, §3 Pakt dla kultury], w dyskusjach wielokrotnie wnioskowano o częstsze zlecanie przez samorządy zadań własnych organizacjom pozarządowym, tymczasem organizacje te inicjują szereg projektów, które nie są spektakularnymi festiwalami, ale wynikają z potrzeb lokalnej społeczności, i zgodnie z zasadą subsydiarności i ustawa o samorządzie gminnym [art. 7], te właśnie zadania powinny uzyskać wsparcie władz samorządowych.

Kultura zdecydowanie potrzebuje biznesu. To kultura, jej poziom i jakość determinują rozwój gospodarczy miast i regionów. Zanim jednak przedsiębiorcy docenią potencjał kultury, zanim nauczą się cenić ją jako innowacyjne narzędzie komunikacji ze środowiskiem – niezbędne są mechanizmy fiskalne, tworzone zarówno na szczeblu państwowym jak i samorządowym, zachęcające przedsiębiorców do sponsorowania kultury, promowanie idei partnerstwa publiczno-prywatnego oraz lobbowanie przedstawicieli władz samorządowych na rzecz kultury w środowiskach biznesowych w celu wdrażania, coraz bardziej cenionej w świecie biznesu, idei korporacyjnej odpowiedzialności społecznej.



BIBLIOGRAFIA:

- Bartuś Z. (2011), *Plajta do kontroli*, „Dziennik Polski” nr 265 z 15.11.
- Bębenkowska J., Hieropolitańska A. (2011), *Program Kultura – przewodnik*, [w:] *Kulturalna Unia Europejska. Program Kultura pod lupą*, Warszawa.
- Danielewski M. (2012), *Klęska w Krakowie, cuda w Bydgoszczy. A w Poznaniu?*, „Gazeta Wyborcza”, Poznań, 7 stycznia.
- Dymowski J. (bd), *Czy CSV zastąpi CSR?*, http://www.proto.pl/PR/Pdf/art_csr_dymowski.pdf, [30.09.2012].
- Gierat-Bieroń B. (2009), *Europejskie miasto kultury. Europejska Stolica kultury 1985-2008*, Kraków.
- Glondys D. (2001), *Festiwal Kraków 2000 w kontekście integracji europejskiej*, „Przegląd Europejski”, Nr 1.
- Glondys D. (2010a), *Europejska Stolica Kultury. Miejsce kultury w polityce Unii Europejskiej*, Kraków.
- Glondys D. (2010b), *Kraków Europejskie Miasto Kultury. Summa Factorum*, Kraków.
- Grabiński T., Borkowski K., Seweryn r., Wilkońska A., Mazanek L. (red.) (2012), *Ruch turystyczny w Krakowie w 2011 roku*, Kraków.
- Hagoort G. (1997), *Przedsiębiorczość w kulturze*, Kraków.
- Handzlik T. (2012), *Kraków - miasto biesiadne. Ale czy kreatywne?*, rozmowa z prof. Jackiem Purchlą, „Gazeta Wyborcza” z 14.01.
- Ilczuk, D., Kulikowska, M. (2007), *Festivals jungle, policy desert? Festivals policies of public authorities in Europe. Comparative report*, Warszawa, http://www.circle-network.org/?page_id=23.
- Ilczuk, D., Kulikowska, M. (2009), *Festiwale w Europie. Polityka władz publicznych*, „Zarządzanie kulturą”, nr 2(2), Kraków.
- Kłaić D. (2010), *Kultura a współczesne miasto*, „Res Publica Nowa” nr 10; tekst dostępny on line: <http://www.eurozine.com/articles/2011-02-01-klaic-pl.html> *Res Publica Nowa* 10/2010, [30.11.2012].
- *Kodeks Sponsoringu Kultury* (2011), „Animator Kultury”, Dwumiesięcznik animatorów i menedżerów kultury, nr 5, s.29-31.
- Kopaliński W. (red.) (2000), *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa.
- Kostyra M., Śliwa M. (2010), *Zarządzanie w XXI wieku*, Warszawa.
- Kursa M., Piłat B. (2012), *Ani igrzysk, ani chleba, Na co zabraknie Krakowowi*, „Gazeta Wyborcza”, 4.01.
- Łysiński J., *KBF a polityka kulturalna Krakowa*, „Dziennik Polski”, 8 sierpnia 2011, dostęp on-line: <http://www.dziennikpolski24.pl/pl/aktualnosci/opinie/1164353-kbf-a-polityka-kulturalna-krakowa.html>.
- Martel F. (2008), *Polityka kulturalna Stanów Zjednoczonych*, Warszawa.
- Mazur A. (2011), *Sponsoring szansą dla kultury*, Kraków.
- *Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2004-2013*, Ministerstwo Kultury, http://bip.mkidn.gov.pl/pages/polityka-wewnetrzna-i-zagraniczna/programy.php?searchresult=1&s-string=strategia#wb_10.

- Orzechowski K. (2011), *Kraków: sypialnia dla artystów*, „Dziennik Polski”, 19.07.
- *Pakt dla kultury* (2011) zawarty pomiędzy Radą Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej reprezentowaną przez Prezesa Rady Ministrów oraz stroną społeczną reprezentowaną przez ruch Obywatele Kultury w dniu 14 maja 2011 r. „Animator Kultury”, nr 6, dostępny on-line: <http://obywateleukultury.pl/tresc-paktu/>
- Podczaska A., Kujawiak-Krakowska K. (2007), *Sponsoring kultury i sztuki w praktyce*, Warszawa.
- *Raport z ilościowych badań sponsoringu kultury i sztuki* (2008), http://www.cte.org.pl/dokument34_.html.
- *Raport o stanie miasta 2010* (2011), Kraków.
- *Organizacje pozarządowe w otoczeniu społecznym. wolontariusze i sponsorzy* (raport z badań) (2008), Łódź.
- *Sprawozdanie z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za 2008 rok* (2010), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- *Strategia Rozwoju Kultury w Krakowie na lata 2010-2014* (2010) załącznik do uchwały Rady Miasta Krakowa Nr CXIV/1524/10 z dnia 20 października 2010 r.
- Sójka J., Poprawski M. i Kieliszewski P. (red.) (2009), *Instytucje upowszechniania kultury w XXI wieku. Przżytyk czy nowa jakość?*, Poznań.
- Sznajder A. (2000), *Wprowadzenie do sponsoringu*, „Brief” nr 6.
- Szulborska A. (bd), *CCR Manager kultury*, Rozmowa z Alicją Perkowskią, Koordynatorką Programu Promocji i Rozwoju Centrum Sztuki Współczesnej Zamek Ujazdowski w Warszawie, <http://www.cte.org.pl/index.php?docid=248>, [30.11.2012].
- Szulborska-Lukaszewicz J. (2009), *Polityka kulturalna w Krakowie*, Kraków.
- Szulborska-Lukaszewicz J. (2011), *Miejsce publicznych instytucji kultury w polityce kulturalnej miast w dobie kryzysu. Przypadek Kraków*, [w:] *Zarządzanie w kulturze*, Kocój E. (red.), Kraków.
- Szulborska-Lukaszewicz J., Presz B. (opr. i red.) (2010), *Materiały analityczne do projektu Strategii Rozwoju Kultury w Krakowie na lata 2010-2014*, Kraków [materiał niepublikowany].
- Szwed-Piesterziewicz P. (2007), *Budowanie marki poprzez sponsoring kultury*, PRoto, 8.02. <http://www.proto.pl/artykuly/info?itemId=34647>, [10.08.2012].
- Tokarski J. (red.) (1980), *Słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa.

AKTY PRAWNE:

- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych, tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. Nr 19, poz. 100 z późn.zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.
- Uchwała NR LXIX/681/97 Rady Miasta Krakowa z dnia 15 stycznia 1997 r. w sprawie utworzenia instytucji kultury Biuro Festiwalowe - Kraków 2000.
- Uchwała Nr LXVII/624/04 Rady Miasta Krakowa z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie zmiany uchwały nr LXIX/681/97 Rady Miasta Krakowa z dnia 15 stycznia 1997 r. w sprawie

utworzenia gminnej instytucji kultury: „Biuro Festiwalowe - Kraków 2000” oraz powierzenia Krakowskiemu Biuru Festiwalowemu organizacji zleconych imprez w ramach obchodów 750-lecia lokacji Miasta Krakowa.

- Uchwała Nr XI/245/11 Rady Miasta Szczecin z dnia 12 września 2011 r. w sprawie likwidacji instytucji kultury „Szczecin 2016”.
- Uchwała Nr CXIV/1524/10 Rady Miasta Krakowa z dnia 20 października 2010 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kultury w Krakowie na lata 2010-2014.
- Uchwała Nr XX/426/11 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie zamiaru dokonania połączenia gminnych instytucji kultury Centrum Sztuki Impart i Wrocław 2016 oraz utworzenia gminnej instytucji kultury pod nazwą Biuro Festiwalowe Impart 2016
- Załącznik do uchwały Nr XLIX/625/08 Rady Miasta Krakowa z dnia 27 sierpnia 2008 r. [Statut Krakowskiego Biura Festiwalowego].

POZOSTAŁE ŹRÓDŁA:

- *Informacja o przebiegu wykonania planów finansowych jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 10, 13 i 14 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dla których organem założycielskim jest Gmina Miejska Kraków za I półrocze 2012 roku*, Biuletyn Informacji Publicznej UMK. Finanse i mienie. Budżet miasta i sprawozdania, <http://www.bip.krakow.pl/?mmi=42>, [30.11.2012].
- „*Po co Państwu kultura?*” debata z 17 czerwca 2010 r., <http://www.streamonline.pl/po-co-panstwu-kultura-institut-obywatelski/>, [15.10.2011].
- <http://kulturasieliczy.pl/po-co-panstwu-kultura-po-konferencji/>, [10.05.2012].
- <http://culture360.org/asef-news/in-memori-am-dragan-klaic/>
- <http://kulturasieliczy.pl/sponsoring-kultury/?m=d>
- <http://obywatele.kultury.pl/>
- <http://www.circle-network.org/>
- <http://www.efa-aef.eu/en/activities/efrp/>
- <http://www.guardian.co.uk/stage/2011/sep/27/dragan-klaic-obituary>
- *Sprawozdanie z wykonania planów finansowych jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 10, 13 i 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dla których organem założycielskim jest Gmina Miejska Kraków za 2011 rok*, <http://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/86545/karta>, [30.11.2012].

Instytucje
Institutions

KAMIL KLEPACKI*

WYKONYWANIE ZADAŃ PUBLICZNYCH Z ZAKRESU OCHRONY ZDROWIA NA PRZYKŁADZIE RELACJI NARODOWEGO FUNDUSZU ZDROWIA Z MINISTREM WŁAŚCIWYM DO SPRAW ZDROWIA

STRESZCZENIE

Artykuł dotyczy problemów związanych z wykonywaniem zadań publicznych z zakresu ochrony zdrowia. Zgodnie z art. 68 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej to władza publiczna jest odpowiedzialna za zapewnienie obywatelom, równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Zdarza się jednak, że podział zadań publicznych i kompetencji w tym zakresie jest nieostry, tak jak w przypadku Narodowego Funduszu Zdrowia i ministra właściwego ds. zdrowia.

Dlatego powyższe opracowanie odnosi się do najistotniejszych kwestii dotyczących relacji Narodowego Funduszu Zdrowia z ministrem właściwym ds. zdrowia. Za zasadniczy problem w tym zakresie, uznano brak faktycznego nadzoru nad działalnością Narodowego Funduszu Zdrowia. Ustalono bowiem, że nadzór ten, powinien być nieodzownym elementem dla sprawnego funkcjonowania polskiego systemu ochrony zdrowia.

PERFORMING EXERCISE OF PUBLIC TASKS IN FROM HEALTH CARE ON THE EXAMPLE PERSPECTIVE OF RELATIONS BETWEEN THE POLISH NATIONAL HEALTH FUND (NFZ) AND THE MINISTRY OF HEALTH

SUMMARY

This article discusses the applies for some kind of problems associated with the provision of the exercise of public health care. According to Article 68 of the Constitution of the Republic of Poland, an equal access to health care services, financed from public funds, is shall be ensured by public authorities to citizens. Sometimes the division of public tasks and competence in the health care system is vagueout of focus, as in the case of the National Health Fund and the Ministry of Health.

* Mgr, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

That is way this article refers to This article therefore attempts to discuss the the most important questions of relationships between the National Health Fund and the Ministry of Health. The basic problem in this issue was the lack of effective supervision over the activities of the National Health Fund. It was noted that this supervision should be an essential element of for the proper functioning of the Polish health care system.

Słowa kluczowe: zadania publiczne, ochrona zdrowia, Narodowy Fundusz Zdrowia, minister właściwy do spraw zdrowia

Key words: public tasks, health care, National Health Found, Ministry of Health

1. WPROWADZENIE

Jednym z podstawowych praw socjalnych w demokratycznym państwie prawnym jest prawo do ochrony zdrowia. Obowiązujące przepisy prawa często posługują się tym pojęciem lub jeszcze szerszym terminem „zdrowia”. Zgodnie z preambułą Konstytucji Światowej Organizacji Zdrowia „(...) Rządy ponoszą za zdrowie swych ludów odpowiedzialność, której mogą sprostać tylko przez przewidzenie odpowiednich środków zdrowotnych i społecznych (...)”. To władza państwowa jest więc odpowiedzialna za zapewnienie ochrony zdrowia. Z kolei art. 35 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej stanowi, że „Każdy ma prawo dostępu do profilaktycznej opieki zdrowotnej i prawo do korzystania z leczenia na warunkach ustanowionych w ustawodawstwach i praktykach krajowych. Przy określaniu i realizowaniu wszystkich polityk i działań Unii zapewnia się wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego”. Organizując funkcjonowanie opieki zdrowotnej w danym państwie członkowskim, władza państwowa powinna uwzględnić m.in. kondycję zdrowotną swojego społeczeństwa, obowiązujące przepisy, postęp technologiczny, uwarunkowania społeczno-kulturowe, gospodarcze, ekonomiczne czy też religijne [Melgieś, Miaszkowska-Daszkiewicz, 2012]. W Polsce podstawowym źródłem prawa do ochrony zdrowia jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, która w art. 68 stanowi m.in. że „(...) każdy ma prawo do ochrony zdrowia. Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. (...)”.

Oprócz Konstytucji RP i ratyfikowanych umów międzynarodowych, źródłem prawa do ochrony zdrowia są także ustawy. Są to m.in. ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych. Niektóre z ustaw, takie jak np. ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, czy ustawa o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych. Ochrona zdrowia posiada więc umocowanie ustawowe i chociaż pośrednio można ustalić znaczenie prawne tego terminu. Można zatem wskazać, że ochrona zdrowia w szerokim zakresie realizowana jest przez kształtowanie polityki zdrowotnej, ekonomicznej i społecznej. Wymaga zatem kompleksowych programów ustalanych przez właściwe władze publiczne – w skali całości spraw zdrowia,

jak również w skali poszczególnych kategorii spraw [Dercz, Izdebski, 2001, s. 17]. Biorąc pod uwagę, że władze publiczne mają zapewniać równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, to ogólnie można przyjąć, że ochrona zdrowia to wszelkie działania podejmowane przez organy władzy publicznej, które mają na celu chronienie wartości jaką jest zdrowie. Przepisy prawa konstytucyjnego nie przesądzają bowiem o treści materialnej tego pojęcia [Mełgieś, Miaskowska-Daszkiewicz, 2012]. Na potrzeby niniejszej pracy, przyjmuję takie właśnie znaczenie terminu „ochrona zdrowia” pamiętając oczywiście, że działania w tym zakresie podejmowane są również przez inne podmioty niż organy władzy publicznej. Warto również wskazać, że Sąd Najwyższy uznał, że treścią prawa do ochrony zdrowia jest realna możliwość korzystania z systemu ochrony zdrowia, funkcjonalne ukierunkowanie na zapobieganie chorobom, urazom i niepełnosprawności [Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 grudnia 2004 r.].

Zagadnienia z zakresu służby zdrowia nie stanowią więc samodzielnej i uporządkowanej dziedziny prawa, ale są rozproszone w licznych regulacjach. Sytuacja taka sprawia, że organy władzy publicznej, które wykonują zadania publiczne z zakresu ochrony zdrowia, upoważnienie do takich działań (ich realizacji) znajdują w wielu przepisach prawa. Zdarza się również, że podział zadań publicznych i kompetencji w tym zakresie jest nieostry. Takim przykładem są wzajemne relacje Narodowego Funduszu Zdrowia (jego właściwych organów) i ministra właściwego do spraw zdrowia. Wydaje się więc, że w takiej sytuacji mogą występować problemy w zapewnieniu równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

2. ZADANIA PUBLICZNE

Administracja publiczna wykonuje szereg zadań publicznych. Jednak samo zdefiniowanie tego terminu, przysparza wielu trudności. Pojęcie zadań publicznych, niejednokrotnie jest używane zamiennie z takimi pojęciami jak kompetencja, zakres działania, czy właściwość [Zaharko, 2000, s. 13]. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności czy to lokalnych, w wypadku zadań własnych, czy zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa, jak w wypadku zadań zleconych” [Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r.]. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że jest to pojęcie niedookreślone, nie można bowiem jednoznacznie go zdefiniować [Stahl, 2006, s. 115]. Pojęcie zadań publicznych ewoluuje, na ich treść i rozumienie wpływają przemiany ustrojowe, gospodarcze i społeczne. To państwo pod wpływem wielu czynników politycznych decyduje, które zadania będzie wykonywało samo, a które przekaze do realizacji innym podmiotom. Zmienia się również charakter zadań – te, które były uważane za typowe dla państwa, są przekazywane podmiotom niepublicznym [Stahl, 2006, s. 103-104].

Ze względu na rozproszenie zadań publicznych w przepisach konstytucyjnych, ustawach zwykłych i często otwartego katalogu tych zadań, trudno wyobrazić sobie ich enumeratywne wyliczenie. Sytuacja taka sprawia jednak, że są one w różny sposób ujmowane. S. Biernat wyróżnia trzy sposoby ujmowania zadań publicznych [Biernat, 1994, 15-17]. Po pierwsze, są to zadania faktycznie wykonywane przez organy państwowe lub samorządowe. Nie ma więc tutaj znaczenia z czego te zadania wynikają oraz na jakiej podstawie są one wykonywane. Istotne jest,

że są one realnie wykonywane. Po drugie są to zadania swoiste i charakterystyczne dla państwa, o ile w ogóle można wyróżnić zadania, które są niejako przypisane państwu. Po trzecie zaś są to zadania państwa które wynikają z całego, obowiązującego porządku prawnego. Będą więc to wszystkie zadania określone przez obowiązujące prawo.

Pierwsze z przedstawionych koncepcji pomija istotną część zadań publicznych – tj. tą, które takimi zadaniami faktycznie są, ale organy państwowe czy samorządowe ich nie wykonują. Wydaje się również, że ujmowanie zadań swoistych i charakterystycznych dla państwa jest najbardziej właściwe przy zagadnieniach dotyczących prywatyzacji zadań publicznych, wyznaczeniu jej granic. Dlatego na potrzeby niniejszej pracy należy przyjąć, że zadaniami publicznymi będą wszystkie zadania państwa określane przez obowiązujące prawo.

3. ZADANIA PUBLICZNE Z ZAKRESU OCHRONY ZDROWIA

Współczesne państwo nie jest w stanie realizować wszystkich zadań publicznych samodzielnie. Duża liczba tych zadań sprawia, że bardzo często władze publiczne organizują jedynie ramy prawne funkcjonowania opieki zdrowotnej na rzecz uprawnionych. Realizacja tych zadań zostaje powierzona profesjonalnym podmiotom zastępującym państwo w tej roli. Jest to powiązane z koncepcją prywatyzacji zadań publicznych [Lach, 2011]. Należy jednak podkreślić, że zadaniem publicznym którego władza publiczna przekazać nie może, jest organizacja ochrony zdrowia w Polsce [Zemke-Górecka, 2010, s. 258].

Biorąc pod uwagę sferę działania podmiotów, możemy wyróżnić podmioty administrujące w danej sferze. Dlatego wymienia się m.in. podmioty administrujące w sferze opieki zdrowotnej [Rabiega, 2009, s. 55]. Zadania publiczne związane z zapewnieniem obywatelom równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, zgodnie z art. 68 ust. 2 Konstytucji RP, należą do władzy publicznej. Realizacja prawa do ochrony zdrowia jest zapewniona w ramach systemu organów administracji publicznej. Chodzi więc zarówno o organy administracji rządowej (organy naczelné i centralne, ministra właściwego do spraw zdrowia, wojewodę) samorządu terytorialnego (działającego na szczeblu gminy, powiatu i województwa). We właściwym zakresie, chodzi tutaj również o samorządy zawodów medycznych. Zadania publiczne wykonują także podmioty, które nie są organami administracji rządowej, czy samorządowej, ale tworzone są na podstawie ustawy. Takim podmiotem jest Narodowy Fundusz Zdrowia (dalej jako: „NFZ”) który jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną, działający na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (dalej jako: „u.ś.o.z.”). Zadania publiczne z zakresu ochrony zdrowia, wykonują także podmioty spoza sektora publicznego, jednak zgodnie z definicją ochrony zdrowia, przyjętą na potrzeby niniejszej pracy, nie będą one w niej szczegółowo omawiane, a jedynie zasygnalizowane.

Zdarza się jednak, że przyjęty sposób i stopień podziału poszczególnych zadań i kompetencji z zakresu ochrony zdrowia w obowiązującym porządku prawnym jest niedookreślony. Sytuacja taka występuje zarówno na szczeblu centralnym jak i na szczeblu samorządowym. Nieprecyzyjny podział tych zadań wpływa zaś przede wszystkim na wspólnoty lokalne. Warto podkreślić za L. Zaharko, że w nauce prawa administracyjnego, trudno jest znaleźć kryteria na

podstawie których można przeprowadzić zasadne rozgraniczenie podziału zadań pomiędzy gminą a innymi podmiotami realizującymi zadania publiczne. Nawet gdyby za takie kryterium uznać celowość, czyli kto lepiej realizuje określone zadania [Zaharko, 2001, s. 491]. Jest to o tyle istotne, że wykonywanie zadań na szczeblu centralnym wpływa na wspólnoty lokalne. W przypadku ochrony zdrowia nie dokonano w ogóle podziału w zakresie podstawowym, tj. kto odpowiada za zapewnienie określonego rodzaju ochrony zdrowia. Nie ma bowiem tutaj zastosowania dość rozpowszechnione twierdzenie, że zapewnienie podstawowej opieki zdrowotnej jest zadaniem publicznym gminy [Izdebski, 2008, s. 124-125]. W ustawach np. z zakresu samorządu gminnego, powiatowego oraz wojewódzkiego znaleźć możemy przepisy, które określają część zadań z zakresu ochrony zdrowia. Zakres i zadania samorządu gminy określa przede wszystkim ustawa o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 7 tej ustawy, do zadań gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty m.in. z zakresu ochrony zdrowia. Do zadań powiatu [ustawa o samorządzie powiatowym] należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze ponadgminnym, m.in. z zakresu promocji i ochrony zdrowia. Powstaje więc problem rozdziału zadań i kompetencji pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego. Zadania z zakresu ochrony zdrowia o wymiarze lokalnym wykonywane są bowiem na dwóch poziomach gminnym i powiatowym [Dolnicki i in., 2010]. Z kolei ustawa o samorządzie województwa określa zadania o charakterze wojewódzkim w szczególności z zakresu edukacji publicznej, w tym promocji i ochrony zdrowia.

Ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym czy też wojewódzkim określają więc zadania publiczne z zakresu ochrony zdrowia. Formułowane są one jednak w sposób bardzo ogólny. Określenie, że do zadań własnych gminy należą zadania o charakterze lokalnym, jest niewystarczające. Chodzi bowiem o wyznaczenie, jakie zadania taki charakter mają [Niewiadomski i in., s. 136]. Władze państwowe nie określiły bowiem precyzyjnych i jasnych regulacji w tej materii, co wpływa też na ograniczoną jakość realizacji zadań publicznych przez poszczególne samorządy. Przede wszystkim brak jest dokładnego podziału zadań i kompetencji pomiędzy administracją rządową a samorządem terytorialnym, jak również pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego [Dercz, 2005, s. 2].

Brak jest również dokładnego podziału zadań i kompetencji pomiędzy ministrem właściwym do spraw zdrowia a Narodowym Funduszem Zdrowia. Zakres działania ministra właściwego do spraw zdrowia określa ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działaniach administracji rządowej. Zgodnie z tą ustawą, dział zdrowie kierowany przez ministra właściwego do spraw zdrowia obejmuje m.in. sprawy z zakresu: ochrony zdrowia i zasad organizacji opieki zdrowotnej, zawodów medycznych, nadzoru nad produktami leczniczymi, wyrobami medycznymi, koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie rzeczowych świadczeń leczniczych. Szczegółowe zadania i zakres kompetencji ministra właściwego do spraw zdrowia wynikają z ustaw prawa materialnego, do których można zaliczyć wspomnianą już ustawę o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, ustawę o działalności leczniczej czy też ustawę o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych. W obecnym kształcie Ministerstwo Zdrowia, które jest jednostką pomocniczą ministra właściwego ds. zdrowia, działa na podstawie zarządzenia Nr 48 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2006 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Zdrowia oraz zarządzenia Ministra Zdrowia z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Zdrowia. Na podstawie tego ostatniego zarządzenia, w Ministerstwie Zdrowia wyodrębniono np. Departament Ubezpieczenia Zdrowotnego do którego podstawowych zadań należy m.in.:

- realizacja zadań Ministra w zakresie nadzoru nad Narodowym Funduszem Zdrowia, wynikającego z ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych,
- prowadzenie kontroli działalności i stanu majątkowego Narodowego Funduszu Zdrowia;
- kontrola świadczeniodawców, w zakresie realizacji umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej oraz podmiotów, którym Narodowy Fundusz Zdrowia powierzył wykonywanie niektórych czynności w zakresie realizacji umowy z Funduszem oraz aptek w zakresie refundacji leków, a także nadzór nad realizacją wystąpień pokontrolnych;
- analizowanie informacji, dotyczących gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Zdrowia;
- udział w sporządzaniu corocznej prognozy kosztów Narodowego Funduszu Zdrowia;
- ustalanie i dokonywanie zmian w planie finansowym Narodowego Funduszu Zdrowia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, w sytuacji określonej w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych;
- opiniowanie łącznego sprawozdania finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia i rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia.

Jak jednak zostanie wskazane w dalszej części niniejszej pracy, zdarza się, że zadania i kompetencje ministra właściwego do spraw zdrowia i Narodowego Funduszu Zdrowia nie są do końca dookreślone. W tym miejscu należy jedynie podkreślić, że pomocna może okazać się tutaj zasada subsydiarności, która jest konstytucyjną dyrektywą dla ustawodawcy w zakresie rozdziału kompetencji wykonawczych pomiędzy administracją rządową a samorządową czy też pomiędzy poszczególnymi jej podmiotami. Władza państwowa ma więc obowiązek kierowania się tą zasadą aby podział zadań i kompetencji był właściwy. Zasada subsydiarności wyznacza również zakres samodzielności i samowystarczalności jednostki w różnych sferach, takich jak np. ochrona zdrowia [Szpor, 2001, s. 18-19].

4. NARODOWY FUNDUSZ ZDROWIA

System powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego został wprowadzony w 1999 r. i był oparty na zróżnicowanych kasach chorych. W 2003 r. został on zastąpiony nowym systemem finansowania świadczeń zdrowotnych realizowanym przez Narodowy Fundusz Zdrowia. Regionalne kasy chorych zostały przekształcone w oddziały wojewódzkie NFZ. Do dnia 30 kwietnia 2004 r. podstawą funkcjonowania NFZ była ustawa z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym w Narodowym Funduszu Zdrowia. Wyrokiem z dnia 7 stycznia 2004 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że znaczna część przepisów tej ustawy jest niezgodna z Konstytucją. Stwierdził również, że ustawodawca tworząc instytucję publiczną jaką jest Narodowy Fundusz Zdrowia w kształcie uniemożliwiającym jej rzetelne i sprawne działanie, narusza zasadę państwa prawnego w zakresie konstytucyjnego prawa obywateli do równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych [Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2004 r.]. Konsekwencją tego wyroku było uchwalenie nowej ustawy określającej zasady i warunki dostępu do konstytucyjnie zagwarantowanej opieki zdrowotnej. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych zachowała Narodowy Fundusz Zdrowia w systemie świadczeń zdrowotnych.

Ustawodawca określił NFZ jako podmiot organizujący świadczenia opieki zdrowotnej finansowane ze środków publicznych. NFZ posiada uprawnienia do zarządzania środkami finansowymi przekazywanymi na ten cel oraz do zawierania umów ze świadczeniodawcami w celu realizacji świadczeń opieki zdrowotnej. NFZ finansuje świadczenia zdrowotne ubezpieczonym ze środków pochodzących przede wszystkim z obowiązkowych składek ubezpieczenia zdrowotnego. Fundusz finansuje również zadania na których realizację otrzymał dotację z budżetu państwa. Przykładem takiego zadania są uprawnienia posiadacza Karty Polaka, z zakresu świadczeń opieki zdrowotnej¹.

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych² Narodowy Fundusz Zdrowia jest jednostką sektora finansów publicznych. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że nazwa „fundusz” jest użyta niewłaściwie i nie ma nic wspólnego z funduszem celowym w rozumieniu ustawy o finansach publicznych [Lipiec-Warzecha, 2011].

Narodowy Fundusz Zdrowia nie wykonuje działalności gospodarczej, nie może być również właścicielem podmiotów wykonujących działalność leczniczą takich jak np. samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej o których mowa w ustawie o działalności leczniczej [art. 97 ust. 5 i 6 u.ś.o.z.]. W rozumieniu przepisów antymonopolowych, NFZ posiada jednak status przedsiębiorcy³ [art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów]. Potwierdza to orzecznictwo sądowe [Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 5 grudnia 2008 r.] jak również Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej jako: „UOKiK”) który stwierdził, że NFZ jako podmiot organizujący usługi świadczenia opieki zdrowotnej finansowane ze środków publicznych, będące usługami o charakterze użyteczności publicznej w zakresie ochrony zdrowia, jest przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów antymonopolowych [Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 28 grudnia 2011 r.]. Wiążą się z tym liczne konsekwencje. NFZ jako monopolista w systemie świadczeń opieki zdrowotnej, w przypadku nadużywania swojej pozycji, może zostać wezwany do zaniechania tej praktyki jak również do zapłacenia kary finansowej. Ponadto należy zauważyć, że NFZ nie jest organem kontroli posiadającym status organu administracji państwowej. Może jednak przeprowadzać kontrolę udzielania świadczeń świadczeniobiorcom, m.in. kontrolę organizacji i sposobu udzielania świadczeń opieki zdrowotnej i ich dostępności, udzielania świadczeń opieki zdrowotnej pod względem zgodności z wymaganiami określonymi w umowie

¹ Por. ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5, Posiadacz Karty Polaka ma prawo do korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej w stanach nagłych, w zakresie określonym w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Zgodnie z art. 8 ustawy, koszty tych świadczeń są finansowane z budżetu państwa, z części której dysponentem jest minister właściwy do spraw zdrowia. Koszty świadczeń opieki zdrowotnej udzielonych posiadaczom Karty Polaka świadczeniodawca rozlicza bezpośrednio z NFZ. Środki finansowe na ten cel NFZ otrzymuje w formie dotacji. Por. rozporządzenie ministra zdrowia z dnia 10 października 2011 r. w sprawie sposobu i trybu finansowania z budżetu państwa świadczeń opieki zdrowotnej.

² Art. 9 pkt 9 ustawy. Jednostki sektora finansowego wyróżnia się w celu ustalenia dla nich jednolitego reżimu prawnego. Dla jednostek tych, wspólne są m.in. zasada legalności gromadzenia i wydatkowania środków publicznych czy np. zasada odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Narodowy Fundusz Zdrowia na gruncie ustawy o finansach publicznych, jest więc traktowany tak jak organy władzy publicznej [Lipiec-Warzecha, 2011].

³ Por. zdanie odmienne – zgodnie z którym, ze względu na fakt, iż NFZ posiada status państwowej jednostki organizacyjnej oraz że jest podmiotem realizującym zadania władzy publicznej z zakresu zapewnienia obywatelom dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, NFZ nie może zostać uznany za przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów antymonopolowych [Baka i in., 2010].

o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, czy przestrzegania zasad wystawiania recept. Zgodnie bowiem z art. 77 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorców przeprowadzana jest na zasadach określonych w niniejszej ustawie, chyba że zasady i tryb kontroli wynikają z bezpośrednio stosowanych przepisów powszechnie obowiązującego prawa wspólnotowego albo z ratyfikowanych umów międzynarodowych. Art. 77 ust. 1 w niniejszym brzmieniu został wprowadzony na podstawie ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Wcześniejszy przepis art. 77 ust. 1 stanowił, iż „Organy administracji publicznej kontrolują przedsiębiorców na zasadach określonych w niniejszej ustawie”. Zmiana brzmienia tego przepisu sprawiła, że zasady kontroli objęły wszelkie kontrole przedsiębiorców bez względu na to, kto je prowadzi. Zgodnie bowiem z art. 96 ust. 1 u.o.ś.z. Narodowy Fundusz Zdrowia jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną. Zasady przebiegu kontroli oprócz u.ś.o.z., określają także przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 2004 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania kontroli w Narodowym Funduszu Zdrowia, u świadczeniodawców oraz podmiotów, którym Narodowy Fundusz Zdrowia powierzył wykonywanie niektórych czynności.

5. NARODOWY FUNDUSZ ZDROWIA A MINISTER WŁAŚCIWY DO SPRAW ZDROWIA

Wzajemne relacje Narodowego Funduszu Zdrowia i ministra właściwego do spraw zdrowia, określa przede wszystkim ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Zgodnie z art. 162 ust. 1 u.ś.o.z. minister właściwy do spraw zdrowia sprawuje nadzór nad NFZ. Nadzór oparty jest na kryterium legalności, rzetelności i celowości. Swoim zakresem obejmuje głównie działalność Narodowego Funduszu Zdrowia i świadczeniodawców w zakresie realizacji umów. Natomiast nadzór nad gospodarką finansową Narodowego Funduszu Zdrowia, sprawuje minister właściwy do spraw finansów publicznych pod względem legalności, rzetelności, celowości i gospodarności. Minister właściwy do spraw zdrowia realizuje nadzór nad NFZ przede wszystkim poprzez prawo żądania do udostępnienia dokumentów, informacji i wyjaśnień dotyczących działalności NFZ oraz realizacji umów o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej. Minister właściwy do spraw zdrowia może także wydawać zalecenia dotyczące usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w celu dostosowania działalności NFZ do przepisów prawa. Należy jednak zauważyć, że odpowiedzialność za działania podejmowane w ramach nadzoru, ograniczona jest zakresem, w jakim przysługują uprawnionemu środki nadzorcze [Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2004 r.]. Zasadnicze znaczenie ma więc właściwe określenie kompetencji, procedur kontrolnych oraz nadzoru. Wydaje się że oparcie nadzoru o kryteria legalności, rzetelności i celowości jest jak najbardziej właściwe. Ustawodawca w art. 163-168 u.ś.o.z. szczegółowo wymienia jednak środki nadzorcze, które może stosować minister właściwy do spraw zdrowia względem Narodowego Funduszu Zdrowia. Dlatego nadzór zawsze jest ściśle określony i ograniczony tymi środkami nadzorczymi. Oznacza to, że minister właściwy do spraw zdrowia nie może wykraczać poza środki nadzorcze wskazane w przepisach prawa.

Chociaż wzajemne relacje pomiędzy tymi podmiotami zostały więc określone, wydaje się jednak, że na gruncie u.ś.o.z. wiele zapisów nie zostało dookreślonych. Można do nich zaliczyć ustalanie wysokości świadczeń zdrowotnych, kwot ich refundacji czy też badanie uchwał Rady Funduszu i decyzji Prezesa NFZ przez ministra właściwego ds. zdrowia.

Zgodnie z art. 117 pkt 3 u.ś.o.z., kosztami funduszu są m.in. koszty refundacji określone w ustawie z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych. Wykaz leków podlegających refundacji dla osób ubezpieczonych ogłasza w formie obwieszczenia minister właściwy ds. zdrowia (art. 37 ust. 1 pkt 1). Natomiast na podstawie art. 137 u.ś.o.z. Prezes Funduszu przygotowuje projekt ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej zawierający w szczególności rodzaje świadczeń opieki zdrowotnej, sposób wyceny, sposób finansowania oraz warunki ich udzielania.

W obowiązującym porządku prawnym dochodzi więc do sytuacji, w której minister właściwy ds. zdrowia ustala listę świadczeń zdrowotnych podlegających refundacji. Refundacja ta jest zaś kosztem NFZ, który również ustala wysokość kwot refundacji za poszczególne świadczenia. Sytuacja taka może więc budzić zastrzeżenia i być niekorzystna dla pacjenta.

Wzajemne relacje określa także art. 163 u.ś.o.z. zgodnie z którym minister właściwy do spraw zdrowia bada uchwały przyjmowane przez Radę Funduszu oraz decyzje podejmowane przez Prezesa NFZ, na warunkach określonych przez ustawodawcę. Chodzi więc tutaj o takie kompetencje ministra właściwego ds. zdrowia w ramach których może władczo ingerować w działania NFZ [Kubiak, Łukasik, 2006, s. 318]. Takiemu nadzorowi podlegają jednak tylko decyzje rozumiane jako akty kierownictwa wewnętrznego. Będą więc to rozstrzygnięcia w znaczeniu bardzo szerokim takie jak np. zarządzenia Prezesa NFZ dotyczące zakresu jego działania, a o których mowa w art. 102 ust. 5 u.o.ś.z [Baka i in., 2010]. Decyzje te nie są więc decyzjami administracyjnymi w znaczeniu materialnym czy formalnym. W ramach nadzoru ministrowi właściwemu ds. zdrowia przysługują także uprawnienia kontrolne, a więc takie, które nie pozwalają mu w sposób władczy wkraczać w działania NFZ, a jedynie analizować i wykazywać błędy w kontrolowanym działaniu [Kubiak, Łukasik, 2006, s. 318]. Zgodnie z art. 173 u.ś.o.z. minister właściwy do spraw zdrowia może m.in. w każdym czasie przeprowadzić kontrolę działalności i stanu majątkowego NFZ, aby sprawdzić czy jego działalność jest zgodna z prawem, jego statutem lub z interesem świadczeniobiorców. Może również kontrolować świadczeniodawców, w zakresie zgodności ich działalności z umową o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. Na gruncie u.ś.o.z. Prezes NFZ wydaje decyzje administracyjne w sprawach dotyczących postępowania przy zawieraniu umowy o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej, w indywidualnych sprawach z zakresu ubezpieczenia zdrowotnego oraz w sprawach związanych z pełnieniem funkcji pracodawcy w rozumieniu przepisów prawa pracy. Decyzje te wydawane są w II instancji i przysługuje im walor ostateczności. Nie podlegają więc weryfikacji przez ministra właściwego ds. zdrowia [Kubiak, Łukasik, 2006, 318]. Dochodzić więc może do sytuacji – i dochodzi w praktyce – że uwagi ministra właściwego ds. zdrowia nie są uwzględniane przez NFZ. Jedynym więc rozwiązaniem pozostaje postępowanie administracyjne. Zdarza się również, że uwagi Prezesa NFZ kierowane do ministra właściwego ds. zdrowia nie są brane pod uwagę [Paszkievicz, 2012]. Taki stan rzeczy wpływa więc negatywnie na modernizację służby zdrowia w Polsce.

Zapewnienie równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej wymaga jednak czegoś więcej, niż tylko uregulowania wzajemnych relacji podmiotów w ramach systemu opieki zdrowotnej. Powinien on obejmować także faktyczny nadzór nad działalnością świadczeniodawców

w tym także NFZ [Lach, 2011, s.13]. Nadzór sprawowany przez ministra właściwego do spraw zdrowia nad NFZ nie spełnia tej roli, sprowadza się bowiem tylko do kontroli wypełniania ustawowo określonych warunków. Faktyczny nadzór powinien być dynamiczny, tj. realizować zasadę równego dostępu poprzez m.in. regularną weryfikację istniejących rozwiązań prawnych i zgodności skutków ich obowiązywania z założonymi celami. Dzięki temu możliwe byłoby wprowadzanie niezbędnych zmian na bieżąco [Lach, 2011, s. 13].

M. Dercz proponuje zastąpienie NFZ regionalnymi „zdrowotnymi izbami obrachunkowo rozliczeniowymi”. Miałyby one działać w oparciu o ustawowe procedury finansowe i niezależną od samorządu, profesjonalną kadrę. Personel wykonywałby jednak wytyczne samorządu w ramach wdrażania lokalnej polityki zdrowotnej [Dercz, 2005 s. 9].

Pojawiają się również głosy na temat likwidacji Narodowego Funduszu Zdrowia lub gruntownych zmian w jego strukturach. Proponuje się np. likwidację centrali Narodowego Funduszu Zdrowia, a oddziałom regionalnym nadanie osobowości prawnej. To bowiem minister właściwy do spraw zdrowia powinien być faktycznie odpowiedzialny za kształtowanie polityki zdrowotnej. Obecnie system Narodowego Funduszu Zdrowia nastawiony jest na działania doraźne w zakresie leczenia chorób. Sytuacja taka sprawia jednak, że brakuje środków na politykę zdrowotną państwa. Rozwiązaniem mogłoby być opracowanie systemu mieszanego ubezpieczeniowo–budżetowego [Piróg, 2012].

Należy także zauważyć, że w opinii pacjentów [*Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2011 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela*, s. 261] w dalszym ciągu system dostępu do świadczeń zdrowotnych jest niewydolny i nie realizowany jest równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej. W dalszym ciągu nie powstała np. Karta Ubezpieczenia Zdrowotnego, która zgodnie z art. 49 u.ś.o.z, jest dokumentem potwierdzającym prawo ubezpieczonego do świadczeń opieki zdrowotnej oraz umożliwiającym potwierdzanie wykonania świadczeń opieki zdrowotnej. Na sytuację tę zwróciła uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich, która wystąpiła do Ministra Zdrowia w tej sprawie [*Wystąpienie Generalne Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Zdrowia z dnia 19 grudnia 2011 r.*]. Jest to bowiem problem dużo szerszy, polegający na tym, że wbrew ustawowemu obowiązkowi wiele aktów prawnych nie zostaje wydanych. Wchodzące w życie ustawy nie mogą więc być w pełni stosowane [*Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2011 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela*, s. 256]. W przypadku Karty Ubezpieczenia Zdrowotnego jest to już wieloletnie zaniedbanie.

PODSUMOWANIE

Relacje Narodowego Funduszu Zdrowia z ministrem właściwym ds. zdrowia mają oczywiście wymiar znacznie większy niż ten, zasygnalizowany w niniejszym artykule. Opracowanie tak postawionego zagadnienia wymagałoby szerokiej i kompleksowej analizy poszczególnych aktów prawnych – w tym aktów władczych NFZ i ministra właściwego ds. zdrowia. Jednak i przedstawienie tylko niektórych kwestii dotyczących wykonywania zadań publicznych z zakresu ochrony zdrowia pozwala zasygnalizować potrzebne zmiany.

Przede wszystkim należy zauważyć, że realizacja konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia wymaga przyjęcia rozwiązań prawnych, które zapewnią jednostce równy dostęp do podstawowych świadczeń opieki zdrowotnej. Zadaniem państwa jest bowiem stworzenie takich

warunków funkcjonowania ochrony zdrowia, aby mogło zagwarantować konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia na podobnym poziomie na terenie całego państwa. Zadaniem państwa jest również powołanie określonych wspólnot z nadaniem im prawnego statusu i określenia ich zadań, co w Polsce uczyniono poprzez system opieki zdrowotnej [Lach, 2011, s.12]. Model systemu opieki zdrowotnej powinien jednak działać sprawnie a zadania i kompetencje w tym zakresie muszą być jasno i precyzyjnie określone. Dlatego koniecznym jest unormowanie współpracy pomiędzy ministrem właściwym ds. zdrowia a Narodowym Funduszem Zdrowia, tak aby podmioty te wspólnie mogły kreować politykę zdrowotną, bez względu na to kto w danym czasie piastuje urząd ministra właściwego ds. zdrowia, a kto Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia.

System opieki zdrowotnej kształtuje szereg różnorodnych organizacji zaangażowanych w proces świadczenia usług dla pacjentów. To jednak Narodowy Fundusz Zdrowia należy do grupy instytucji finansowych określanych w teorii zarządzania opieką zdrowotną mianem tzw. płatników [Baka i in., 2010]. Dlatego zmiany powinny również dotyczyć organizacji świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. W obowiązującym stanie prawnym NFZ jest bowiem monopolistą organizującym tego typu świadczenia. Zdarza się więc, że nadużywa on swoją pozycję, ustalając określone warunki. Wydaje się więc, że pomimo swojej specyfiki, rynek ochrony zdrowia wymaga wprowadzenia konkurencji, oczywiście na ściśle określonych warunkach. Wydaje się, że do tych warunków należy zaliczyć prowadzenie działalności regulacyjnej w tym zakresie oraz nadzór nad podmiotami prywatnymi świadczącymi usługi zdrowotne. Oczywiście ingerencja państwa musi być sytuacją wyjątkową, dopuszczalną wtedy – gdy mechanizmy rynkowe będą niewystarczające. Działania te powinny być jednak ukierunkowane na wprowadzenie konkurencji w zakresie świadczeń usług zdrowotnych. Należy bowiem zwrócić uwagę na korzyści płynące z konkurencji w realizacji zadań publicznych. Państwa które dopuściły pluralizm podmiotów świadczących poszczególne usługi, nie zrezygnowały na ogół z kontroli i nadzoru nad ich działalnością, wskazują jednak na możliwość współistnienia tych podmiotów z pożytkiem dla interesu wspólnot lokalnych [Zaharko, 2001, s. 494].



klepacki.kamil@gmail.com

BIBLIOGRAFIA:

- Baka K., Machulak G., Pietraszewska-Macheta A., Sidorko A. (2010), *Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Komentarz*, Kraków, system informacji prawnej LEX.
- Biernat S. (1994), *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków.
- Dercz M., Izdebski H. (2001), *Organizacja ochrony zdrowia w Rzeczypospolitej Polskiej w świetle obowiązującego ustawodawstwa*, Warszawa-Poznań.
- Dercz M. (2005), *Samorządowy model systemu ochrony zdrowia*, „Analizy i Opinie”, nr 43, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Dolnicki B., Augustyniak M., Cybulska R., Glumińska-Pawlic J., Jagoda J., Jochymczyk A., Martysz C., Matan A., Moll T., Wierzbica A. (2010), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, system informacji prawnej LEX.

- Izdebski H. (2008), *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa.
- Kubiak J. N., Łukasik B. (2006), *Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Komentarz*, Warszawa,
- Lach D. E. (2011), *Zasada równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*, Warszawa, system informacji prawnej LEX .
- Lipiec-Warzecha L. (2011), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa, system informacji prawnej LEX.
- Mełgieś K., Miaskowska-Daszkiwicz K. (2012), *Brak sprzeczności z prawem Unii Europejskiej a jakość stanowionego prawa – refleksje na tle dyskutowanych zmian ustawy – Prawo farmaceutyczne*, [w:] *Kryzys Prawa Administracyjnego?* Tom 1, Dariusz R. Kijowski, Alina Miruć, Agnieszka Suławko-Karetko, Patrycja Joanna Suwaj (red.), system informacji prawnej Lex.
- Niewiadomski Z., Cieślak Z., Lipowicz I., Szpor G. (2005), *Prawo administracyjne*, Warszawa.
- Paszkiewicz J. (2012), *Prezes NFZ: Wszyscy jesteśmy ubezpieczeni mimo błędów w bazie*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 24 maja 2012 r., nr 100.
- Piróg M. (2012), *Przy rządzie powinna powstać Rada Zdrowotna*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 22 października 2012 r., nr 205.
- Rąbiega A. (2009), *Ochrona życia i zdrowia ludzkiego w działaniach podmiotów administrujących w sferze opieki zdrowotnej*, Warszawa.
- Stahl M. (2006), *Cele publiczne i zadania publiczne [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego, Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego*, J. Zimmermann (red.), Zakopane.
- Szpor A. (2001), *Państwo a subsydiarność jako zasada w UE i w Polsce*, Samorząd Terytorialny 2001, nr 1-2.
- Zaharko L. (2001), *Poglądy doktryny nt. granic prywatyzacji zadań publicznych gminy*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej: Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica, 21-23 maja 2001 r.*, Rzeszów.
- Zaharko L. (2000), *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice.
- Zemke-Górecka A. (2010), *Status prawny samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej i jego prywatyzacja*, Warszawa.

AKTY PRAWNE:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r., Dz. U. UE C z dnia 14 grudnia 2007 r.
- Konstytucja Światowej Organizacji Zdrowia z dnia 22 lipca 1946 r., Dz. U. z 1948 r. Nr 61, poz. 477, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, Dz. U. Nr 122, poz. 696.
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz. U. Nr 112, poz. 654 z późn. zm.

- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka, Dz. U. Nr 180, poz. 1280 z późn. zm.
- Ustawa z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. Nr 210, poz. 2135 z późn. zm., (u.ś.o.z.).
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. Nr 173, poz. 1807 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym w Narodowym Funduszu Zdrowia, Dz. U. Nr 45 poz. 391.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. Nr 141, poz. 943 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, Dz. U z 1996 r. Nr 10, poz. 55 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1375.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 10 października 2011 r. w sprawie sposobu i trybu finansowania z budżetu państwa świadczeń opieki zdrowotnej, Dz. U. Nr 225, poz. 1355.
- Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 2004 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania kontroli w Narodowym Funduszu Zdrowia, u świadczeniodawców oraz podmiotów, którym Narodowy Fundusz Zdrowia powierzył wykonywanie niektórych czynności, Dz. U. Nr 275, poz. 2734.
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Zdrowia Dz.Urz.MZ.09.13.68.
- Zarządzenie Nr 48 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2006 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Zdrowia, MP.06.26.294 z późn. zm.

ORZECZNICTWO:

- Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r. ,W. 10/93, Dz. U. z 1994 r. Nr 113 poz. 550.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2004 r. , K 14/03, Dz. U. z 2004 r. Nr 5, poz. 37.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 grudnia 2004 r., I CK 320/04.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 5 grudnia 2008 r., VI ACa 530/08.

POZOSTAŁE ŹRÓDŁA:

- Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 28 grudnia 2011 r. nr RKT-51/2011, <http://uokik.gov.pl>
- *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2011 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela*, Warszawa 2011.
- *Wystąpienie Generalne Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Zdrowia z dnia 19 grudnia 2011 r. RPO-634382-V/09*, www.rpo.gov.pl.

JAKUB H. SZLACHETKO*

KORPORACYJNA REGLAMENTACJA DOSTĘPU DO ZAWODU ADWOKATA W ŚWIETLE ORZECZNICTWA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH¹

STRESZCZENIE

Niniejsze opracowanie dotyczy ważkiego zagadnienia luzów decyzyjnych w korporacyjnej reglamentacji dostępu do zawodu adwokata. Rozważaniom teoretycznym oraz wykładni tekstu normatywnego towarzyszyła analiza orzecznictwa sądów administracyjnych.

Szczególne uwagę skoncentrowano na trzech instytucjach prawnych: uchwale w sprawie wpisu na listę aplikantów adwokackich, uchwale w sprawie wpisu na listę adwokatów oraz uchwale w sprawie skreślenia aplikanta adwokackiego z listy. Odgrywają one zasadniczą rolę w procesie selekcji kandydatów do zawodu adwokata, a ponadto – ze względu na konstrukcję prawną (pierwsze dwie są wydawane na podstawie przesłanek sformułowanych w sposób nieostry, a trzecia w warunkach uznania administracyjnego) – budzą istotne wątpliwości, niekiedy wręcz kontrowersje w praktyce.

CORPORATIVE RATIONING OF THE ACCESS TO ATTORNEYS' PROFESSION IN THE LIGHT OF ADMINISTRATIVE COURT JUDICIAL PRACTICE

SUMMARY

This study concerns the important issue of discretionary powers in determining the corporative rationing of the access to attorneys' profession. Theoretical considerations and interpretation of normative texts were accompanied by the analysis of administrative court judicial practice.

Three legal institutions remained in the focus of attention: a resolution on the entry in the register of attorney's trainees, a resolution on the entry in the register of attorneys as well as a resolution on removing an attorney's trainee from the register. The institutions play a major role in the process of selection for the position of an attorney and it can be stated that due to their legal construction (the first two resolutions are made by virtue of vaguely formulated premises while the third one is made under the circumstances of discretionary powers of the administrative authorities) serious doubts or even controversies arise in practice.

* Mgr, asystent w Katedrze Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

¹ Niniejsze opracowanie powstało na kanwie referatu pt. "Luzy decyzyjne w korporacyjnej reglamentacji dostępu do zawodu adwokata. Poglądy judykatury" wygłoszonego na VI Letnich Warsztatach Doktoranckich, Rzeszów, 2-4 lipca 2012 roku.

Słowa kluczowe: korporacja; samorząd; reglamentacja; adwokatura

Key words: corporation; government; regulation; advocacy

„(...) mądrość wytrawnego uczestnika gron prawodawczych, funkcjonariusza

administracji publicznej, sędziego, obrońcy sądowego, oskarżyciela publicznego nie polega przede wszystkim na znawstwie prawa i wżyciu się w arkana metod prawniczych. Musi on być nade wszystko człowiekiem umysłowo rozsądnym i ogólnie wykształconym, rozumiejącym dogłębnie życie środowiska, w którym wypadło mu działać. Musi on bowiem znać nie tylko prawo, lecz i to wszystko, z czym się prawo w życiu styka, a styka się ono i zaszębia ze wszystkim.”²

Tadeusz Kotarbiński

1. WSTĘP

Wszystkie piękne wizje, idee czy utopie mają do siebie to, że pozostają pięknymi dopóki, dopóty ktoś nie podejmie starań w celu ich urzeczywistnienia. Podobnie przytoczone już słowa T. Kotarbińskiego. Od osób wykonujących określone zawody, tj. adwokata, lekarza, czy architekta, wymaga się szczególnych kwalifikacji, wiedzy teoretycznej, umiejętności praktycznych, a także doświadczenia. Nie bez znaczenia pozostają przymioty osobowościowe oraz charakterologiczne, podwyższone standardy moralne, zdolność podejmowania decyzji i odporność psychiczna. Powyższe kwestie raczej nie wzbudzają poważniejszych wątpliwości.

Jakkolwiek przedstawiona refleksja odznacza się pewną powszechnością, nie towarzyszą jej zasadniczo żadne kontrowersje, tak próby stworzenia normatywnego wymiaru tzw. zawodów zaufania publicznego już pewną dozę negatywnych emocji wywołują. Gdy przyjrzeć się prawnej regulacji zawodu adwokata oraz pojawiającym się propozycjom nowych rozwiązań legislacyjnych widać, że emocje te sięgają zenitu i stają się często przyczyną burzliwych dyskusji zwolenników różnych, przeciwstawnych koncepcji, które to firmują, z jednej strony, hasła korporacyjnej reglamentacji, a z drugiej, wolności wykonywania zawodu.

Szczególne miejsce w dyskursie publicznym zajmuje kwestia korporacyjnej reglamentacji dostępu do zawodów prawniczych [Redzik, 2012, s. 334-342], traktowanej jako szeroko pojęty proces selekcji kandydatów do zawodu, w ramach którego to organy samorządu zawodowego, rozstrzygając indywidualne sprawy, eliminują ich z możliwości dalszego udziału w tym procesie. Tak rozumiana korporacyjna reglamentacja jest głównym przedmiotem rozważań zawartych w niniejszej pracy.

² Kotarbiński, 2007, s. 62.

2. PROCES SELEKCJI KANDYDATÓW DO ZAWODU ADWOKATA

Proces selekcji kandydatów do zawodu adwokata jest rozbudowany i składa się z kilku faz. Organy samorządu zawodowego biorą w nim aktywny udział, wykorzystując przy tym różnorodne formy działania. Są to zarówno działania prawne, wielokrotnie wsparte atrybutem władztwa, jak i działania faktyczne. W ramach procesu selekcji, który to jest osadzony w kilkuletnim przedziale czasowym, dochodzi do wielu postępowań prawnych, spośród których wyróżnić można ogólne postępowanie administracyjne (w przedmiocie wpisu na listę aplikantów adwokackich lub listę adwokatów, także w przedmiocie wykreślenia z wymienionych list), jak i inne postępowania prowadzone przez organy administracji, jak choćby postępowanie nadzorcze właściwego ministra (obejmujące decyzje organów samorządowych w przedmiocie wpisu na listę), czy postępowanie egzaminu konkursowego (zarówno w ramach egzaminu wstępnego na aplikację, jak i egzaminu adwokackiego).

Ustawa – Prawo o adwokaturze (dalej jako: „u.p.a.”) kompleksowo normuje proces selekcji kandydatów i czyniąc to powierza organom samorządu zawodowego funkcję reglamentacyjną. Sekwencyjność postępowań prawnych organów korporacji, w pewnym ogólnym zarysie, przedstawia się następująco:

- postępowanie rekrutacyjne na aplikację adwokacką, kończące się uchwałą komisji egzaminacyjnej;
- ogólne postępowanie administracyjne w przedmiocie wpisu na listę aplikantów adwokackich, kończące się decyzją administracyjną;
- postępowanie wpisowe, które polega na tym, że organ samorządu zawodowego, wykonując podjętą decyzję administracyjną, dokonuje poprzez czynność materialno-techniczną wpisu na listę aplikantów adwokackich;
- działania społeczno-organizatorskie podejmowane przez organy samorządu zawodowego, sprowadzające się do organizacji zajęć szkoleniowych, jak również różne formy weryfikacji wiedzy oraz umiejętności (stanowiące niejako pomniejszone postępowania egzaminacyjne);
- postępowanie egzaminu konkursowego, kończące się uchwałą komisji egzaminacyjnej;
- ogólne postępowanie administracyjne w przedmiocie wpisu na listę adwokatów, kończące się decyzją administracyjną;
- postępowanie wpisowe, które polega na tym, że organ samorządu zawodowego, wykonując podjętą już decyzję administracyjną, dokonuje poprzez czynność materialno-techniczną wpisu na listę adwokatów.

Trzeba mieć jednak jeszcze na uwadze to, że w ramach zarysowanego procesu selekcji kandydatów do zawodu adwokata organy samorządu zawodowego mogą podejmować inne postępowania prawne. Dla przykładu:

- postępowanie nadzorcze organu samorządu zawodowego, prowadzone w trybie fakultatywnym lub obligatoryjnym, umożliwiające wykreślenie z listy aplikantów adwokackich kandydata, który spełnia określone w ustawie przesłanki, kończące się wydaniem decyzji administracyjnej;
- postępowanie nadzorcze ministra sprawiedliwości, wyrażające się w możliwości podjęcia sprzeciwu wobec rozstrzygnięcia zapadłego w ramach postępowania wpisowego, także kończące się decyzją administracyjną.

Każde z wymienionych postępowań prawnych kończy forma działania administracji pełniąca funkcję reglamentacyjną. Jak wynika z powyższego, najistotniejszą formą reglamentacji dostępu do zawodu adwokata wydaje się być decyzja administracyjna.

3. FORMY DZIAŁANIA ADMINISTRACJI W RAMACH FUNKCJI REGLAMENTACYJNEJ

W temacie niniejszego opracowania pojawiło się pojęcie „reglamentacji”. W literaturze przedmiotu utarło się przekonanie, że reglamentacja jest jedną z funkcji organów administracji publicznej w szeroko pojętej gospodarce narodowej [Kosikowski, 2001, s. 363-365; Strzyczkowski, 2007, s. 148-152]³. Pojęcie to oznacza ograniczanie dostępu do różnych kategorii dóbr ze względu na chronione przez system prawny wartości. Reglamentacja dostępu do zawodów zaufania publicznego polega więc na rozstrzygnięciu o tym, komu z kandydatów do zawodu umożliwić nabycie uprawnień do jego wykonywania. Zresztą reglamentacja per se oznacza konieczność dokonywania selekcji, której to celem jest wyłonienie najzdatniejszych do wykonywania danego zawodu kandydatów.

Do najczęściej wykorzystywanych form działania administracji, w ramach korporacyjnej reglamentacji dostępu do zawodu adwokata, należy decyzja administracyjna. Cechą tej formy działania jest to, że opiera się na władztwie administracyjnym i powoduje jednostronne ukształtowanie sytuacji prawnej jednostki, możliwe do egzekwowania w drodze środków przymusu [Waligórski, Pawłowski, 2005, s. 203].

W literaturze przedmiotu rozróżnia się decyzje uznaniowe oraz decyzje związane. Ten pierwszy rodzaj decyzji administracyjnych oznacza powiązanie tej prawnej formy działania administracji z tzw. uznaniem administracyjnym, które to daje organom administracji luz decyzyjny i umożliwia rozstrzygnięcie sprawy według określonych w przepisach prawnych sposobów, przy czym każdy z nich objęty jest domniemaniem legalności⁴. Ponadto doktryna prawa administracyjnego zna inne, niż uznanie administracyjne sposoby tworzenia luzów decyzyjnych. Powstają one dzięki wprowadzeniu do tekstu normatywnego sformułowań nieostrych, których to treść można ustalić dopiero w wyniku odwołania się do pozaprawnych reguł postępowania oraz znaczeń języka powszechnego [więcej: Nałęcz, 2010].

Trzeba podkreślić, że różne rodzaje decyzji administracyjnych, w tym i decyzje związane oparte na przesłankach sformułowanych w sposób nieostry, jak i decyzje wydawane w warunkach uznania administracyjnego, są wykorzystywane do funkcji reglamentacyjnych różnych zawodów zaufania publicznego, w tym także w dostępie do zawodu adwokata [Waligórski, Pawłowski, 2005, s. 203].

³ Przegląd stanowisk doktryny na temat reglamentacji administracji w systemie gospodarki: Waligórski, 1998, s. 68 i n.

⁴ W literaturze pojawiają się różne konwencje terminologiczne. Niekiedy decyzje uznaniowe są traktowane szeroko. Wówczas to każda forma luzu decyzyjnego, czy to mająca postać uznania administracyjnego, czy użycia w przesłankach decyzji zwrotów nieostrych, uchodzi za decyzję uznaniową. Autorowi niniejszej pracy bliższe jest jednak inne podejście do tej kwestii i decyzję uznaniową utożsamia wyłącznie z tzw. swobodnym uznaniem, (zob. więcej: Bąkowski, 2009, s. 483-488).

4. UCHWAŁA W SPRAWIE WPISU NA LISTĘ ADWOKATÓW ORAZ NA LISTĘ APLIKANTÓW ADWOKACKICH

W ustawie – Prawo o adwokaturze użyto wielu sformułowań nieostrych. Ustawodawca, co zupełnie zrozumiale, nie zdefiniował pojęcia „nieskazitelnego charakteru” oraz „rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu adwokata”. Jednocześnie sformułowania te stanowią elementy podstawy do wydawania rozstrzygnięć kształtujących sytuację prawną kandydata na adwokata. Stąd też istotne jest to, by szczególnie określić ich treść.

Wskazane zwroty zostały wykorzystane zarówno do skonstruowania przesłanek podjęcia decyzji administracyjnej o wpisie na listę adwokatów – o czym mówi art. 65 u.p.a., a także decyzji o wpisie na listę aplikantów adwokackich – zgodnie z art. 75 ust. 2 w związku z art. 65 pkt. 1 u.p.a. Dotyczą więc dwóch podstawowych i powszechnie wykorzystywanych w zakresie funkcji reglamentacyjnej form działania administracji. Ponadto minister sprawiedliwości w ramach postępowania nadzorczego, mający kompetencję do wydania sprzeciwu w drodze decyzji administracyjnej w przedmiocie wpisu na jedną, bądź drugą listę osób uprawnionych, powinien także zbadać, czy kandydat spełnia powyższe wymagania [Wyrok NSA z dnia 15 października 2008 r.; wyrok NSA z dnia 31 marca 2009 r.; wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 marca 2010 r.].

Pojęcie „rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu adwokata” zdefiniowane zostało przez judykaturę jako „zespół cech osobistych charakteru i zachowań składających się na wizerunek osoby zaufania publicznego, na której nie ciąży żadne zarzuty podważające jej wiarygodność” [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 stycznia 2009 r.]. W związku z tym na rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu, o której mowa w art. 65 ust. 1 u.p.a., składają się dwa elementy: „cechy charakteru i dotychczasowe zachowanie osoby pragnącej zostać adwokatem” [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 stycznia 2009 r.]. W tym miejscu należy zauważyć treściowe powiązanie rękojmi z kolejnym zwrotem nieostrym użytym w konstrukcji niniejszej przesłanki, z pojęciem „nieskazitelnego charakteru”. Brak rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu adwokata jest więc „implikacją braku **nieskazitelnego charakteru i dotychczasowego zachowania** (podkr. J.H.S.) odpowiadającego ocenom moralnym i etycznym. Są to pojęcia jednolite i niepodzielne” [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 stycznia 2009 r.].

O „nieskazitelności charakteru” świadczą takie „przymioty osobiste jak: uczciwość w życiu prywatnym i zawodowym, uczynność, pracowitość, poczucie odpowiedzialności za własne słowa i czyny, stanowczość, odwaga cywilna, samokrytycyzm, umiejętność zgodnego współżycia z otoczeniem” [Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2010 r.]. Pojęcie „nieskazitelności”, o którym mowa w art. 65 ust. 1 u.p.a., nie może być traktowane jako brak jakiegokolwiek skazy, czy też brak negatywnych okoliczności w dotychczasowej postawie kandydata do zawodu adwokata. Takie podejście byłoby zbyt restrykcyjne [Wyrok NSA z dnia 5 lutego 2008 r.].

Wyrażenie „dotychczasowe zachowanie” jest semantycznie skorelowane z kryterium czasu, według którego to trzeba je limitować. Oznacza ono postępowanie osoby ubiegającej się o wpis na listę samorządu zawodowego do czasu uzyskania tego wpisu. Tak więc wszystkie sytuacje faktyczne świadczące o zachowaniu się kandydata należy wziąć pod uwagę przy ustalaniu treści tej przesłanki.

Judykatura wskazuje jakie środki dowodowe powinny zostać zebrane w toku postępowania wpisowego. Odnosząc te uwagi do kandydata do zawodu adwokata, ocenę czy zachodzi przesłan-

ka, o której mowa w art. 65 pkt. 1 wyprowadzać należy „przynajmniej z okresu jego dotychczasowego życia prywatnego i zawodowego, a przynajmniej z okresu odbywania aplikacji adwokackiej i wykonywania obowiązków aplikanta adwokackiego. Pod uwagę należy zatem brać wszelkie dostępne dane dotyczące kandydata do zawodu adwokata, które mogą mieć wpływ na ocenę jego charakteru, a więc m.in. opinie patronów aplikanta i innych adwokatów mających styczność z kandydatem, dane dotyczące wykonywania przez kandydata obowiązków związanych z jego statusem aplikanta, np. udział w szkoleniach, opłacanie składek, ewentualne dane dotyczące ewentualnych postępowań dyscyplinarnych lub dane dotyczące prowadzonych przeciwko kandydatowi do zawodu adwokata innych postępowań, w tym karnych. Dopiero suma wszystkich tych danych pozwala ustalić jakie było „dotychczasowe zachowanie” kandydata (...)” [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 grudnia 2008 r.].

Ocena kandydata – w kontekście tego, czy daje on rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu, czy też nie – powinna być dokonywana na podstawie całokształtu dotychczasowej jego postawy. Powyższa uwaga jest istotna, gdyż wskazuje na „brak możliwości ograniczenia (się – J.H.S.) w ocenie sylwetki kandydata tylko do jednostkowych wydarzeń z jego życia, ale (nakazuje – J.H.S.) jej przeprowadzenie z uwzględnieniem wszystkich zachowań i cech ubiegającego się o wpis (...)” [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 czerwca 2008 r.]. Oceny realizacji tego warunku przez kandydata „nie można budować w oparciu o jednorazowe zachowanie danej osoby lub o pojedynczy fakt mogący stwarzać stan niepewności” [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 grudnia 2008 r.].

Spełnianie przez kandydata przesłanek zawartych w art. 65 ust. 1 u.p.a. powinno być ocenianie w ścisłym powiązaniu z art. 1 u.p.a., który określa cele adwokatury. Są nimi przede wszystkim udzielanie pomocy prawnej. Stąd też „miernikiem rękojmi powinny być umiejętności praktyczne kandydata ubiegającego się o wpis na listę adwokatów, przez które należałoby rozumieć doświadczenie zdobyte w świadczeniu pomocy prawnej w kancelarii adwokackiej. Trudno bowiem przyjąć, aby tylko nieskazitelny charakter oraz nienaganne zachowanie kandydata na adwokata pozwoliły zweryfikować jego przydatność do wykonywania tego zawodu” [Wyrok NSA z dnia 16 września 2010 r.].

Ustalenie treści przesłanki „rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu adwokata”, obok już wskazanych elementów, powinno również obejmować poziom wiedzy prawniczej kandydata. Kwestię znajomości prawa można jednak wykazać posiadanym dokumentem ukończenia studiów na kierunku prawniczym oraz pozytywnymi ocenami z egzaminów przeprowadzanych w ramach całego procesu selekcji kandydatów do zawodu adwokata. Ponadto, co warto podkreślić, art. 65 pkt. 1 u.p.a. „nie może stanowić podstawy do sprawdzenia znajomości prawa przez osobę ubiegającą się o wpis na listę adwokatów” [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 lipca 2006 r.; wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 czerwca 2006 r.].

Według poglądów judykatury następujące okoliczności nie mogą decydować o braku „nieskazitelnego charakteru” kandydata do zawodu adwokata:

- nieopłacenie składek na samorząd adwokacki w terminie bez uprzedniego wyjaśnienia przyczyn zwłoki w sytuacji, gdy ostatecznie składki te zostały uregulowane [Wyrok NSA z dnia 10 lutego 2009 r.];
- ukaranie kandydata w postępowaniu dyscyplinarnym, w przypadku gdy wykonywał on uprzednio inny zawód zaufania publicznego, nie implikuje jeszcze konieczności przyjęcia, że nie spełnia on przedmiotowych wymagań [Wyrok NSA z dnia 5 lutego 2008 r.];
- okoliczność wytoczenia powództwa przeciwko organom samorządu zawodowego w żadnym razie nie może rzutować na ocenę postawy kandydata w aspekcie przesłanek, o których

mowa w art. 65 pkt. 1 u.p.a.[Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 maja 2007 r.];

- służba w latach 1980-1983 w Kontrwywiadzie Służb Bezpieczeństwa w charakterze oficera operacyjnego i zajmowanie się sprawami kontaktów obywateli polskich z krajami zachodnimi nie jest wystarczającą przyczyną do przyjęcia, że kandydat nie spełnia wskazanych przesłanek [Wyrok NSA z dnia 24 maja 2007 r.];
- sam fakt internowania 13 grudnia 1981 roku, bez szczegółowej i wnikliwej oceny całego dotychczasowego zachowania kandydata, nie jest wystarczający dla wysunięcia prawidłowych wniosków co do spełniania przez niego warunku rękojmi – co jest ciekawe, stwierdzające powyższe judykata pochodzi z 1986 roku [Wyrok NSA z dnia 10 października 1986 r.];

Judykatura pozostawiła również dorobek dotyczący tych okoliczności sprawy, które nie aktualizują przesłanki „rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu adwokata” przez kandydata:

- jeżeli osoba ubiegająca się o wpis na listę adwokatów nie stała się jeszcze członkiem samorządu adwokackiego, to nie mają do niej zastosowania przepisy wewnętrzne tego samorządu zawodowego i wobec tego jej udział w organach spółek nie powinien stanowić przesłanki ocenianej na podstawie art. 65 pkt. 1 u.p.a.[Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lutego 2007 r.];
- pozostawanie w służbie w organach ścigania, w momencie złożenia wniosku o wpis na listę adwokatów, nie przesądza o braku rękojmi prawidłowego wykonywania tego zawodu [Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2008 r.];
- akt oskarżenia wniesiony przeciwko kandydatowi do zawodu adwokata stanowi uzasadnione przypuszczenie, że dopuścił się on zarzucanego mu czynu i musi rzutować na jego ocenę pod kątem spełniania warunku rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu, jednak nie może być wyłącznym i jedynym dowodem na powyższą okoliczność [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 grudnia 2008 r.].

Podchodząc do problematyki z innej strony, warto za judykaturą przytoczyć te okoliczności, które to pociągają za sobą konsekwencje w postaci uznania, że kandydat nie daje rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu adwokata. Należą do nich:

- negatywne oceny uzyskane w toku pracy w charakterze asesora w prokuraturze okręgowej mają znaczenie dla końcowej oceny kandydata do wykonywania zawodu adwokata [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 lipca 2006 r.];
- popełnienie przez kandydata na adwokata czynów uchybiających godności pełnionego uprzednio urzędu sędziego i jednoznaczna niedopuszczalność tych czynów, nawet gdy ostatecznie kandydat nie został ukarany dyscyplinarnie [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 stycznia 2009 r.];
- fakt ukarania kandydata w postępowaniu dyscyplinarnym, w czasie kiedy kandydat pełnił funkcję sędziego, ma w postępowaniu wpisowym głównie znaczenie;
- oddalenie się z miejsca kolizji drogowej i spożywanie bezpośrednio po tej kolizji alkoholu w prywatnym mieszkaniu dyskwalifikuje kandydata w sferze etyczno-moralnej [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 marca 2007 r.];
- zachowanie osoby ubiegającej się o wpis na listę adwokatów, które można określić jako świadome przemilczenie istotnych okoliczności dotyczących przebiegu służby w organach podległych Ministerstwu Spraw Wewnętrznych PRL przy poprzestaniu na ujawnieniu ogólnej, zgodnej z prawdą, informacji co do służby, która mogła być odbywana między innymi w jednostkach organizacyjnych Służb Bezpieczeństwa nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 65 pkt. 1 u.p.a [Wyrok NSA z dnia 24 maja 2007 r.].

W dorobku judykatury pojawia się próba generalnej typizacji okoliczności mieszczących się w zakresie desygnatów przesłanki, o której mowa w art. 65 pkt. 1 u.p.a. [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 stycznia 2009 r.]. Wyróżnia się okoliczności samodzielnie dyskwalifikujące⁵ kandydatów oraz te, które dyskwalifikują wyłącznie w powiązaniu ze szczególnymi cechami ich zachowania⁶. Za egzemplifikację tego drugiego przypadku uchodzi zatajenie pewnych sytuacji życiowych, które co prawda podlegają krytycznej ocenie moralnej i etycznej, ale jednak nie na tyle silnej, by samodzielnie dyskwalifikować kandydata. Same sytuacje życiowe, choć niechlubne i oceniane jednoznacznie negatywnie, aktualizują przesłankę z art. 65 pkt. 1 u.p.a. ze względu na szczególną cechę zachowania kandydata, jaką jest zatajenie tych sytuacji. Rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej w drodze decyzji administracyjnej podlega określonym rygorom, w tym konieczności wyczerpującego zgromadzenia materiału dowodowego oraz poddania go wnikliwej analizie. Jeżeli postępowanie dowodowe wykaze, że kandydat zataił niewygodne dla niego fakty, to będzie to negatywnie wpływało na sposób ukształtowania jego sytuacji prawnej. Przy czym organ samorządu zawodowego, właściwy do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, powinien ustalić również to, czy zatajenie sytuacji życiowej było zabiegiem umyślnym kandydata, czy też skutkiem nieświadomego działania. Według judykatury stan świadomości kandydata cechuje się niższym stopniem napięcia złej woli, niż miałyby to miejsce w przypadku „świadomego zatajenia”.

Organy samorządu zawodowego w zakresie funkcji reglamentacyjnej mogą badać nie tylko to, czy kandydaci do zawodu spełniają wymagania formalne, takie które można stwierdzić okazując zaświadczenia z organów administracji publicznej, czy organów wymiaru sprawiedliwości. Gdyby tak traktować funkcję reglamentacyjną, to przesłanki z art. 65 pkt. 1 u.p.a. „okazałyby się „puste”, a uprawnienia organów adwokatury iluzoryczne” [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 października 2006 r.]. Stąd też prawodawca zdecydował się oprzeć reglamentację również na innych przesłankach, w tym dających luz decyzyjny.

5. UCHWAŁA W SPRAWIE SKREŚLENIA APLIKANTA ADWOKACKIEGO Z LISTY

Kolejną formą działania administracji w zakresie korporacyjnej reglamentacji dostępu do zawodu adwokata jest decyzja uznaniowa wydawana na podstawie art. 79 ust. 2 u.p.a. [Por. wyrok NSA z dnia 18 listopada 1999 r.]. Przepis ten stanowi, że właściwy organ samorządu zawodowego „**może** skreślić aplikanta adwokackiego z listy aplikantów adwokackich w okresie pierwszych dwóch lat aplikacji, jeżeli stwierdzi jego **nieprzydatność do wykonywania zawodu adwokata**” (podkr. J.H.S.). Ponadto sformułowaniem tworzącym po stronie organów samorządu zawodowego luz decyzyjny jest w tym przypadku „nieprzydatność do wykonywania zawodu adwokata”.

⁵ Jako przykład można wskazać oddalenie się z miejsca kolizji drogowej i spożywanie bezpośrednio po tej kolizji alkoholu.

⁶ Przykładem może być akt oskarżenia wniesiony przeciwko kandydatowi. Jest on jedną z okoliczności, którą organ korporacji zawodowej bierze pod uwagę oceniając spełnienie przesłanek z art. 65 pkt. 1 u.p.a., ale nie może być to jedyny powód uznania tego, że kandydat nie daje rękami prawidłowego wykonywania zawodu adwokata.

Do wykładni tego sformułowania przydatny jest przepis zawarty w §19 regulaminu aplikacji adwokackiej. Stanowi on bowiem, że podstawą stwierdzenia nieprzydatności do wykonywania zawodu adwokata mogą być następujące okoliczności: negatywny wynik kolokwium rocznego, negatywna opinia patrona oraz negatywna opinia kierownika szkolenia o przebiegu aplikacji. Niewątpliwie pierwsze dwie okoliczności są wystarczająco sprecyzowane. Pewne wątpliwości pojawiają się przy trzeciej. Bowiem regulamin aplikacji adwokackiej nie określa, w jakich sytuacjach kierownik szkolenia może wydać, albo wydaje, negatywną opinię o przebiegu aplikacji. W tym miejscu warto więc wskazać, że regulamin – *ibidem per ibidem* – tej kwestii nie wyjaśnia i pozostawia organom samorządu zawodowego szeroki luz decyzyjny.

Z pomocą w wykładni przytoczonego sformułowania przychodzi judykatura, która w następujących sytuacjach faktycznych odmówiła zasadności uchwał organów samorządu zawodowego o wykreśleniu z listy aplikantów adwokackich:

- fakt złego stanu zdrowia aplikanta adwokackiego oraz brak jego zainteresowania kontynuowaniem aplikacji, które to okoliczności stwierdza jedynie jeden z adwokatów tej izby adwokackiej, nie mogą stanowić wyłącznych podstaw wykreślenia z listy aplikantów [Wyrok NSA z dnia 19 listopada 1999 r.];
- tylko negatywny wynik z kolokwium rocznego – pomimo istnienia pozytywnych opinii z przebiegu pracy aplikanta w organach wymiaru sprawiedliwości, czy w organach ścigania, mimo istnienia pozytywnej opinii patrona aplikanta, a także jeżeli wyniki pozostałych kolokwium i sprawdzianów są pozytywne – nie może stać się podstawą wykreślenia z listy aplikantów adwokackich [Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2009 r.].

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny „organy korporacyjne (...) przyjęły, że wobec regulacji zawartej w §19 regulaminu, ziszczenie się jednej z przesłanek wymienionych w tym przepisie (...) automatycznie powoduje skutek w postaci skreślenia z listy aplikantów adwokackich. W efekcie wyłączyły celowość dokonywania ustaleń w zakresie innych okoliczności (...). Tego rodzaju wykładnia w istocie zmienia charakter decyzji (uchwały) podejmowanej na podstawie art. 79 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze z uznaniowej na związaną” [Wyrok NSA z dnia 12 sierpnia 2010 r.; por. wyrok NSA z dnia 20 lipca 2010 r.]. Natomiast – jak dalej stwierdza NSA – „prawidłowo odczytywane wymienione przepisy ustawy i regulaminu prowadzą do odmiennych wniosków” [Wyrok NSA z dnia 12 sierpnia 2010 r.; por. wyrok NSA z dnia 20 lipca 2010 r.]. Uznaniowy charakter decyzji o skreśleniu aplikanta z listy aplikantów adwokackich wymaga, aby obok jednej z okoliczności wymienionych w regulaminie organ samorządu zawodowego uwzględnił również inne okoliczności z przebiegu aplikacji danego kandydata. Jednocześnie sąd zauważył, że obecna redakcja przepisu zawartego w §19 regulaminu, wbrew intencji ustawodawcy, daje znaczną władzę patronowi aplikanta oraz kierownikowi szkolenia [Wyrok NSA z dnia 12 sierpnia 2010 r.; por. wyrok NSA z dnia 20 lipca 2010 r.].

Trzeba również podkreślić, że podjęcie tej formy działania administracji obwarowane zostało dwuletnim terminem. Termin ten jest terminem materialnoprawnym i jego upływ wyłącza możliwość wywołania skutku prawnego w postaci utraty przez aplikanta adwokackiego takiego statusu [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 grudnia 2009 r.; wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 grudnia 2010 r.].

6. GWARANCJE PROCESOWE SELEKCJI KANDYDATÓW DO ZAWODU ADWOKATA

W doktrynie prawa administracyjnego pojawia się pogląd mówiący, że „ilekroć (...) normy materialne w sposób dostatecznie wyraźny upoważniają organ administrujący do wydania autorytatywnego aktu i jednocześnie wiążą z tym aktem określony, samoistny i jemu tylko właściwy skutek tylekroć kreuja (...) *eo ipso* – odrębny przedmiot czynności jurysdykcyjnych i rozstrzygnięcia, innymi słowy, odrębną sprawę administracyjną” [Kielkowski, 2007, s. 77]. Analizując przez ten pryzmat proces selekcji kandydatów do zawodu adwokata okazuje się, że uzyskują oni możliwość wykorzystywania w ramach tego procesu wielu środków ochrony prawnej. Jest to tym bardziej istotne, że znaczna część rozstrzygnięć podejmowanych przez organy samorządu zawodowego ma charakter decyzji uznaniowych albo co prawda decyzji związanych, ale opartych na nieostro sformułowanych przesłankach. Ponadto, w myśl cytatu, inne formy działania organów samorządu adwokackiego, także te, które nie są decyzją administracyjną, podlegają określonym środkom prawnym.

Wszystkie postępowania prawne pojawiające się w ramach procesu selekcji kandydatów do zawodu adwokata spełniają konstytucyjny wymóg dwuinstancyjności. Jest to zresztą nie tylko dwuinstancyjność procesowa (polegająca na dwukrotnym merytorycznym rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy administracyjnej), ale również ustrojowa (gdyż każdorazowo czynią to odmienne organy administracji). Tak więc kandydat po wyczerpaniu administracyjnego toku instancyjnego może skorzystać z kontroli legalności działania organów administracji. Jednakże, ze względu na rodzaje decyzji, poprzez które organy samorządu zawodowego kształtują sytuację prawną kandydata, szczególnie istotne jest zapewnienie innych gwarancji procesowych, na co zresztą zwraca uwagę judykatura.

Wykorzystywanie luzów decyzyjnych w prawnych podstawach rozstrzygnięcia indywidualnych spraw administracyjnych, czy to w postaci decyzji uznaniowych, czy odpowiedniej konstrukcji przesłanek decyzji związanych, nie może powodować po stronie kandydatów do zawodu adwokata stanu niepewności co do przysługujących praw, w tym zwłaszcza nie może naruszać konstytucyjnych wolności, tj. wolność wyboru zawodu, czy wolność jego wykonywania [Art. 65 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej]. Dlatego też kwestią fundamentalną jest funkcjonowanie gwarancji procesowych, które powinny strzec kandydatów przed dowolnością organów administracji⁷.

Do podstawowych gwarancji procesowych, których organy samorządu zawodowego powinny przestrzegać w toku procesu selekcji kandydatów do zawodu adwokata, są:

- zobowiązanie organów samorządu zawodowego do przestrzegania zasady ochrony zaufania obywateli do organów władzy publicznej, o której mowa w art. 8 k.p.a. [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 marca 2010 r.];
- obowiązek organów administracji publicznej do prowadzenia postępowania dowodowego

⁷ Działanie organu w warunkach luzu decyzyjnego, w tym swobodnej oceny, „nie może być utożsamiane z jej dowolnością. Każdy z orzekających w sprawie wpisu organów związany jest bowiem regułami procedury administracyjnej, co oznacza, iż powyższa ocena winna mieć oparcie w zgromadzonym materiale dowodowym zebrany i rozpatrzony w sposób wyczerpujący z zachowaniem granic swobodnej oceny dowodów. Zob.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 maja 2007 r.

w celu rekonstrukcji zaszłego stanu faktycznego, a więc urzeczywistniania w toku procesu zasady prawdy obiektywnej z art. 7 k.p.a. [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 marca 2010 r.];

- konieczność wyczerpującego zebrania materiału dowodowego oraz poddania go wnikliwej analizie przed rozstrzygnięciem sprawy, o czym mówią funkcjonalnie powiązane z art. 7 k.p.a. art. 77 i art. 80 tej ustawy [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 marca 2010 r.];
- wymóg, by organy samorządowe wypełniały ujęty w art. 11 k.p.a. postulat wyjaśniania stronom zasadności przesłanek, którymi kieruje się organ przy załatwianiu spraw [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 marca 2008 r.].

Kontrola decyzji wydanej w oparciu o nieostro sformułowane przesłanki polega w szczególności na sprawdzeniu, „czy jej wydanie poprzedzone było prawidłowo przeprowadzonym postępowaniem oraz wyjaśnieniem stanu faktycznego sprawy. Sąd administracyjny kontroluje, czy w toku postępowania administracyjnego podjęto wszelkie niezbędne kroki do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, czy zebrano zatem wszystkie dowody w celu ustalenia istnienia bądź nieistnienia ustawowych przesłanek decyzji uznaniowej oraz, czy podjęta na ich podstawie decyzja nie wykracza poza granice uznania administracyjnego, czyli nie nosi cech dowolności” [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 stycznia 2007 r.]. Zarzut dowolności można wykluczyć dopiero po ustaleniu, że wymagania art. 77 i art. 80 k.p.a. zostały spełnione. Jest to między innymi podyktowane tym, że „im bardziej nieokreślone są przesłanki podjęcia decyzji, tym bardziej szczegółowe, przekonywujące i pełne musi być uzasadnienie powodów przyjęcia przez organ stosujący prawo danego rozumienia określonego pojęcia. Organ stosujący prawo jest więc zobligowany do udowodnienia poprawności przyjętego przez siebie rozumienia danego pojęcia i przedstawienia argumentów przemawiających za przyjęciem określonego sposobu rozumowania” [Wyrok NSA z dnia 31 maja 2005 r.].

Ponadto nic nie stoi na przeszkodzie, aby w razie wątpliwości co do jednoznacznej oceny materiału dowodowego przesłuchać również zainteresowanego, a to w celu ustosunkowania się i wypowiedzenia co do zebranych dowodów⁸.

Analiza dorobku judykatury prowadzi do wniosku, że organy samorządu zawodowego najczęściej dopuszczają się naruszeń w zakresie wymienionych gwarancji procesowych. Konsekwencją naruszenia zasady prawdy obiektywnej oraz obowiązków wyczerpującego zgromadzenia materiału dowodowego i poddania go wnikliwej analizie są orzeczenia sądów administracyjnych, które uchylają zaskarżane przez kandydatów do zawodu adwokata uchwały organów samorządu zawodowego.

 jakubszlachetko@gmail.com

⁸ Judykatura wypowiedziała się tak w sprawie uchwały okręgowej rady adwokackiej o wykreśleniu z listy aplikantów adwokackich podjętej na podstawie art. 79 ust. 2 u.p.a. Przedmiotowa uchwała została uchylona z tego względu, że wskazane okoliczności, tj zły stan zdrowia aplikanta oraz brak woli do kontynuacji aplikacji, wynikały jedynie z opinii jednego z adwokatów tej korporacji. Organ nie dysponował wystarczającym materiałem dowodowym, a pomimo to zdecydował się na radykalny ruch i wykreślił aplikanta z listy. Zob.: wyrok NSA z dnia 18 listopada 1999 r. Jak się wydaje, nie ma żadnych przeciwwskazań, by również inne formy działania administracji w zakresie funkcji reglamentacyjnej dostępu do zawodu nie mogły być podparte dowodem z przesłuchania kandydata na adwokata.

BIBLIOGRAFIA:

- Bąkowski T. (2009), Uznanie administracyjne, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa.
- Bojanowski E., Żukowski K. (2009), *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa.
- Kiełkowski T. (2007), *Sprawa administracyjna*, Kraków.
- Kosikowski C. (2001), *Problemy reglamentacji działalności gospodarczej w Polsce*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), Kraków.
- Kotarbiński T. (2007), [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 roku*, J. Zimmermann (red.), Kraków.
- Nałęcz A. (2010), *Uznanie administracyjne a reglamentacja działalności gospodarczej*, Warszawa.
- Redzik A., Kotliński T. (2012), *Historia adwokatury*, Warszawa.
- Skrzydło-Niżnik I., Dobosz P., Dąbek D., Smaga M. (red.; 2001), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków.
- Strzyczkowski K. (2007), *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa.
- Waligórski M. (1998), *Administracyjnoprawna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań.
- Waligórski M., Pawłowski S. (2005), *Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce*, Poznań.
- Zimmermann J. (red.; 2007), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 roku*, Kraków.

AKTY PRAWNE:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa z dnia z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze, tekst jedn. Dz. U. z 2009 roku, Nr 146, poz. 1188 z późn. zm., (u.p.a.).

ORZECZNICTWO:

- Wyrok NSA z dnia 16 września 2010 r., II GSK 775/09, LEX nr 746144.
- Wyrok NSA z dnia 12 sierpnia 2010 r., VI SA/Wa 1337/09, LEX nr 759558.
- Wyrok NSA z dnia 20 lipca 2010 r., II GSK 590/10, LEX nr 596971.
- Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2010 r., II GSK 324/09, LEX nr 596756.
- Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2009 r., VI SA/Wa 1470/09, LEX nr 583537.
- Wyrok NSA z dnia 31 marca 2009 r., II GSK 1001/08, LEX nr 570288.

- Wyrok NSA z dnia 10 lutego 2009 r., II GSK 744/08, LEX nr 522554 .
- Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2008 r., II GSK 594/08, LEX nr 565742.
- Wyrok NSA z dnia 15 października 2008 r., II GSK 494/07, ONSAiWSA 2009/1/4.
- Wyrok NSA z dnia 5 lutego 2008 r., II GSK 325/07, LEX nr 489599.
- Wyrok NSA z dnia 24 maja 2007 r., II GSK 14/07, LEX nr 351063.
- Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2006 r., II GSK 96/06, LEX nr 265687.
- Wyrok NSA z dnia 31 maja 2005 r., II GSK 57/05, ONSAiWSA 2006/1/15.
- Wyrok NSA z dnia 18 listopada 1999 r., II SA 1345/99, LEX nr 46724.
- Wyrok NSA z dnia 10 października 1986 r., IV SA 208/86, ONSA 1986/2/58.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 grudnia 2010 r., VI SA/Wa 2204/10, LEX nr 759701.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 marca 2010 r., VI SA/Wa 2109/09, LEX nr 607004.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 grudnia 2009 r., VI SA/Wa 1474/09, LEX nr 583538.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 stycznia 2009 r., VI SA/Wa 2011/08, LEX nr 519851.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 grudnia 2008 r., VI SA/Wa 1743/08, www.nsa.gov.pl.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 marca 2008 r., VI SA/Wa 1598/07, LEX nr 489404.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 maja 2007 r., VI SA/Wa 822/06, LEX nr 344547.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 marca 2007 r., VI SA/Wa 172/07, LEX nr 334877.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lutego 2007 r., VI SA/Wa 1421/06, LEX nr 317945.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 stycznia 2007 r., VI SA/Wa 1425/06, LEX nr 306527.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 lipca 2006 r., VI SA/Wa 819/06, LEX nr 243745.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 czerwca 2006 r., VI SA/Wa 685/06, LEX nr 213951.

POZOSTAŁE ŹRÓDŁA:

Regulamin aplikacji adwokackiej, <http://www.nra.pl/nra.php?id=563&rtntl=1>, [12.10. 2012 r.].

Procedure Procedures

MIROSLAWA LASZUK*

PROBLEMY ADMINISTRACJI CELNEJ W SPRAWOWANIU NADZORU NAD GRAMI NA AUTOMATACH O NISKICH WYGRANYCH

STRESZCZENIE

Od października 2009 roku administracja celna przejęła zadania w zakresie gier hazardowych. Do jej zadań należy wykonywanie kontroli urzędzenia i prowadzenia gier hazardowych, zgodności tej działalności z udzieloną koncesją lub zezwoleniem, kontrola wywiązywania się w zakresie podatku od gier i dopłat, a także zwalczanie przestępczości w zakresie gier hazardowych. W prowadzonym przez administrację celną nadzorze w ostatnim czasie pojawiły się problemy dotyczące urządzania gier na automatach o niskich wygranych. Ten rodzaj gry z końcem 2015 roku ma być wycofany, a w związku z tym nie są wydawane pozwolenia. Dlatego też coraz częściej zdarzają się przypadki nielegalnego wykorzystywania automatów lub pomimo przerobienia na automaty zręcznościowe dalsze wykorzystywanie ich jako automaty do gry. Problemem jest również stosowanie niedozwolonych stawek.

THE PROBLEMS OF CUSTOMS ADMINISTRATION IN CARRYING OUT SURVEILLANCE OF GAMES WITH LOW PRIZES

SUMMARY

Since October 2009 the customs administration has taken over the tasks concerning gambling. Its task is to perform device control over the operation of games of chance, its compliance with the license or permit granted, to discharge control in gaming tax and surcharges and also combating crime in gambling. During this surveillance customs administration has recently faced the problem relating to the operation of games with low prizes. This type of game will have been withdrawn by the end of 2015, thus the permits are not issued now. Consequently, there is a tendency of illegal use of slot machines, or continuously using them as game machines despite transforming them into arcade machines. Another problem is the fact that unauthorized charges are applied.

* Dr, Wydział Zarządzania Politechniki Białostockiej.

Słowa kluczowe: administracja celna, gry hazardowe, nadzór

Key words: customs administration, gambling, surveillance

1. WPROWADZENIE

Zmiany jakie zostały wprowadzone najpierw ustawą o Służbie Celnej, a następnie ustawą o grach hazardowych miały na celu usprawnienie systemu podatkowego w zakresie gier, a także polepszenie nadzoru w tym obszarze. Przekazanie całego obszaru gier hazardowych Służbie Celnej miało na celu zwiększenie efektywności i skuteczności kontroli (jedna procedura w miejsce obecnie stosowanych trzech procedur kontrolnych), objęcie kontrolą „szarej strefy” urządzania i prowadzenia gier oraz zakładów wzajemnych, a także ułatwienie działalności przedsiębiorcom, przez umożliwienie im załatwiania spraw w jednej, specjalizującej się w tym zakresie administracji [Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o Służbie Celnej].

Oprócz powyższych przesłanek celem przeprowadzonych w latach 2009 – 2010 zmian było również ograniczenie hazardu. Z tym związany jest proces likwidacji możliwości urządzania gier na automatach o niskich wygranych oraz gier w salonach gier. Ustawa o grach hazardowych nie przewiduje możliwości udzielania nowych zezwoleń oraz przedłużania już wydanych na prowadzenie działalności w zakresie gier urządzanych w salonach gier na automatach oraz gier na automatach o niskich wygranych. Od roku 2010 rozpoczął się więc proces wygaszania tych rodzajów gier. Uwzględniając, że maksymalny czas na który udzielane jest zezwolenie to 6 lat, proces ten potrwa do końca 2015 roku. Jednak pomimo tego, że gry na automatach o niskich wygranych są wygaszane to jednak istnieją istotne problemy w zakresie nadzoru administracji celnej nad tym obszarem gier.

2. ADMINISTRACJA CELNA JAKO ORGAN NADZORUJĄCY GRY HAZARDOWE

Nowy zakres zadań administracja celna otrzymała ustawą o Służbie Celnej z 2009 roku. Zgodnie z treścią art. 2 tejsze ustawy do zadań Służby Celnej należy pobór podatku od gier oraz dopłat, o których mowa w ustawie z 2009 r. o grach hazardowych oraz wykonywanie innych zadań wynikających z ustawy o grach hazardowych, związanych w szczególności z udzielaniem koncesji oraz zezwoleń, zatwierdzaniem regulaminów, a także rejestracją urządzeń.

Organami w sprawach związanych z grami hazardowymi są minister właściwy do spraw finansów publicznych, dyrektor izby celnej oraz naczelnik urzędu celnego. Zgodnie z art. 5 ustawy o grach hazardowych minister właściwy do spraw finansów publicznych udziela koncesji na prowadzenie kasyna gry, zezwolenia na prowadzenie salonu gry bingo pieniężnej, na urządzenie zakładów wzajemnych oraz urządzenie turnieju gry w pokera. Z kolei dyrektor izby celnej, na którego obszarze właściwości miejscowej są urządzone i prowadzone gry, wydaje zezwolenia na urządzenie loterii fantowej, loterii audiotekstowej, gry bingo fantowe lub loterii promocyjnej.

Pobiera on również opłaty za wydanie takiego zezwolenia. Dyrektorów izb celnych, właściwych do wydawania powyższych zezwoleń, określa Minister Finansów w drodze rozporządzenia – w chwili obecnej jest to rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 czerwca 2010 r. w sprawie określenia obszarów właściwości miejscowej dyrektorów izb celnych do udzielania zezwoleń na urządzenie loterii fantowej, loterii audioteksowej, gry bingo fantowe i loterii promocyjnej [Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 czerwca 2010 r. w sprawie określenia obszarów właściwości miejscowej dyrektorów izb celnych do udzielania zezwoleń na urządzenie loterii fantowej, loterii audioteksowej, gry bingo fantowe i loterii promocyjnej].

Na administrację celną nałożony został również obowiązek pobierania dopłat związanych z prowadzeniem gier objętych monopolem państwa. Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o grach hazardowych w grach objętych monopolem państwa ustanowiono dopłaty w wysokości: 25 % stawki, ceny losu lub innego dowodu udziału w grze - w grach liczbowych oraz 10 % stawki, ceny losu lub innego dowodu udziału w grze - w loteriach pieniężnych i grze telebingo. W sprawie dopłat organami właściwymi są naczelnicy urzędów celnych i dyrektorzy izb celnych właściwi w sprawie podatku od gier. Podmioty zarządzające gry objęte monopolem państwa mają obowiązek złożenia do właściwego naczelnika urzędu celnego informacji o dopłatach, a także zobowiązane są do obliczenia, poboru i wpłacenia dopłat na rachunek właściwej izby celnej. Dyrektor izby celnej przekazuje kwoty wpłaconych dopłat na rachunek Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej, Funduszu Promocji Kultury oraz Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych w terminie 14 dni od dnia ich wpłaty [Laszuk, 2009, s. 74].

Naczelnik urzędu celnego i dyrektor izby celnej uzyskali status organów podatkowych właściwych w zakresie podatku od gier, który stanowi dochód budżetu państwa. Właściwość miejscową organów podatkowych w sprawach podatku od gier ustala się według miejsca lokalizacji ośrodka gier albo siedziby podmiotu zarządzającego gry liczbowe, loterie pieniężne, grę telebingo, loterie audioteksowe lub zakłady wzajemne, albo też według siedziby organu właściwego do udzielenia zezwolenia na urządzenie loterii fantowej lub gry bingo fantowe.

Również naczelnik urzędu celnego, na którego obszarze działania jest urządzana gra hazardowa, jest upoważniony do wymierzania w drodze decyzji kar pieniężnych w przypadku naruszenia przepisów ustawy o grach hazardowych. Wysokość kar określa ustawa o grach hazardowych.

3. ZASADY URZĄDZANIA GIER NA AUTOMATACH O NISKICH WYGRANYCH

Przez gry na automatach o niskich wygranych rozumie się gry na urządzeniach mechanicznych, elektromechanicznych i elektronicznych o wygrane pieniężne lub rzeczowe, w których wartość jednorazowej wygranej nie może być wyższa niż 60 zł, a wartość maksymalnej stawki za udział w jednej grze nie może być wyższa niż 0,50 zł.

Z dniem 1 stycznia 2010 roku, a więc z dniem wejścia w życie ustawy o grach hazardowych, nastąpiły istotne zmiany w zakresie rodzajów gier, które mogą być urządzone na podstawie przepisów powyższej ustawy. W porównaniu z ustawą o grach i zakładach wzajemnych, ustawa o grach hazardowych nie przewiduje możliwości urządzania wideoloterii, a także wydawania

zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie urządzania gier na automatach o niskich wygranych oraz gier na automatach urządzanych w salonach gier. Gry na automatach mogą być urządzane tylko w kasynach gry [Ministerstwo Finansów, 2011, s. 6].

Wysokość kapitału zakładowego spółki prowadzącej działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych nie może być niższa niż 800 000 zł. Zaznaczyć należy, że zgodnie z treścią art. 130 § 2 ustawy o grach hazardowych wysokość kapitału zakładowego spółek prowadzących działalność w powyższym zakresie, ustalona przed dniem wejścia w życie ustawy (na podstawie przepisów ustawy o grach i zakładach wzajemnych) nie wymagała uzupełnienia do wyżej określonych kwot.

Osoby nadzorujące albo bezpośrednio prowadzące gry na automatach o niskich wygranych powinny posiadać świadectwo zawodowe. Świadectwo takie wydaje minister właściwy do spraw finansów publicznych osobie, która ma nienaganną opinię, posługuje się językiem polskim, nie była skazana za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo karne skarbowe oraz posiada wiedzę potwierdzoną egzaminem zawodowym. Dokument ten wydawany jest na okres 3 lat.

Osoby urządzające i prowadzące działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych, są zobowiązane do umieszczenia w miejscu urządzania gier informacji o zakazie uczestnictwa osób, które nie ukończyły 18 roku życia. Zakazana jest również reklama i promocja oraz informowanie o sponsorowaniu.

Zgodnie z art. 129 ustawy o grach hazardowych działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych prowadzona jest na zasadach określonych przez wcześniejszą ustawę o grach i zakładach wzajemnych, o ile przepisy ustawy o grach hazardowych nie stanowią inaczej. Działalność taka może być prowadzona na podstawie zezwoleń udzielonych przed dniem 1 stycznia 2010 roku, do czasu wygaśnięcia tych zezwoleń. Potwierdza to art. 117 ustawy o grach hazardowych, zgodnie z którym udzielone przed dniem wejścia w życie ustawy zezwolenia na urządzanie i prowadzenie gier i zakładów wzajemnych zachowują ważność do czasu ich wygaśnięcia. Uwzględniając fakt, że zezwolenia, które zostały wydane przed rokiem 2010 maksymalnie są ważne 6 lat i termin ten nie może być przedłużany (art. 138 ustawy o grach hazardowych), bez względu na okoliczności, należy stwierdzić, że do końca roku 2015 wygasną gry na automatach o niskich wygranych. Lata 2010 – 2015 to okres przejściowy, w którym wygaszane są stopniowo zezwolenia na gry na automatach o niskich wygranych. O procesie tym świadczyć może zmniejszająca się stale liczba podmiotów posiadających zezwolenia na organizowanie gier na automatach o niskich wygranych – w 2009 roku było 68 podmiotów organizujących tego rodzaju gry, w 2010 roku – 63, zaś w 2011 roku już tylko 56. Tym samym spada liczba punktów w których prowadzone są gry na automatach o niskich wygranych.

Jak wspomniano powyżej nowe zezwolenia na urządzanie gier na automatach o niskich wygranych nie mogą być wydawane. Jednak zezwolenia już wydane mogą być zmieniane. Zmiana może dotyczyć nazwy podmiotu urządzającego gry, nazwisk osób zarządzających podmiotem urządzającym grę albo też czasu urządzania gry (z wyjątkiem skrócenia czasu jej urządzania). Podkreślić należy jednak, że w wyniku zmiany zezwolenia nie może nastąpić zmiana miejsca urządzania gry na automatach o niskich wygranych, z wyjątkiem zmniejszenia liczby punktów gry, co jest zgodne z założeniem ustawodawcy.

Zezwolenia na urządzanie gier na automatach o niskich wygranych może być również cofnięte, w sytuacji gdy automat o niskich wygranych umożliwia grę o wygrane wyższe niż 60 zł lub stosowanie stawek wyższych niż 0,50 zł.

Podkreślić należy, że zabezpieczenia finansowe składane przez podmioty zarządzające gry na automatach o niskich wygranych nie wymagały zmiany w związku z wejściem w życie ustawy o grach hazardowych i nowych warunków. Jednak w sytuacji, gdy następuje zmiana zezwolenia w zakresie warunków dotyczących zabezpieczenia finansowego, podmiot zarządzający takie gry zobowiązany jest złożyć w terminie określonym w zmienianym zezwoleniu zabezpieczenie finansowe w wysokości 4 000 zł.

Podmioty prowadzące działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych są zobowiązane do uiszczania podatku od gier w formie ryczałtowanej w wysokości 2000 zł miesięcznie od gier urządzanych na każdym automacie. Zgodnie z treścią art. 129 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, podmioty prowadzące salony gier na automatach oraz podmioty zarządzające gry na automatach o niskich wygranych, składają deklaracje podatkowe według zasad i wzorów określonych ustawą o grach i zakładach wzajemnych (podstawową deklaracją podatkową jest POG-4 i odpowiednie załączniki do niej: POG-4/A (podmioty prowadzące salony gier na automatach) i POG-4/R (podmioty zarządzające gry na automatach o niskich wygranych). Termin płatności podatku pozostał również niezmienny. Podatek uiszcza się do 10-go dnia miesiąca następującego po miesiącu, którego dotyczy rozliczenie. W przypadku tym również zobowiązanie podatkowe w podatku od gier przyjmuje się w kwocie wynikającej z deklaracji podatkowej, chyba że organ podatkowy lub organ kontroli skarbowej określi je w innej wysokości [Musolf, 2010, s. 63]. Zaznaczyć należy, że w czasie obowiązywania ustawy o grach i zakładach wzajemnych stawka podatku ryczałtowego z tytułu urządzania gier na automatach o niskich wygranych wynosiła od 1 stycznia 2008 roku 180 euro miesięcznie od każdego automatu, na którym urządzano gry (art. 45a ust. 1 ustawy o grach i zakładach wzajemnych). Stawka ta była stopniowo podwyższana od roku 2003.

4. NADZÓR NAD GRAMI NA AUTOMATACH O NISKICH WYGRANYCH

W ostatnim czasie pojawił się istotny problem związany z dalszym funkcjonowaniem automatów wykorzystywanych do gier na automatach o niskich wygranych. Problemem jest tu dalsze wykorzystywanie automatów o niskich wygranych, które zostały wycofane z użytku. Od 2010 roku zgodnie z przepisami ustawy o grach hazardowych zezwolenia na automaty o niskich wygranych nie są już wydawane, zaś zezwolenia, które zostały wydane przed tym rokiem są ważne maksymalnie 6 lat i termin ten nie może być przedłużany, bez względu na okoliczności. Nowa ustawa o grach hazardowych nie przewiduje organizowania takiego rodzaju gier. W związku z powyższym w okresie 2010 – 2015 zezwolenia są stopniowo wygaszane. Zaczął się więc okres wycofywania automatów z użytku przez podmioty, którym upłynął termin ważności zezwolenia.

Podmioty zarządzające gry na automatach o niskich wygranych, chcąc zmniejszyć zbyt duże koszty przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania zaczęły szukać dalszych możliwości wykorzystywania posiadanych automatów. Dalsze, zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, wykorzystywanie automatów, które służyły do prowadzenia gier o niskich wygranych możliwe jest po przerobieniu ich na automaty zręcznościowe („symulatory gier zręcznościowych”). Automat zręcznościowy z elementem czasowym nie wypłaca pieniędzy i ma licznik pokazujący

w praktyce nieograniczony czas gry. Gra się na nim jak na automacie starego typu, naciskając guzik. Zręczność polega na możliwości wcześniejszego zatrzymania się rolek. Warunkiem niezbędnym jest aby automat nie stanowił gry losowej oraz aby nie powodował wygranej. Po przekształceniu automat ma pełnić funkcję sprzętu tylko i wyłącznie zręcznościowego. Pomimo, że automaty są przerabiane (usunięcie podajnika monet, zmiana oprogramowania) i odpowiadają warunkom automatów o charakterze zręcznościowym, to jednak nie można wykluczyć, że będą dalej wykorzystywane do prowadzenia gier losowych. Jednak takie prowadzenie gier jest już nielegalne. Opłaty za grę na automacie pobierane są bezpośrednio przez obsługę lokalu, w którym znajdują się „automaty zręcznościowe”, oni również dokonują wypłaty wygranych. Z powodu braku urządzeń rejestrujących nie jest to jednak odnotowywane, co również wiąże się z brakiem zezwolenia na organizowanie gier losowych. Powstaje więc szara strefa, w której dalej są prowadzone gry z wykorzystaniem przerobionych automatów, tylko że nielegalnie. Podobne sytuacje mogą zaistnieć w przypadku automatów, które zostały wycofane z powodu braku zezwolenia na dalszą działalność w zakresie urządzania gier na automatach o niskich wygranych i nie zostały przerobione na automaty zręcznościowe. Mogą one być również wykorzystywane w sposób nielegalny poprzez tworzenie nielegalnych salonów gier w innych miejscach.

W trakcie kontroli miejsc, w których nielegalnie urządzone były gry na symulatorach gier zręcznościowych, Służba Celna w 2010 roku zabezpieczyła 87 takich symulatorów, zaś w 2011 roku 1 856 takich symulatorów [Ministerstwo Finansów, 2011, s. 25; Ministerstwo Finansów, 2012, s. 25]. Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że nastąpiło ogromne rozszerzenie szarej strefy. Wygaszanie legalnego rynku gier na automatach o niskich wygranych wraz z wycofywaniem kolejnych automatów w związku z wygasaniem zezwoleń na urządzenie i prowadzenie tego rodzaju gier, powoduje, że w obrocie funkcjonuje i będzie funkcjonować duża ilość uprzednio zarejestrowanych niewykorzystanych automatów do gier, które po drobnych przeróbkach mogą być używane jako symulatory zręcznościowe i wstawiane między innymi do byłych punktów gier na automatach o niskich wygranych [Ministerstwo Finansów, 2011, s. 25].

W sytuacjach takie jak powyższe, jeżeli organy ustalą, że ma miejsce nielegalne prowadzenie gier na automatach o niskich wygranych – czy to przerobionych na zręcznościowe, czy też nie – wówczas osoba podlega karze za przestępstwo skarbowe. Biorąc pod uwagę powyższe należałoby się zastanowić, czy droga, którą obrał ustawodawca, a mianowicie wygaszenie do końca 2015 roku gier na automatach o niskich wygranych organizowanych poza kasynami jest właściwa. W tym miejscu należy zaznaczyć, czy nie byłoby lepszym rozwiązaniem pozostawienie tej formy gier i ustanowienie skutecznego nadzoru. W niektórych państwach Unii Europejskiej taki rodzaj działalności hazardowej jest zalegalizowany. Wprowadzając zakaz nie da się do końca zwalczyć negatywnych skutków tego rodzaju gier. Ustawodawca działając w ten sposób pozbawia Skarb Państwa dochodów i przyczynia się do poszerzenia szarej strefy działalności gospodarczej. Należałoby się więc zastanowić nad sensem rozwiązań, tym bardziej, że wielką trudność sprawia organowi udowodnienie podmiotowi organizującemu nielegalną grę na automacie o niskich wygranych, że automat do gier daje możliwość prowadzenia gier losowych powodujących wygraną.

Kolejnym problemem jaki istnieje w zakresie realizacji czynności nadzorczych nad grami na automatach o niskich wygranych jest stosowanie niedozwolonych stawek. Jak już wspomniano powyżej, zgodnie z treścią art. 129 § 3 ustawy o grach hazardowych wartość jednorazowej wygranej nie może być wyższa niż 60 zł, a wartość maksymalnej stawki za udział w jednej grze nie może być wyższa niż 0,50 zł. Naruszenie powyższych zasad poprzez to, że automat o niskich

wygranych umożliwia grę o wygrane wyższe lub stosowanie stawek niższych niż ustawowo przewidziane - powoduje, że organ w drodze decyzji, cofa zezwolenie. Przepisy prawa przewidują, że w sytuacjach gdy istnieją wątpliwości czy podmiot zarządzający gry przestrzega powyższych zasad, możliwe jest przeprowadzenie eksperymentu. Prawo do przeprowadzania eksperymentu Służba Celna otrzymała wraz z przejęciem zadań w obszarze gier hazardowych. Zgodnie z treścią art. 32 ustawy o Służbie Celnej funkcjonariusz celny ma prawo do przeprowadzania w uzasadnionych przypadkach, w drodze eksperymentu, doświadczenia lub odtworzenia możliwości gry na automacie lub gry na innym urządzeniu.

Jednak co do tego uprawnienia istnieją pewne wątpliwości, czego potwierdzeniem jest orzeczenie NSA [Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2011 r.]. Zgodnie z uzasadnieniem do wyroku, stwierdzenie niezgodności stanu rzeczywistego automatów lub urządzeń do gier z warunkami rejestracji, w zakresie objętym badaniem jednostki badającej poprzedzającym rejestrację, jest dopuszczalne wyłącznie na podstawie badań kontrolnych wykonanych przez taką jednostkę. Konsekwentnie więc zarówno dopuszczenie automatu lub urządzenia do eksploatacji i użytkowania (zrejestrowanie), jak i cofnięcie rejestracji wymaga przeprowadzenia przez jednostkę badającą odpowiednio: badania poprzedzającego rejestrację i badania kontrolnego. W obu tych przypadkach podstawą rozstrzygnięcia organu o zarejestrowaniu lub cofnięciu rejestracji automatu lub urządzenia do gier może być wyłącznie dowód w postaci opinii jednostki badającej. Nie jest prawidłowa, według NSA, taka interpretacja ust. 4 § 14 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie warunków urządzania gier i zakładów wzajemnych (ze względu na użycie zwrotu „może zażądać przeprowadzenia badań kontrolnych”), która czyni te badania jednym z możliwych dowodów służących stwierdzeniu niezgodności stanu rzeczywistego automatów z warunkami rejestracji. Naczelnik urzędu celnego może zażądać przeprowadzenia badań kontrolnych przez jednostkę badającą w tym tylko znaczeniu, że ma takie prawo. Nie ciąży więc na nim obowiązek permanentnego żądania przeprowadzenia takich badań. Jeżeli natomiast zamierza cofnąć rejestrację ze względu na niezgodność stanu rzeczywistego automatu lub urządzenia z warunkami rejestracji, musi się oprzeć wyłącznie na opinii jednostki badającej [http://www.interplay.pl/index.php?main/temat_tygodnia/news178]. Rozporządzenie na które powołał się NSA już nie obowiązuje, jednak obecnie obowiązujące rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków rejestracji i eksploatacji automatów i urządzeń do gier [Rozporządzenie Ministra w sprawie szczegółowych warunków rejestracji i eksploatacji automatów i urządzeń do gier] potwierdza te rozważania.

Znowelizowana w 2011 roku [Ustawa o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz innych ustaw] ustawa o grach hazardowych, zgodnie z przepisem art. 23b w przypadku uzasadnionego podejrzenia, że zarejestrowany automat lub urządzenie do gier nie spełnia warunków określonych w ustawie, podmiot eksploatujący ten automat lub urządzenie jest obowiązany poddać automat lub urządzenie badaniu sprawdzającemu, na pisemne żądanie naczelnika urzędu celnego. W żądaniu, o którym mowa powyżej powinien być wskazany automat lub urządzenie do gier podlegające badaniu sprawdzającemu, jednostka badająca przeprowadzająca badanie oraz podmiot, któremu automat lub urządzenie ma być przekazane w celu przeprowadzenia badania, jak również termin tego przekazania.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy się zastanowić nad słusnością i celowością przeprowadzanych przez Służbę Celną eksperymentów w przypadku gier na automatach o niskich wygranych, a przede wszystkim nad słusnością zatrzymywania automatów do badań

sprawdzających w sytuacji gdy funkcjonariusze mają wątpliwości co do funkcjonowania automatu. Przeprowadzenie takiego badania wiąże się z dużymi kosztami, które ponoszone są przez Skarb Państwa. Jest to problem istotny biorąc pod uwagę zatrzymane automaty do gry. W 2010 roku w efekcie przeprowadzania eksperymentu gry na automacie o niskich wygranych, który umożliwia ujawnienie przekroczenia maksymalnej stawki za udział w grze, Służba Celna zatrzymała 1030 automatów. Pomimo wygaszania tego rodzaju gier w 2011 roku z tych samych powodów zatrzymano 70 automatów. Każde takie zatrzymanie łączy się obowiązkiem przeprowadzenia badań sprawdzających, które koszty ponosi Skarb Państwa [Ministerstwo Finansów, 2011, s. 18; Ministerstwo Finansów, 2012, s. 19].

Oprócz powyższych kontroli w ramach nadzoru administracji celnej nad grami na automatach o niskich wygranych przeprowadzane są również kontrole innego rodzaju. W ramach nadzoru sprawowanego przez Służbę Celną w 2010 roku przeprowadzono ogółem 12 556 kontroli punktów gier na automatach o niskich wygranych. W trakcie tych kontroli w 1 624 przypadkach ujawniono nieprawidłowości i uchybienia (13%). Jak już wspomniano w efekcie przeprowadzania eksperymentu gry na automacie o niskich wygranych, zatrzymano 1 030 automatów. Przeprowadzone kontrole wykazały następujące nieprawidłowości:

- w 333 przypadkach ujawniono nielegalną reklamę gier na automatach,
- w 139 przypadkach ujawniono nieprawidłowości związane z urzędowym sprawdzeniem punktów z automatami o niskich wygranych,
- w 91 przypadkach ujawniono brak w punkcie regulaminu gry na automacie,
- w 22 przypadkach stwierdzono naruszenie plomb jednostek badających,
- w 8 przypadkach stwierdzono umiejscowienie punktu z automatami o niskich wygranych w odległości mniejszej od wymaganej od placówki oświatowej,
- w 73 przypadkach stwierdzono eksploataowanie automatów, które utraciły ważność poświadczenia ich rejestracji przez właściwego naczelnika urzędu celnego,
- w 4 przypadkach stwierdzono grę na automacie przez osoby nieletnie (trzech młodocianych w wieku 16 lat i jeden w wieku 17 lat) [Ministerstwo Finansów, 2011, s. 18].

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że katalog wykrytych nieprawidłowości jest obszerny. W związku z tym należałoby się zastanowić nad zmianami w zakresie nadzoru nad grami na automatach o niskich wygranych. Jednak w obliczu wygaszania tego rodzaju gier ustawodawca nie będzie podejmował już żadnych działań. Do nieprawidłowości wykrytych w trakcie kontroli tego rodzaju należy również liczyć nierzetelności prowadzonej w punktach dokumentacji. Zaznaczyć należy, że w przypadku wszystkich nieprawidłowości wszczęto postępowania w sprawach karnych skarbowych. W 2010 roku na 2 204 wszczętych przez naczelników urzędów celnych postępowań w sprawach karnych skarbowych przeciwko organizacji gier hazardowych, aż 1756 dotyczyło gier na automatach oraz zakładów wzajemnych. Z kolei na 306 postępowań mandatowych, aż 160 dotyczyło gier na automatach oraz zakładów wzajemnych [Ministerstwo Finansów, 2011, s. 22].

W porównaniu z rokiem 2010, analizując rok 2011 należy stwierdzić, że liczba kontroli zmniejszyła się - ogółem przeprowadzono 7 157 kontroli punktów gier na automatach o niskich wygranych. Wynika to ze zmniejszenia się liczby automatów o niskich wygranych. W wyniku tych kontroli w 1 163 przypadkach ujawniono nieprawidłowości i uchybienia (16 %). W efekcie przeprowadzonych eksperymentów gry na automacie o niskich wygranych, podczas których ujawniono możliwość przekraczania maksymalnej stawki za udział w grze, jak wspomniano powyżej, Służba

Celna zatrzymała 70 automatów. Ponadto ujawnione nieprawidłowości polegały w szczególności na braku poświadczenia rejestracji automatu w punkcie (176 przypadków), naruszeniu zakazu reklamy gier na automatach (123 przypadki), niezgodnościach ze stanem ustalonym w toku urzędowego sprawdzenia (117 przypadków), urządzaniu gier na podstawie poświadczenia rejestracji automatu, które utraciło ważność (107 przypadków), wadliwym i nierzetelnym prowadzeniu dokumentacji (75 przypadków), niepowiadomieniu naczelnika urzędu celnego o wstawieniu automatu do lokalu (68 przypadków), nieprawidłowym oznaczeniu automatu (64 przypadków), braku w punkcie regulaminu gry na automacie (62 przypadki). W pozostałych przypadkach stwierdzono różnego rodzaju nieprawidłowości, które dotyczyły: nieprowadzenia wymaganej działalności gospodarczej w punkcie, naruszenia plomby jednostki badającej, stosowanie plomb serwisowych, które utraciły ważność, mniejszej od wymaganej odległości punktu od placówek oświaty lub kultu religijnego, nieposiadania świadectwa zawodowego przez osobę nadzorującą prowadzenie gier na automatach oraz udziału w grze na automacie osób nieletnich (3 przypadki). W przypadku ujawnienia nieprawidłowości wszczynano postępowania w sprawach karnych skarbowych [Ministerstwo Finansów, 2011, s. 19].

Analizując powyższe dane należy stwierdzić, że ogólnie zmniejsza się liczba wykrywanych przez Służbę Celną nieprawidłowości. Jednak nie oznacza to polepszenia sytuacji w obszarze tych gier. Zmniejszająca się liczba naruszeń wynika coraz mniejszej liczby automatów o niskich wygranych. Niepokojącym zjawiskiem jest jednak wzrost przypadków braku poświadczenia rejestracji automatu w punkcie oraz urządzanie gier na podstawie poświadczenia rejestracji automatu, które utraciło ważność. Świadczy to o poszerzaniu się szarej strefy w obszarze automatów o niskiej wygranej. Biorąc pod uwagę fakt, że zezwolenia na ten rodzaj gier będą do końca 2015 roku wygasły, zjawisko to najprawdopodobniej poszerzać się. Ważnym jest jednak aby Służba Celna nie zmarginalizowała działań mających na celu rozpoznawanie, wykrywanie oraz przeciwdziałanie nieprawidłowościom na rynku gier na automatach o niskich wygranych, ze względu na niewielki udział dochodów z podatku od tych gier we wpływach podatkowych.

5. PODSUMOWANIE

Rozproszenie uprawnień i zadań między dyrektorów izb skarbowych, naczelników urzędów celnych i naczelników urzędów skarbowych nie sprzyjało efektywnemu wykonywaniu zadań w zakresie nadzoru i kontroli rynku gier i zakładów wzajemnych. Dlatego też od października 2009 roku przekazano całkowicie zadania i uprawnienia w zakresie gier i zakładów wzajemnych administracji celnej. Przyporządkowanie zadań obszaru gier i zakładów wzajemnych organom administracji celnej miało na celu między innymi zwiększenie efektywności i skuteczności kontroli. Analizując powyższe założenia z perspektywy roku 2012 należy stwierdzić, że rzeczywiście zmiany poprawiły funkcjonowanie rynku gier hazardowych, jednak nie zlikwidowały wszystkich problemów.

Szczególnie widoczne jest to w zakresie nadzoru nad urządzaniem gier na automatach o niskich wygranych - pomimo, że ten rodzaj gier jest wygaszany, istnieje wiele problemów. Od 1 stycznia 2010 roku nie są wydawane zezwolenia na urządzanie gier na automatach o niskich wygranych. Podmioty zarządzające gry na automatach o niskich wygranych, chcąc zmniejszyć zbyt duże koszty przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania zaczęły szukać dalszych możliwości wykorzystywania posiadanych automatów. Dalsze, zgodne z obowiązującymi przepisami prawa,

wykorzystywanie automatów, które służyły do prowadzenia gier o niskich wygranych możliwe jest po przerobieniu ich na automaty zręcznościowe. Pomimo, że automaty są przerabiane i odpowiadają warunkom automatów o charakterze zręcznościowym, to jednak nie można wykluczyć, że będą dalej wykorzystywane do prowadzenia gier losowych. Jednak takie prowadzenie gier jest już nielegalne. Podobne sytuacje mogą zaistnieć w przypadku automatów, które zostały wycofane z powodu braku zezwolenia na dalszą działalność w zakresie urządzania gier na automatach o niskich wygranych i nie zostały przerobione na automaty zręcznościowe. Mogą one być również wykorzystywane w sposób nielegalny poprzez tworzenie nielegalnych salonów gier w innych miejscach. Wszystkie te działania prowadzą do poszerzania się szarej strefy gier hazardowych. Biorąc pod uwagę powyższe należałoby rozważyć możliwość pozostawienia gier na automatach o niskich wygranych i zwiększenia w tym zakresie nadzoru.

Znaczącym problemem jest również stosowanie niedozwolonych stawek. W przypadku, gdy automat o niskich wygranych umożliwia grę o wygrane wyższe lub stosowanie stawek niższych niż ustawowo przewidziane, wówczas organ w drodze decyzji, cofa zezwolenie. Przepisy prawa przewidują, że w sytuacjach gdy istnieją wątpliwości czy podmiot urządzający gry przestrzega powyższych zasad, możliwe jest przeprowadzenie eksperymentu. Jednak jest to badanie kosztowne, obciążające Skarb Państwa i dlatego należy zastanowić się nad słusznością częstego wykorzystywania eksperymentu.

 mirala@pb.bialystok.pl

BIBLIOGRAFIA:

- Laszuk M. (2009), *Administracja celna w strukturze administracji publicznej*, Białystok.
- Ministerstwo Finansów (2011), *Informacja o realizacji ustawy o grach hazardowych w 2010 roku*, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów (2012), *Informacja o realizacji ustawy o grach hazardowych w 2011 roku*, Warszawa.
- Musolf G. (2010), *Skrypt do szkoleń z zakresu podatku od gier i gier hazardowych*, Ministerstwo Finansów Departament Służby Celnej, Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli (2011), *Informacja o wynikach kontroli opodatkowania działalności gospodarczej podatkiem od gier*, Warszawa.

AKTY PRAWNE:

- Ustawa z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz innych ustaw, Dz. U. Nr 134, poz. 779.
- Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, Dz. U. Nr 201, poz. 1540 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 lipca 1999 roku o grach i zakładach wzajemnych, tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27 z późn. zm.

- Ustawa z dnia 29 lipca 1992 r. o grach losowych i zakładach wzajemnych, Dz. U. Nr 68, poz. 341 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 marca 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków rejestracji i eksploatacji automatów i urządzeń do gier, Dz. U. Nr 59, poz. 312.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 czerwca 2010 r. w sprawie określenia obszarów właściwości miejscowej dyrektorów izb celnych do udzielania zezwoleń na urządzenie loterii fantowej, loterii audioteksowej, gry bingo fantowe i loterii promocyjnej, Dz. U. Nr 114, poz. 767.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie warunków urządzania gier i zakładów wzajemnych, Dz. U. Nr 102, poz. 946 z późn. zm.

ORZECZNICTWO:

Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2011 r. w sprawie II GSK 1031/11, CBOSA.

POZOSTAŁE ŹRÓDŁA:

- Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o Służbie Celnej, druk Sejmowy nr 1492, Warszawa 2008.
- http://www.interplay.pl/index.php?main/temat_tygodnia/news178, [21.09. 2012].

Zasady Rules

BARBARA ZAMĄCIŃSKA*

KSZTAŁT SAMORZĄDU GOSPODARCZEGO W POLSCE (UWAGI PRAWNE NA TLE INICJATYWY ZMIERZAJĄCEJ DO POWOŁANIA POWSZECHNEGO SAMORZĄDU GOSPODARCZEGO)

STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono prawne uwarunkowania funkcjonowania samorządu gospodarczego w Polsce. W doktrynie zwraca się uwagę, iż kształt współczesnego samorządu gospodarczego nie jest dostosowany do potrzeb gospodarki. W związku z inicjatywą części organizacji zrzeszających przedsiębiorców, zmierzającą do powołania powszechnego samorządu gospodarczego w opracowaniu dokonano oceny proponowanych rozwiązań prawnych, a także analizy czy i w jakim zakresie wpłynęłyby one na kształt samorządu gospodarczego w Polsce.

MODEL OF BUSINESS GOVERNMENT IN POLAND (LEGAL REMARKS ON THE INITIATIVE AIMING AT THE APPOINTMENT OF COMMON BUSINESS GOVERNMENT)

SUMMARY

Legal conditions for functioning of business government in Poland are presented in the article. It is underlined by the doctrine that the model of today's business government is not adjusted to the economic needs. Taking into consideration the initiative of some business organizations of entrepreneurs which aims at the appointment of common business government, the evaluation of the proposed legal solutions was performed in the paper together with the analysis whether and to what extent this initiative would affect the present model of the business government in Poland.

Słowa kluczowe: samorząd gospodarczy, przedsiębiorcy, izba gospodarcza

Key words: business government, entrepreneurs, business chamber

* Dr, Wydział Zarządzania Politechniki Białostockiej.

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Istota samorządu była przedmiotem analizy dokonanej przez przedstawicieli prawa administracyjnego. J. Panejko postrzegał samorząd jako opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administrację państwową wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego. W tym ujęciu istota samorządu polegała przede wszystkim na wykonywaniu funkcji państwowych [Panejko, 1926, s. 98, 100 - podają za Kmiecik, Antkowiak, Walkowiak, 2012, s. 25]. Z kolei K.W. Kumaniecki wyróżniał związki samorządowe o charakterze przymusowym oraz samorządowym (zarówno w dziedzinie prawa prywatnego jak i publicznego) tworzone przez państwo przy założeniu, iż związek spełni przypisane mu zadania lepiej i taniej niż władza państwowa. Autor dokonał klasyfikacji związków samorządowych wyróżniając związki terytorialne obejmujące mieszkańców pewnego terytorium (np. gminy, powiatu samorządowego), czyli tzw. samorząd powszechny oraz związki zawodowe obejmujące tylko te osoby „należące do pewnego zawodu w pewnym terytorialnym okręgu” czyli tzw. korporacje zawodowe - zdaniem autora samorząd gospodarczy stanowił część samorządu zawodowego [Kumaniecki, 1929, s. 429-430]. Współcześni przedstawiciele nauki prawa za istotę samorządu uznają wykonywanie administracji publicznej z możliwością stosowania władztwa administracyjnego [Niewiadomski, 2011, s. 231]. Podkreśla się, iż w ramach samorządu zarządzanie sprawami publicznymi powierzane jest samym zainteresowanym podmiotom czyli zrzeszeniom obywateli zorganizowanym z mocy prawa w korporacjach prawa publicznego [Izdebski, Kulesza, 2004, s. 136].

Jednocześnie należy zauważyć, iż współczesny ustawodawca używa terminu samorząd w znaczeniu szerokim, które odbiega od klasycznej definicji samorządu w znaczeniu wąskim i konsekwencją powyższego jest zaliczanie do samorządu organizacji nie wykonujących funkcji publicznoprawnych [Leoński, 1990, s. 32]. W pewnym uproszczeniu wynikający z tego problem można sprowadzić do odpowiedzi na pytanie – czy terminem „samorząd” należy posługiwać się w szerokim - socjologicznym znaczeniu, które przymiot samorządności przypisuje także tym grupom społecznym i ich reprezentacjom, które nie wykonują funkcji publicznych czy też pojęcia tego należy używać w znaczeniu wąskim - prawnym zaliczającym do samorządów tylko te podmioty, które sprawują funkcje administracji publicznej w formach zdecentralizowanych [Leoński, 1990, s. 31-32; Leoński, 2006, s. 77]. Z powyższym ściśle jest związany trwający od początku transformacji ustrojowej spór dotyczący kształtu samorządu gospodarczego w Polsce - czy ma on być organizacją opartą na dobrowolnym członkostwie i nie mającą charakteru powszechnego czy też ma mieć charakter publicznoprawny wykonujący zadania z zakresu administracji publicznej [Ministerstwo Gospodarki Departament Analiz i Prognoz, 2007, s. 19-20].

W związku z inicjatywą części organizacji zrzeszających przedsiębiorców, zmierzającą do powołania powszechnego samorządu gospodarczego celem opracowania jest ocena proponowanych rozwiązań prawnych, a także analiza czy i w jakim zakresie przedmiotowe rozwiązania zmieniłyby kształt samorządu gospodarczego w Polsce. Rozważania niniejszego artykułu odnoszą się do samorządu w znaczeniu prawnym gdyż jak słusznie zauważa T. Jędrzejewski tylko takim pojęciem powinien posługiwać się ustawodawca tworząc instytucje prawne funkcjonujące w ramach państwa prawnego [Jędrzejewski, 2005, s. 81-82].

2. POJĘCIE SAMORZĄDU GOSPODARCZEGO

Definicję samorządu formułuje się na tle szerszego pojęcia sięgającego swoim rodzajem okresu międzywojennego, a mianowicie korporacji prawa publicznego. Tradycyjnie za związek publiczno-prawny (korporację publiczno - prawną) w rozumieniu polskiego ustawodawstwa uznawano związek wyposażony we władztwo administracyjne i powołany do życia przez państwa względnie przy jego czynnym współdziałaniu [Bigo, 1928, s. 82]. Na tle ustawodawstwa międzywojennego Autor za związki (korporacje publiczno-prawne) uznawał m. in. gminy miejskie i związki powiatowe, izby przemysłowo handlowe, żydowski związek religijny, związki jednostek samorządowych, zakłady ubezpieczeń pracowników umysłowych i związki zakładów, izby rolnicze, związek mniejszości [Bigo, 1928, s. 53 i n.]. Zdaniem T. Bigo za istotę „sprawdzian” charakteru publicznoprawnego związku należało uznać możliwość stosowania przez związek władztwa administracyjnego polegającego na stosowaniu przymusu administracyjnego i na wyłączeniu sporów spod właściwości sądów. Za kryterium o drugorzędym znaczeniu Autor uznawał przymusowe tworzenie oraz przymusowe członkostwo [Bigo, 1928, s. 80, 83- 85]. Wśród współczesnych przedstawicieli nauki analizy w przedmiotowym zakresie dokonał S. Fundowicz, który za korporację prawa publicznego uważa złożoną z członków i niezależną od ich zmiany organizację, która swoją indywidualność jako podmiot prawa zawdzięcza nie autonomii prywatnej, lecz aktowi władzy, a mianowicie ustawie lub aktowi państwowemu wydanemu na podstawie ustawy, dlatego też jest prawnie konieczna [Fundowicz, 2005, s. 34]. Korporacje prawa publicznego zawsze służą celom publicznym, co jednocześnie nie wyklucza zaspokajania ich interesów prywatnych [Stahl, 2011, s. 29]. Tworząc korporację państwo uznaje odrębność interesów danej korporacji od interesu ogólnego reprezentowanego przez organy państwa, a zakres samodzielności takiej konstrukcji jest ściśle wyznaczony przez prawo i podlega ochronie prawnej [Izdebski, Kulesza, 2004, s. 136]. Samorząd jest formą ustrojową wykonywania zarządu danej korporacji publicznoprawnej przez jej członków [Izdebski, Kulesza, 2004, s. 137]. Elementy, które składają się na pojęcie samorządu w wyczerpujący sposób wskazuje T. Rabska [Rabska, 1977, s. 349-350]:

- wyodrębniona grupa społeczna, określona przez prawo, której członkostwo powstaje z mocy prawa;
- powołana do wykonywania zadań administracji państwowej, w granicach przez prawo określonych, w sposób samodzielny, w formach właściwych dla administracji państwowej;
- posiadająca własną organizację, ustaloną w przepisach prawnych, o charakterze przedstawicielskim, pozostającą pod kontrolą tej grupy społecznej, która ją wybrała;
- organizacja samorządu zbudowana jest na zasadzie decentralizacji, działającą na podstawie prawa pozostaje tylko pod nadzorem organów państwowych;
- organy samorządu nie będąc organami administracji państwowej, wchodzi w skład jednolitego aparatu administracyjnego jako całości.

W literaturze samorząd gospodarczy jest zaliczany do tzw. samorządu specjalnego obejmującego samorządy zbudowane na podstawie innej więzi niż więź terytorialna - w oparciu o którą wyodrębnia się samorząd terytorialny [Stahl, 2011, s. 507; Fundowicz, 2005, s. 159]. W przypadku samorządu gospodarczego tę podstawową więź stanowi więź gospodarcza [Jędrzejewski, 2005, s. 82]. Do kompetencji samorządu należy sfera działalności gospodarczej kategorii osób, które w sposób zorganizowany i władczy wykonują zdecentralizowaną część administracji publicznej [Kmieciak, Antkowiak, Walkowiak, 2012 s. 30]. Zgodnie z treścią art. 61

umieszczonego w rozdziale II Konstytucji „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, w podrozdziale: „Wolności i prawa polityczne” obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Informacją publiczną objęta jest działalność wszystkich organów samorządu bez względu na to czy mają one charakter uchwałodawczy, wykonawczy czy też kontrolny [Sokolewicz, 2005, s. 31]. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 października 2009 obowiązek udzielenia obywatelom określonych informacji polega nie tyle na dostępności określonych informacji dla odbiorcy, ile przynajmniej co do zasady oznacza konieczność aktywnego działania ze strony organu udzielającego informacji, które polega na dostarczeniu osobie zainteresowanej na jej żądanie pewnego zakresu informacji. Dalsze konsekwencje wynikające z powyższej konstytucyjnej regulacji wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu postanowienia z dnia 30 maja 2000 r. oraz uzasadnieniu postanowienia z dnia 17 marca 2003 r. zwracając uwagę, iż art. 61 wymienia odrębnie samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy. W świetle konstytucji nie jest zatem dopuszczalne kwalifikowanie określonej organizacji zarówno jako formy samorządu zawodowego, jak i samorządu gospodarczego. Konstytucyjnie rzecz biorąc są to dwie odrębne instytucje.

3. PRAWNE PODSTAWY FUNKCJONOWANIA SAMORZĄDU GOSPODARCZEGO

Konstytucyjne podstawy funkcjonowania samorządu gospodarczego w Polsce określa art. 17 ust 2 ustawy zasadniczej, który nie wymienia z nazwy samorządu gospodarczego (tak jak to czyni w art. 61), a jedynie wskazuje iż w drodze ustawy można tworzyć inne rodzaje samorządu, które nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać podejmowania działalności gospodarczej. Sformułowanie „inne rodzaje samorządów” nie obejmuje samorządów zawodowych, których dotyczy ust. 1 wymienionego przepisu [Stahl, 2011, s. 513]. Jest to ogólne sformułowanie, które budzi zastrzeżenia w doktrynie z uwagi na brak jednoznacznego sprecyzowania, co może być przedmiotem tego władztwa tj. jaką funkcję publiczną te inne rodzaje samorządu miałyby spełniać. Z powołanego przepisu nie wynika także jakie dalsze rodzaje samorządu mogą być tworzone na jego podstawie [Sarnecki, 2005, s. 6]. Z drugiej strony słusznie zauważa się, że takie ujęcie daje możliwość tworzenia w każdym czasie nowych podmiotów o takim charakterze [Stahl, 2011, s. 513].

Zasadnicze ustawowe ramy funkcjonowania samorządu gospodarczego w Polsce tworzą ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych, ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle oraz ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców. Ponadto dla wybranych dziedzin gospodarki można tworzyć organizacje samorządu gospodarczego, który z mocy prawa obejmuje podmioty prowadzące działalność gospodarczą w dziedzinach rolnictwa [ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych] oraz prowadzące działalność ubezpieczeniową tzw. ubezpieczeniowy samorząd gospodarczy [ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej].

W ustawie o izbach gospodarczych (art. 2) oraz o rzemiośle (art. 7) wprost wskazuje się, iż są to organizacje samorządu gospodarczego reprezentujące interesy zrzeszonych przedsiębiorców.

Pomimo takiej identyfikacji doktryna prawa administracyjnego jednomyślnie przyjmuje, iż za wyjątkiem izb rolniczych obecnie w Polsce nie funkcjonuje samorząd gospodarczy w znaczeniu prawnym jako podmiot prawa administracyjnego. Działające organizacje można jedynie zaliczyć do stowarzyszeń przedsiębiorców jako zrzeszeń o charakterze prywatnym, a nie instytucji prawa publicznego [tak m. in. Kulesza, 2004 s. 136; Jędrzejewski, 2005, s. 89; Grzelak, Kmiecik, 2008, s. 298; Stahl, 2011, s. 515]. Przesądza o tym przede wszystkim ukształtowanie ich jako organizacji o charakterze dobrowolnym – zarówno w zakresie członkostwa jak i tworzenia (art. 1 i 7 ustawy o izbach gospodarczych; art. 7 ust.4 ustawy o rzemiośle; art. 2 i 3 ustawy o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców). Takie uregulowanie członkostwa było wyrazem liberalizacji w zakresie gospodarczym [Leoński, 1990, s. 33]. Wolność gospodarczą była natomiast w bezpośredni sposób wiązana z dobrowolnością zrzeszania się podmiotów gospodarczych [Jędrzejewski, 2005, s.85; por. także Szydło, 2003, s. 100].

Z tak ukształtowaną przynależnością w bezpośrednim związku pozostają zadania, które wykonują organizacje zrzeszające przedsiębiorców. Z analizy ustawy o izbach gospodarczych wynika, iż są one powoływane w celu reprezentacji interesów przedsiębiorców przede wszystkim wobec organów władzy publicznej, kształtowania i upowszechniania zasad etyki w działalności gospodarczej (art. 3), wyrażania opinii o projektach rozwiązań prawnych dotyczących gospodarki, oceny wdrażania i funkcjonowania przepisów prawnych odnoszących się do działalności gospodarczej (art. 4). Wymienione uprawnienia nie mają jednak charakteru zadań publicznych. W świetle art. 5 ust. 3 ustawy na wniosek lub za zgodą izby gospodarczej Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia, powierzyć tej izbie wykonywanie niektórych zadań zastrzeżonych w przepisach prawa dla administracji publicznej. Należy przy tym podkreślić, iż jest to regulacja martwa (takiego powierzenia do tej pory nie było) i jak podkreśla M. Stahl jedynie potencjalna możliwość przyznania samorządowi gospodarczemu prawa do wykonywania zadań publicznych, nie może wpływać na ocenę ich statusu prawnego [Stahl, 2011, s. 515]. Również zadania samorządu gospodarczego rzemiosła sprowadzają się, co do zasady, do realizacji wobec swoich członków zadań promocyjnych rzemiosła, reprezentacyjnych wobec organów władzy, nadzorczych czy też szkoleniowych (art. 7). Nie są to zadania z zakresu administracji publicznej, wykonywane w formach władczych. Wyjątkiem jest realizacja przez izby rzemieślnicze zadań publicznych, o których stanowi art. 11 ust. 3 i 3a ustawy o rzemiośle tj. potwierdzanie egzaminów kwalifikacyjnych świadectwami czeladniczymi i dyplomami mistrzowskimi oraz opatrywanie ich pieczęcią z godłem Państwa. Są one także uprawnione do potwierdzania wyników egzaminów sprawdzających zaświadczeniami o posiadaniu wybranych kwalifikacji zawodowych. Z kolei ustawa o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców (art. 4) do zadań zrzeszeń zalicza utrwalanie więzi środowiskowych, postaw zgodnych z zasadami etyki, prowadzenie na rzecz członków działalności kulturowej, oświatowej, socjalnej, zapomogowo – pożyczkowej oraz reprezentowanie interesów przedsiębiorców wobec organów administracji państwowej. Również i w tym zakresie nie są to zadania o charakterze publicznym. Trafne uzasadnienie dla tak ukształtowanych kompetencji podaje T. Jędrzejewski wskazując na niedopuszczalność przekazywania zadań publicznych podmiotom, które nie są w stanie ich skutecznie wykonywać wobec wszystkich, których te zadania dotyczą. Ponadto, jak podkreśla, nie można dopuścić do przekazania zadań o charakterze publicznym organizacji, której byt zależy od woli członków [Jędrzejewski, 2005, s. 84].

Inny status posiadają izby rolnicze tworzone na podstawie ustawy o izbach rolniczych, których członkostwo powstaje z mocy prawa (art. 1 ust. 2). Analiza zadań własnych nie wskazuje

na szeroki zakres zadań publicznych, które realizują (art. 5 ust. 1 pkt. 1-18) – taki charakter ma zadanie polegające na prowadzeniu listy rzeczoznawców oraz przyznawaniu tytułów kwalifikacyjnych w zakresie rolnictwa. Izby mogą także wykonywać zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (przekazane ustawami lub na podstawie porozumień) jak również mogą realizować zadania przekazane w drodze porozumienia przez organy samorządu terytorialnego z zakresu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego [na temat charakteru zadań zleconych z zakresu administracji zob. Jędrzejewski, Rączka, 1996, s. 20]. Pomimo tak niewielkiego katalogu zadań o charakterze publicznym uznaje się, iż samorząd rolniczy odpowiada pojęciu samorządu w znaczeniu prawnym [Jędrzejewski, Rączka, 1996, s. 18; Jędrzejewski, 2005, s.87; Rączka, Szalewska, Jędrzejewski, 2000, s. s.111; Stahl, 2011, s. 516].

4. POWSZECHNY SAMORZĄD GOSPODARCZY

Projekt ustawy o powszechnym samorządzie gospodarczym został opracowany przez pięć organizacji, tj. Business Centre Club, Krajową Izbę Gospodarczą, Naczelną Radę Zrzeszeń Handlu i Usług, Polską Radę Biznesu i Związek Rzemiosła Polskiego [dalej jako: „projekt” - projekt wraz z uzasadnieniem dostępny na stronie http://www.bcc.org.pl/uploads/media/sam_ZAL_5_projekt_ustawy_o_samorzadzie_gospodarczym.pdf]¹. Jego twórcy w uzasadnieniu projektu zaznaczyli, iż nawiązywali w wielu szczegółowych rozwiązaniach do treści przepisów ustawy o izbach rolniczych oraz przepisów dotyczących Polskiej Izby Ubezpieczeń [Uzasadnienie projektu s. 24]

Projekt przewiduje utworzenie powszechnego samorządu gospodarczego jako organizacji uniwersalnej działającej na rzecz rozwiązywania problemów gospodarki w skali lokalnej i ogólnokrajowej oraz reprezentującej interesy należących do niego podmiotów (art. 1 projektu). Istotne jest, iż samorząd w proponowanym ujęciu działałby obok, a nie zamiast istniejących dobrowolnych organizacji zrzeszających podmioty w tym należące do izb gospodarczych, organizacji samorządu gospodarczego rzemiosła, zrzeszeń handlu i usług, zrzeszeń transportu i innych zawodowych samorządowych organizacji przedsiębiorców (art. 2 ust. 3 projektu) [por. uzasadnienie projektu, s. 22]. Ponadto istotną zmianą w stosunku do obecnego stanu prawnego byłaby przynależność do samorządu z mocy prawa przedsiębiorców w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej oraz przedsiębiorców zagranicznych prowadzących na terenie naszego kraju działalność gospodarczą w formie oddziałów. Poza jego zakresem byłiby natomiast przedsiębiorcy będący jednostkami sektora finansów publicznych jak również należący z mocy prawa do izb rolniczych, Polskiej Izby Ubezpieczeń. Struktura samorządu miałaby charakter dwustopniowy. Podstawowymi jednostkami organizacyjnymi samorządu byłyby izby powszechnego samorządu gospodarczego (dalej jako: „izby”) obejmujące swoim terenem

¹ Oficjalna i publiczna prezentacja projektu ustawy o powszechnym samorządzie gospodarczym miała miejsce 8 marca 2010 r., a 9 kwietnia 2010 r. został przekazany marszałkowi Sejmu RP oraz przewodniczącemu sejmowej Komisji Gospodarki. W dniu 11 czerwca 2010 r. odbyło się spotkanie z prezydium sejmowej Komisji Gospodarki w sprawie prezentacji projektu ustawy o powszechnym samorządzie gospodarczym. W spotkaniu uczestniczyli przedstawiciele organizacji pracodawców, które wspólnie opracowały projekt. Szef Komisji Gospodarki zapowiedział przeprowadzenie konsultacji projektu z klubami parlamentarnymi, [http://www.bcc.org.pl/Artykul.1910.0.html?&no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=4414](http://www.bcc.org.pl/Artykul.1910.0.html?&no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=4414).

działania obszar województwa (art. 7 projektu) natomiast na szczeblu krajowym funkcjonowałyby Krajowa Rada Powszechnego Samorządu Gospodarczego (dalej jako: „Krajowa Rada”). Podstawowymi zadaniami izb byłyby reprezentowanie i podejmowanie działań w celu ochrony wspólnych interesów należących do nich podmiotów, współdziałanie w zapobieganiu zjawiskom utrudniającym prowadzenie działalności gospodarczej i kształtowaniu warunków sprzyjających rozwojowi tej działalności, kształtowanie, upowszechnianie i czuwanie nad przestrzeganiem zasad uczciwej konkurencji i zasad etyki w działalności gospodarczej. Ponadto projekt zawiera rozbudowany, niezamknięty katalog zadań szczególnych (art. 9 ust. 3 pkt. 1-13) o charakterze reprezentacyjnym (wobec organów władz publicznych właściwych ze względu na siedzibę izb), opiniodawczym (między innymi sporządzanie opinii, wniosków i analiz dotyczących działalności gospodarczej, występowanie do organów administracji rządowej oraz samorządowej z inicjatywą aktów prawnych dotyczących działalności gospodarczej, a także opiniowanie tych projektów), doradczo – edukacyjnym (obejmującym między innymi doradztwo w zakresie działalności gospodarczej, kształtowanie zasad uczciwej konkurencji i etyki w działalności gospodarczej, inicjowanie i wykonywanie działalności edukacyjno-badawczej w zakresie gospodarki, szkolenie i doskonalenie zawodowe), promocyjnym (rozwijanie współpracy z organami władzy jak również z innymi instytucjami i organizacjami, promowanie możliwości pojednawczego rozstrzygania sporów) informacyjnym (obejmującym między innymi gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji gospodarczych oraz informacji o należących do izb podmiotach. Oprócz zdań własnych izby mogą wykonywać zadania z zakresu administracji rządowej (zlecone na podstawie ustaw lub powierzone w drodze zawarcia stosownych porozumień) oraz zadania z zakresu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego powierzone im w drodze porozumień. Sprawy indywidualne dotyczące zadań z zakresu administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego byłyby załatwianie w trybie postępowania administracyjnego. Kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych zostały przyznane prezesowi izby (art. 12 projektu). Organem wyższego stopnia byłby wojewoda (sprawy z zakresu administracji rządowej) oraz samorządowe kolegium odwoławcze (sprawy z zakresu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego). Z kolei zadania Krajowej Rady miałyby charakter ogólnokrajowy, wychodzący poza zakres kompetencji poszczególnych izb. W świetle art. 40 ust. 1 projektu zadaniem Krajowej Rady byłaby reprezentacja samorządu i należących do niego podmiotów w celu ochrony ich wspólnych interesów, współdziałania w zapobieganiu zjawiskom utrudniającym prowadzenie działalności gospodarczej. Ponadto zapewniłaby realizację zadań samorządu w wymiarze ogólnokrajowym.

Projekt – wzorem ustawy o samorządzie rolniczym - określa tryb zasięgania przez organy administracji rządowej oraz samorządowej opinii izby dotyczącej projektów aktów prawa miejscowego w zakresie działalności gospodarczej (art. 11), a także opinii Krajowej Rady w zakresie ustaw oraz aktów wykonawczych dotyczących gospodarki i działalności gospodarczej (art. 40 projektu). W przypadku nieuwzględnienia opinii wymagane jest szczegółowe przedstawienie powodów jej nieuwzględnienia.

Dokonując analizy postanowień projektu w pierwszej kolejności należy zastanowić się, czy tak ukształtowany samorząd byłby zgodny z ustawą zasadniczą. Biorąc pod uwagę użyte w art. 17 ust. 2 Konstytucji ogólne sformułowanie dopuszczające tworzenie „innych rodzajów samorządu” należy stwierdzić, iż co do zasady powołanie powszechnego samorządu jest dopuszczalne, gdyż przedmiotowy akt nie narzuca jego charakteru poprzez wskazanie czy ma to być korporacja prawa publicznego czy też stowarzyszenie przedsiębiorców o charakterze prywatnym.

Również o dopuszczalności istnienia samorządu, który realizowałby władztwo publiczne pośrednio świadczy art. 61 Konstytucji nakładający na samorządy obowiązek udzielania informacji o swojej działalności [Leoński, 2005, s. 78]. Jedyny konstytucyjny wymóg dotyczy zakazu ograniczania wolności podejmowania działalności gospodarczej. Zdaniem M. Szydło potencjalnie zagrożenie dla wolności gospodarczej mogłoby nastąpić wówczas gdyby obowiązek przynależności do samorządu gospodarczego zależał od uznania administracyjnego ich organów [Szydło, 2003, s. 100]. Projekt natomiast zakłada przynależność z mocy prawa, co w tym przypadku oznacza, iż podmioty spełniające przesłanki, które w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej są konieczne do uzyskania statusu przedsiębiorcy bądź też przedsiębiorcy zagranicznego będą jednocześnie członkami powszechnego samorządu gospodarczego. Ich członkostwo w sposób nierozdzielny jest związane z faktem prowadzenia działalności gospodarczej - zawieszenie działalności gospodarczej powoduje jednoczesne zawieszenie praw i obowiązków związanych z członkostwem w powszechnym samorządzie gospodarczym (art. 3 ust. 3 projektu). Ponadto nie każde upoważnienie samorządu gospodarczego do korzystania z instrumentów władczych stanowiłoby jednoczesne naruszenie wolności gospodarczej gdyż ciążyłby na nim obowiązek poszanowania konstytucyjnych norm prawnych, które określają przesłanki dopuszczające ingerencję w sferę wolności gospodarczej – dotyczy to przede wszystkim obowiązku podejmowania działań koniecznych, uzasadnionym ważnym interesem publicznym [Szydło, 2003, s. 98-99; por. także Jędrzejewski, 2005, s. 85].

Powszechny samorząd gospodarczy w projektowanym ujęciu ma być korporacją publiczną, odpowiadającą cechom samorządu gospodarczego w znaczeniu prawnym [zob. uzasadnienie projektu, s. 22]. W szczególności realizuje on przesłankę członkostwa w samorządzie z mocy prawa wyodrębnionej grupy społecznej, tj. przedsiębiorców i przedsiębiorców zagranicznych prowadzących na terenie Polski działalność gospodarczą w formie oddziałów. Ponadto powszechny samorząd gospodarczy posiada własną organizację o charakterze przedstawicielskim – posiadając osobowość prawną izby - pozostającą pod kontrolą tej grupy społecznej, która ją wybrała. Najwyższym organem izby jest walne zgromadzenie, którego członków wybiera się spośród podmiotów należących do izb (z wyjątkiem tych organizacji, których przynależność do samorządu ma charakter dobrowolny i którym nie przysługuje czynne i bierne prawo wyborcze). Do jego wyłącznej kompetencji są zastrzeżone najważniejsze sprawy dotyczące izb w tym uchwalenie i zmianę statutu, wybór zarządu i komisji rewizyjnej rozpatrywanie i zatwierdzenie sprawozdań zarządu i komisji rewizyjnej, podejmowanie uchwał w sprawie absolutorium organów izby, uchwalanie budżetu (art. 24 projektu). Spośród członków walnego zgromadzenia wybiera się przedstawicieli komisji rewizyjnej (art. 29 projektu), która ma za zadanie między innymi kontrolę wykonywania uchwał walnego zgromadzenia, kontrolę działalności finansowej izby. Organem o charakterze wykonawczym jest zarząd, do którego należą na zasadzie domniemania kompetencji wszystkie sprawy niezastrzeżone na rzecz innych organów, w tym kierowanie pracami izby i reprezentowanie jej na zewnątrz. Jak się wydaje w ujęciu projektu izby powstają z mocy samego prawa. Dokument ten nie wprowadza bowiem - wzorem ustawy o samorządzie rolniczym - warunku koniecznego do ich utworzenia. W przypadku izb samorządu rolniczego był to budzący kontrowersje warunek uczestnictwa w pierwszych wyborach do walnego zgromadzenia izb co najmniej 20% uprawnionych [zob. Jędrzejewski, Rączka, 1996, s. 18-19]. Należy także podkreślić, iż izby tworzą Krajową Reprezentację, która posiada osobowość prawną, niezalane zadania (art. 40 projektu) oraz własną strukturę organów (art. 41). W ujęciu projektu samorząd - podobnie jak w obecnym kształcie samorząd rolniczy - byłby niezależny w wykonywaniu swoich

zadań natomiast jego samodzielność podlegałaby ochronie sądowej. Projekt reguluje także ważną z punktu widzenia prawnej definicji samorządu gospodarczego kwestię. Nadzór nad działalnością samorządu gospodarczego byłby sprawowany na podstawie kryterium zgodności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz z postanowieniami statutów. Organem nadzoru w odniesieniu do Krajowej Rady byłby minister właściwy do spraw gospodarki natomiast nadzór nad działalnością izb sprawowałiby właściwi wojewodowie.

Jednocześnie należy podkreślić, iż charakter zadań, które miałyby realizować izby oraz Krajowa Rada nie odbiega w zasadniczy sposób od tych, które obecnie realizują organizacje zrzeszające przedsiębiorców. Uwagę zwraca niewielka liczba zadań z zakresu administracji publicznej, które byłyby wykonywane w formach właściwych dla tej administracji. Regulacja zawarta w art. 2 projektu, zgodnie z którą samorząd wykonuje przewidziane w ustawie zadania publiczne nie znajduje rozwinięcia w dalszej części przedmiotowego dokumentu. Jako zadania z zakresu administracji publicznej można jedynie wymienić prowadzenie przez izby listy rzeczoznawców w sprawach dotyczących działalności gospodarczej, a w przypadku Krajowej Rady legalizowanie dokumentów oraz wydawanie certyfikatów, świadectw i zaświadczeń. Ponadto w art. 9 pkt. 13 projektu można odnaleźć ogólną regulację przewidującą, iż izby wykonują zadania określone w odrębnych przepisach – nie wskazuje ona jednak charakteru tych zadań jak również przepisów z których miałyby one wynikać. Należy stwierdzić, iż takie ujęcie zadań samorządu zmniejsza jego pozycję i jednocześnie sprawia, że projekt traci walor dokumentu, który w sposób kompleksowy regulowałby funkcjonowanie powszechnego samorządu gospodarczego. Projekt wprowadza możliwość wykonywania przez izby zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Należy w tym miejscu odwołać się do T. Jędrzejewskiego oraz P. Rączki, którzy zauważają, iż zadania zlecone z zakresu administracji rządowej nie są elementem pojęcia samorządu gospodarczego gdyż zlecenie funkcji administracji państwowej innym podmiotom jest traktowane jako odrębna forma decentralizacji różna od samorządu. Z tego względu przepisy przewidujące możliwość wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej nie można traktować jako wypełnienia warunku wykonywania przez samorząd zadań zleconych z zakresu administracji [Jędrzejewski, Rączka, 1996, s. 20; zob. także: Rabska, 1977, s. 232-233 - autorka odwołuje się do wyodrębnionych przez J. Starościaka czterech form decentralizacji: 1. przedsiębiorstwa, 2. zakład, 3. samorząd, 4. zlecenie funkcji administracji państwowej].

5. ZAKOŃCZENIE

Idea powołania powszechnego samorządu gospodarczego jest słuszna i w tym zakresie projekt odpowiada na zgłaszane postulaty doktryny. Dotyczy to przede wszystkim próby utworzenia podmiotu, który posiadałby cechy korporacji prawa publicznego. Pozytywnie należy także ocenić wprowadzenie procedur wyrażania przez izby opinii na temat projektów aktów prawa miejscowego dotyczących działalności gospodarczej oraz przyznanie takich uprawnień Krajowej Radzie w odniesieniu do projektów ustaw i aktów wykonawczych. W większym stopniu urzeczywistni to wpływ samorządu gospodarczego na proces tworzenia prawa, które dotyczy przedsiębiorców. Zastrzeżenia może natomiast budzić wyposażenie powszechnego samorządu gospodarczego w niewielką liczbę zadań o charakterze publicznym. W analizowanym dokumencie proponuje się

stworzenie rozbudowanej struktury, funkcjonującej obok organizacji dobrowolnie zrzeszających przedsiębiorców (które działają w oparciu o swoje własne regulacje prawne) – jednakże zakres zadań wykonywanych przez powszechny samorząd gospodarczy nie wykraczałby w zasadniczy sposób poza uprawnienia obecnych organizacji. Wydaje się, iż w projektowanym ujęciu powołanie powszechnego samorządu gospodarczy nie realizuje w pełni zgłaszanych postulatów doktryny. Dotyczy to przede wszystkim w charakteru prawnych zadań, do realizacji których byłby powołany.

BIBLIOGRAFIA:

- Bigo T. (1928), *Związki publiczno – prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa.
- Fundowicz S. (2005), *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin.
- Grzelak M., Kmiecik R. (2008), *Ustrój i zadania samorządu gospodarczego* [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, S. Wykrętowicz (red.), Poznań.
- Izdebski H., Kulesza M. (2004), *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*, Warszawa.
- Jędrzejewski T. (2005), *Samorząd gospodarczy a współczesne ustawodawstwo polskie*, [w:] *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, S. Wykrętowicz (red.), Poznań.
- Kasza W. (2002), *Samorząd gospodarczy. Próby ustawodawcze w pierwszym dziesięcioleciu transformacji ustrojowej w Polsce*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, nr 2.
- Kmiecik R. (2005), Asymetria w rozwoju samorządu zawodowego i gospodarczego w Polsce, [w:] *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, S. Wykrętowicz (red.), Poznań.
- Kmiecik R., Antkowiak P., Walkowiak K. (2012), *Samorząd Gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa.
- Kumaniecki K.W., Wasiutyński B., Panejko J. (1929), *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków.
- Leoński Z. (1990), *Problematyka samorządu gospodarczego i zawodowego w nowych regulacjach prawnych*, „Administracja”, nr 1.
- Leoński Z. (2005), *Zasada wolności gospodarczej a samorząd gospodarczy*, [w:] *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, S. Wykrętowicz (red.), Poznań.
- Leoński Z. (2006), *Organy i podmioty realizujące zadania administracji publicznej*, [w:] *Zarys prawa Administracyjnego*, Z. Leoński we współpracy z R. Hausnerem i A. Skoczylasem, Warszawa.
- Niewiadomski Z. (2011), *Podmioty administrujące*, [w:] *Prawo administracyjne*, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa.
- Rabska T. *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, J. Starościk (red), Tom I, Warszawa.
- Sarnecki P. (2005), *Komentarz do art. 17 Konstytucji*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz IV*, Garlicki L. (red.), Warszawa.
- Sokolewicz, 2005, *Komentarz do art. 61 Konstytucji*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz IV*, Garlicki L. (red.) Warszawa.
- Stahl M. (2011), *Inne podmioty administrujące*, [w:] *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, tom 6, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa.
- Szydło M. (2003), *Samorząd gospodarczy w warunkach gospodarki rynkowej*, „Państwo i Prawo”, nr 5.

- Waligórski M. (2002), *Izby samorządu gospodarczego*, [w:] *Prawo administracyjne ustrojowe Podmioty administracji publicznej*, J. Stelmasiak i J. Szreniawski (red), Bydgoszcz- Lublin.
- Wierzbowski M. (2011), *Samorząd gospodarczy i zawodowy*, [w:] *Prawo gospodarcze zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa.
- Zimmermann J. (2012), *Prawo administracyjne*, Warszawa.
- Ministerstwo Gospodarki. Departament Analiz i prognoz (2007), *Funkcjonowanie samorządu gospodarczego w Polsce*, Warszawa.

AKTY PRAWNE:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 maja 1989 roku o izbach gospodarczych, tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 710.
- Ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle, tekst jedn.: Dz. U z 2002 r. Nr 112, poz. 979 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców, Dz. U. Nr 35, poz. 194 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych, tekst jedn.: Dz. U z 2002 r. Nr 101, poz. 927 z późn. zm.
- Ustawa z 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej, tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 11, poz. 66. z późn. zm.
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 z późn. zm.

ORZECZNICTWO:

- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 maja 2000 r., U 5/99, OTK ZU z 2000 r., Nr 4, poz. 114.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 marca 2003 r., Tw 63/02, OTK ZU z 2003 r. nr 1 B, poz. 11.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 października 2009 r., sygn. akt K 26/08, Lex.

POZOSTAŁE ŹRÓDŁA:

- http://www.bcc.org.pl/uploads/media/sam_ZAL._5_projekt_ustawy_o_samorzadzie_gospodarczym.pdf, [12.10.2012].
- [http://www.bcc.org.pl/Artykul.1910.0.html?&no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=4414](http://www.bcc.org.pl/Artykul.1910.0.html?&no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=4414), [12.10.2012].

Sprawozdania

Reports

MAŁGORZATA WENCLIK*

SPRAWOZDANIE Z KONFERENCJI NT. „POLITYKA
PUBLICZNA W POLSCE. POTRZEBY MODERNIZACJI
DZIAŁAŃ PUBLICZNYCH WOBEC KRYZYSU”,
12 GRUDNIA 2012 R., WARSZAWA

W dniu 12 grudnia 2012 roku w Warszawie odbyła się konferencja naukowa zatytułowana „Polityka publiczna w Polsce. Potrzeby modernizacji działań publicznych wobec kryzysu”. Organizatorem konferencji była Krajowa Szkoła Administracji Publicznej (KSAP) z siedzibą w Warszawie. W konferencji uczestniczyli przedstawiciele administracji publicznej, świata nauki oraz studenci i absolwenci KSAP.

Organizatorzy konferencji wybór tematyki uzasadniali narastającym kryzysem gospodarczym, który przekłada się niewątpliwie na poziom działań publicznych uwidaczniając dysfunkcje instytucjonalne w części systemu publicznego. Z drugiej strony podkreślano, iż narzędzia regulacyjne jakimi dysponuje administracja publiczna mogą stać się instrumentem walki ze zjawiskiem przesilenia gospodarczego. Podjęto próbę odpowiedzi na następujące pytania: po pierwsze, czy kryzys może działać stymulująco na administrację publiczną wzmagając jej wysiłki modernizacyjne, czy może raczej pogłębia wady tejże administracji? Po drugie, zastanawiano się, jaki model administracji byłby najbardziej pożądanym z punktu widzenia modernizacji standardów działań publicznych? Kolejnym elementem dyskusji było pytanie o zakres możliwości korzystania z doświadczeń na poziomie europejskim.

Konferencja rozpoczęła się powitaniem gości przez Dyrektora Krajowej Szkoły Administracji Publicznej - Jana Pastwę. Następnie wykład inauguracyjny wygłosił prof. Giandomenico Majone z Europejskiego Instytutu we Florencji na temat „Policymaking and Policy Analysis at the National European Levels”.

W panelu dyskusyjnym zatytułowanym „Administracja publiczna – model biurokratyczny, ekspercki czy technokratyczny”, moderatorem był dr Marcin Sakowicz z Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Brali w nim udział prof. Giandomenico Majone, prof. Hubert Izdebski z Instytutu Nauk o Państwie i Prawie Uniwersytetu Warszawskiego, dr Agnieszka Chłoń – Domańska z Instytutu Badań Edukacyjnych, Instytutu Statystyki i Demografii Szkoły Głównej Handlowej, była Wiceminister Pracy i Polityki Społecznej, Tomasz Potkański – Zastępca Dyrektora Biura Związku Miast Polskich, Dagmir Długosz, dyrektor Departamentu Służby Cywilnej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

* Dr, Adiunkt w Zakładzie Nauk Administracyjnych w Wyższej Szkole Administracji Publicznej im. S. Staszica w Białymstoku.

Dr Agnieszka Chłoń – Domańska zauważyła, że przez sam fakt, iż polska administracja publiczna w przeciągu ostatnich 20 lat jest w stanie permanentnej reformy można uznać, że jest ona bardziej elastyczna i zdolna do przystosowania się do sytuacji kryzysowych niż administracje funkcjonujące w ugruntowanej przestrzeni formalno-prawnej. Prof. Hubert Izdebski, wskazał na problem racjonalnego stanowienia prawa oraz racjonalnego modelu podejmowania decyzji. Podkreślał, że istnieje tak zwana racjonalność techniczno-ekspercka i racjonalność społeczna mająca swe oparcie w zasadach społeczeństwa obywatelskiego. Natomiast proces decyzyjny powinien uwzględniać oba te elementy.

Tomasz Potkański zauważył, iż fakty i dane są elementem niezbędnym w projektowaniu skutecznych polityki publicznych. Wskazał jednak na problem dużego rozdrobnienia w systemie planistycznym nałożonym na samorządy terytorialne. Podkreślił, iż gminy mają do przygotowania obligatoryjnie 19 różnych dokumentów planistycznych i kolejnych 19 dokumentów zalecanych. Często nie są one spójne. Wskazał również na problem uzyskania danych niezbędnych do właściwego przygotowania dokumentów planistycznych. Jako słaby punkt uznał mało efektywną współpracę z Głównym Urzędem Statystycznym, który mimo posiadania danych nie udostępnia ich samorządom w pożądanym przez nie wymiarze. Wspomniał też o konieczności budowania sieci współpracy zwłaszcza na poziomie lokalnym. Jako słabą stronę w kreowaniu polityk publicznych wyszczególnił konieczność przeprowadzania szerokich badań przed decyzyjnych. Za słaby punkt kreowania polityk publicznych prelegent uznał braki w implementacji oraz ewaluacji polityk. Wciąż brak jest wyspecjalizowanych instytucji zajmujących się sprawdzaniem skuteczności wdrażanych rozwiązań. Kolejnym problemem dostrzeganym przez prelegenta była kwestia budowania społecznego wizerunku służby cywilnej, o którą powinna też zadbać KSAP. Dagmir Długosz również odniósł się do kwestii związanych ze zwiększeniem roli KSAP. Zauważył możliwość brania udziału Szkoły w procesie ewaluacji i oceny wdrażania polityk publicznych.

Po przerwie odbyły się prace w dwóch kolejno następujących po sobie sesjach. Pierwsza zatytułowana „Polityka publiczna - oświadczenia w tworzeniu polskiego modelu działań publicznych”, była moderowana przez dr Annę Jaroń z KSAP. Jako pierwszy mówca wystąpił prof. Witold Orłowski, członek Rady Gospodarczej przy Prezesie Rady Ministrów, główny doradca ekonomiczny PricewaterhouseCoopers. Wygłoszony referat na temat: „Meta-polityka, czyli wyzwania wokół zagrożenia dryfem rozwojowym”. Na wstępie dyskutant stwierdził, że nie mamy do czynienia z dryfem rozwojowym (pewnego rodzaju wypaczeniem rozwoju metapolityki), ale normalną interakcją między państwem a rynkiem. Przetawił trzy etapy rozwoju polityk publicznych, z których pierwsza opiera się na inwestowaniu w kapitał fizyczny (materialny), do którego zalicza infrastrukturę. Drugi etap związany jest z inwestycjami w kapitał ludzki, czyli gospodarkę opartą na wiedzy, przedsiębiorczości i innowacyjności. Zaś trzeci etap wiąże się z budowaniem kapitału społecznego. Zdaniem prelegenta zadaniem administracji publicznej jest przejście od etapu drugiego do etapu trzeciego. Konieczne jest również zwiększenie wydatków na badania i rozwój, ale wydatki te powinny być w znacznej mierze ponoszone przez przedsiębiorstwa a nie przez państwo. Natomiast odnosząc się do relacji między państwem a rynkiem prelegent wskazał na dwa wyzwania. Po pierwsze konieczność głębokich reform instytucji publicznych. Po drugie konieczność tworzenia odpowiednich ram prawnych i przyjaznego przedsiębiorcom klimatu. Odpowiadając na pytanie: „Czy państwo powinno ingerować w rynek?”. Referent stwierdził, że w ostrożny sposób w pierwszym i drugim etapie tworzenia omawianych modeli polityki publicznej. Wskazał też na rolę KSAP przy budowaniu i kreowaniu meta-polityk.

Kolejny mówca prof. Aleksander Surdej z Katedry Studiów Europejskich, Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie odnosił się w swoim wystąpieniu do „Regulacyjnych instrumentów w politykach publicznych”. Jego zdaniem obszar regulacji można podzielić na dwa komponenty: regulacje ekonomiczne, na które składa się kontrola cen i kontrola wejściowa (koncesje i zezwolenia) oraz regulacje społecznie uwarunkowane np. ryzykiem zdrowotnym lub ochroną środowiska. Podkreślano kontrolne znaczenie procesu regulacji w związku z ochroną dobra wspólnego, interesu publicznego czy racji stanu. Jednocześnie prelegent wskazał na problem nadregulacji w systemie polskim. Referent wskazał na dwojakie rozumienie pojęcia regulacji. Wyróżnił pojęcie funkcjonalne i normatywne. Natomiast, jako narzędzia regulacyjne wskazał: zakazy i nakazy, umowy, koncesje i zezwolenia, opłaty i subsydia. Jako przykład regulacyjnej roli państwa referent podał instrumenty regulacyjne rynku farmaceutycznego oraz tytoniowego. Na zakończenie wystąpienia prelegent jeszcze raz zadał pytanie, czy rynek powinien być regulowany przez państwo? Zauważył, że istotne znaczenie ma dla tego zagadnienia rozwój narzędzi analitycznych pozwalających zdefiniować problemy do regulacji oraz konieczność wnikliwej oceny ex ante skuteczności narzędzi regulacyjnych. Prelegent jako skuteczne działania regulacyjne podał działalność Urzędu Komitetu Regulacji Europejskiej przełamującego monopol firm telekomunikacyjnych. Natomiast jako nieskuteczny przykład regulacji uznał działania Komisji Nadzoru Finansowego w przypadku afery związanej z firmą Amber Gold.

Kolejny prelegent, Piotr Żuber – dyrektor Departamentu Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, wygłosił wystąpienie: „Wpływ funduszy europejskich na kształtowanie modelu polskich polityk publicznych”. Dokonał przede wszystkim analizy pozytywnych i negatywnych doświadczeń związanych z wykorzystaniem środków unijnych na kształt polityk publicznych. Krytycznie odniósł się do zmniejszenia skłonności do podejmowania ryzyka przez administrację publiczną. Kolejnym problemem zdiagnozowanym przez prelegenta jest uzależnienie biorców od grantów, brak ich refleksji nad potrzebami, a raczej brakiem potrzeby tworzenia niektórych projektów, jako główny cel i motyw działań traktując li tylko chęć „wyrwania pieniędzy unijnych”. Kolejnym zidentyfikowanym przez mówcę problemem, jest brak wyciągania wniosków dla zmian strukturalnych, z negatywnych doświadczeń krajów najbardziej dotkniętych kryzysem gospodarczym, tj. Grecji, Portugalii, Hiszpanii. Jako pozytywny wpływ doświadczeń związanych z absorpcją środków unijnych prelegent wymienił: wzmocnienie wiedzy na temat konieczności koordynacji działań administracji i długoterminowego planowania i tworzenia strategii, budowanie systemów ewaluacji i monitoringu, w tym diagnozowanie efektów podejmowanych działań, tworzenie monitoringu działań publicznych, stała ewaluacja działań publicznych. We wnioskach końcowych referenta podkreślił konieczność większego nacisku na rezultaty polityk publicznych, koordynację działań resortowych oraz zwiększenie działań partnerskich. Zauważył też, że istotna jest próba stworzenia standardów polityk publicznych, tak jak na przykład obowiązujących w służbie cywilnej.

Ostatnim prelegentem w sesji pierwszej był dr Andrzej Zybala reprezentujący KSAP i Collegium Civitas. Wygłoszony referat dotyczył „Modelowania działań publicznych w Polsce”. W wystąpieniu zwrócił uwagę na kryteria charakteryzowania działań publicznych, zarządzanie publiczne jako kluczowe uwarunkowanie dla działań publicznych oraz narzędzia działań publicznych. Podkreślił przy tym, iż narzędzia regulacyjne mają ogromne znaczenie w tworzeniu polityk publicznych. Prelegent zwrócił uwagę na dwie tradycje tworzenia modeli polityk publicznych: tradycję anglosaską i kontynentalną. Zadał też szereg pytań, które mogą pomóc w identyfikacji modelu polityk publicznych między innymi czy działania publiczne są projektowane w trybie

odgórnym czy oddolnym? Czy nastąpiły zobiektywizowane analizy problemów, za które odpowiadają poszczególne polityki publiczne, czy też analizy są wyrwykowe i przypadkowe? Czy podejmowanie działania w ramach polityk są ciągle i mają charakter liniowy czy też są wyrwykowe i sporadyczne? Czy są to działania prowadzone przez Państwo, czy też inne podmioty? Czy mamy do czynienia z kształtowaniem się agendy, czy raczej mamy do czynienia z deliberacją lub też konkurencją grup interesów? Czy instytucje kreujące polityki publiczne są oparte na hierarchicznym podporządkowaniu, czy raczej dominują w nich standardy kultury organizacji? Jak reagujemy na zidentyfikowane problemy – pasywnie za pomocą regulacji, czy raczej aktywnie za pomocą deliberacji? Czy podejmowanie działania są silosowe, czy raczej terenowe? Prelegent odniósł się też do modeli zarządzania publicznego kształtowanych w jego opinii przez legislatywę (jak w przypadku Polski), korporacje zawodowe, rynek lub sieć powiązań. Referent podkreślił, że w polskim modelu polityk publicznych mamy wciąż do czynienia z dominującą rolą działań legislacyjnych, które uznał za główne instrumentarium kształtowania polityki. Twarde regulacje uznał za mało skuteczne podkreślając, iż kluczowe są procesy samoregulacji, tworzenie bodźców ekonomicznych, społecznych, prestiżowych. Stwarzają one szanse na uzyskanie poczucia „współwłasności” regulacji i tylko w takich warunkach zdaniem prelegenta można mówić o respektowaniu ich treści.

Sesja druga dotyczyła nt. „Warunków rozwoju polityk publicznych z perspektywy nauki społecznej i działań publicznych”, była moderowana przez dr Annę Wojciuk z Instytutu Badań Edukacyjnych. Prelegentami w tej sesji byli prof. Agnieszka Rother reprezentująca Laboratorium Nowoczesnych Metod Prognoz i Symulacji Publiczno-Społeczno-Gospodarczych oraz Uniwersytet Warszawski. Prelegentka zaprezentowała wystąpienie na temat „Nowoczesnych metod prognoz i symulacji. Wyzwanie czy konieczność dla modelowania działań publicznych”? Kolejny mówca prof. Ryszard Szarfenberg reprezentujący Instytut Polityki Społecznej UW odnosił się do „Modelu kształcenia w zakresie polityk publicznych”. Prelegent przedstawił tendencje rozwojowe dyscypliny naukowej, jaką jest polityka publiczna, zarówno w odniesieniu do przykładów rozwiązań kontynentalnych jak i anglosaskich. Zaprezentował również scenariusze rozwoju kształcenia polityk publicznych w oparciu o kierunek administracja, gdzie można zauważyć eformowanie w celu zwiększenia poziomu wielodyscyplinarności z nadal dominującym przedmiotami prawniczymi (wydziały prawa, wyższe szkoły administracji publicznej. Na kierunku zarządzanie publiczne – zdaniem prelegenta – może nastąpić upowszechnianie przedmiotu polityka publiczna na wydziałach zarządzania. W przypadku polityki publicznej – na wydziałach politologicznych może nastąpić większe upowszechnienie tej dyscypliny. Natomiast specjalność administracja publiczna na politologii – nadal będzie oferowana bez większych zmian.

Ostatnim prelegentem był dr Karol Olejniczak z Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych. Wystąpienie dotyczyło „Rozwoju mechanizmów ewaluacyjnych w działaniach publicznych”.

Multidyscyplinarne podejście do tematyki polityk publicznych stanowiło bez wątpienia duży atut zorganizowanej konferencji, co może przełożyć się na wiedzę o bardziej skutecznym tworzeniu polityk publicznych, jak i edukację w tej dziedzinie.