



ZASTOSOWANIE IDEI PUBLIC GOVERNANCE W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

Redakcja naukowa

Iwona Niżnik-Dobosz

Difin

**ZASTOSOWANIE IDEI
PUBLIC GOVERNANCE
W PRAWIE
ADMINISTRACYJNYM**

ZASTOSOWANIE IDEI PUBLIC GOVERNANCE W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

Redakcja naukowa

Iwona Niżnik-Dobosz

Difin

Copyright © by Difin SA
Warszawa 2014

Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości lub fragmentów niniejszej pracy bez zgody wydawcy zabronione.

Książka ta jest dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, abyś przestrzegał praw, jakie im przysługują. Jej zawartość możesz udostępnić nieodpłatnie osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz jej fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A kopiując jej część, rób to jedynie na użytek osobisty. Szanujmy cudzą własność i prawo.

Publikacja dofinansowana przez Wyższą Szkołę Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Państwową Wyższą Szkołę Zawodową w Tarnowie oraz Izbę Rzemieślniczą oraz Małej i Średniej Przedsiębiorczości z siedzibą w Tarnowie.

Autorzy poszczególnych rozdziałów:

Grzegorz Krawiec cz. I rozdz. 1
Halina Zięba-Załucka cz. I rozdz. 2
Magdalena Frańczuk cz. I rozdz. 3
Maria Baran cz. I rozdz. 4
Piotr Feczko cz. I rozdz. 5
Marcin Kamiński cz. II rozdz. 1
Paweł Chmielnicki cz. II rozdz. 2
Agata Barczewska-Dziobek cz. II rozdz. 3
Magdalena Małecka-Łyszczek cz. II rozdz. 4
Monika Augustyniak cz. II rozdz. 5
Marcin Rulka cz. II rozdz. 6
Katarzyna Płonka-Bielenin cz. II rozdz. 7
Magdalena Kisała cz. II rozdz. 8
Tomasz Moll cz. II rozdz. 9
Anna Surówka cz. II rozdz. 10
Adam Nita cz. III rozdz. 1
Leszek Bielecki cz. III rozdz. 2
Ireneusz Nowak cz. III rozdz. 3

Piotr Dobosz cz. IV rozdz. 1
Witalij Iwanowicz Malimon cz. IV rozdz. 2
Anna Haładaj cz. IV rozdz. 3
Anzhelika J. Kernychna cz. IV rozdz. 4
Vladimir Popovych cz. IV rozdz. 5
Radosław Mędrzycki cz. IV rozdz. 6
Kamila Kurczewska cz. V rozdz. 1
Piotr Ruczkowski cz. V rozdz. 2
Jarosław Czerw cz. V rozdz. 3
Paweł Daniel cz. V rozdz. 4
Iwona Niżnik-Dobosz cz. VI rozdz. 1
Dmytro Iwanowicz Dzwinczuk,
Andrij Waldemarowicz Mazak cz. VI rozdz. 2
Tomasz Skica, Jacek Rodzinka cz. VI rozdz. 3
Mariusz Fijałkowski cz. VI rozdz. 4
Anna Wójtowicz-Dawid cz. VI rozdz. 5
Viktoria Druk cz. VI rozdz. 6

Recenzja: dr hab. Marek Mączyński

Redaktor prowadzący: Renata Fleszar

Korekta: Małgorzata Kryska-Mosur

ISBN 978-83-7930-283-3

Difin SA
Warszawa 2014
00-768 Warszawa, ul. F. Kostrzewskiego 1
tel. 22 851 45 61, 851 45 62
fax 22 841 98 91

Księgarnie internetowe Difin:
www.ksiegarnia.difin.pl, www.ksiegarniasgh.pl

Skład i łamanie: DTP Service
Warszawa, tel. (22) 663 47 67

Wydrukowano w Polsce

Spis treści

Wykaz najczęściej stosowanych skrótów	9
Wprowadzenie	11

Część I. Wprowadzenie: Konteksty pojęcia *governance* i jego rola wobec społeczeństwa obywatelskiego

Rozdział 1.	Założenia koncepcji <i>good governance</i> wobec materialnych, proceduralnych i ustrojowych zasad prawa administracyjnego	15
Rozdział 2.	Społeczeństwo obywatelskie a konstytucyjne zasady społeczne	28
Rozdział 3.	Świadomość prawna a kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego	41
Rozdział 4.	Kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego na Ukrainie: realia, problemy, perspektywy	50
Rozdział 5.	<i>Governance</i> a przemiany prawa administracyjnego od F.J. Goodnowa do S. Rose-Ackerman	59

Część II. Partycypacja i współdziałanie na poziomie wykonywania zadań publicznych

Rozdział 1.	Formy partycypacji podmiotów prywatnych w procesach wykonywania zadań publicznych w polskim porządku prawnym	69
Rozdział 2.	Straż gminna jako studium porażki idei <i>governance</i>	92
Rozdział 3.	Zasada partnerstwa w relacjach administracji z obywatelami. Zarys problematyki	101

Rozdział 4.	Nowa perspektywa postrzegania administracji publicznej jako uczestnika sieci na przykładzie współdziałania z podmiotami ekonomii społecznej	113
Rozdział 5.	Budżet partycypacyjny jako instrument uczestnictwa mieszkańców w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym – wnioski i postulaty	122
Rozdział 6.	Partycypacja elektroniczna na szczeblu lokalnym na przykładzie budżetu partycypacyjnego miasta Łódź	133
Rozdział 7.	Udział organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań publicznych wyrazem realizacji zasady <i>public governance</i>	142
Rozdział 8.	Zlecanie funkcji administracji publicznej podmiotom niepublicznym	154
Rozdział 9.	Wniosek jako klasyczna forma inicjatywy społecznej	162
Rozdział 10.	Instrumenty uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego w procesie decyzyjnym i wykonywaniu zadań publicznych na przykładzie gminy Kalwaria Zebrzydowska	171

Część III. Partycypacja, współdziałanie i niewładczość na poziomie stosowania prawa

Rozdział 1.	Niewładcze metody oddziaływania na treść powinności podatkowych	185
Rozdział 2.	Organizacja społeczna w postępowaniu podatkowym jako przejaw próby wpływu społeczeństwa obywatelskiego na proces decyzyjny w administracji publicznej	195
Rozdział 3.	Organizacja społeczna jako podmiot na prawach strony w postępowaniu podatkowym	207

Część IV. Polityka administracyjna

Rozdział 1.	<i>Savoir-vivre</i> administracji publicznej	225
Rozdział 2.	Ukraina – Polska: współpraca w dziedzinie kultury, edukacji i nauki	235
Rozdział 3.	Wdrażanie koncepcji <i>public governance</i> w polityce ochrony środowiska	244

Rozdział 4.	Doskonalenie mechanizmu zarządzania państwem w branży ekologicznej w kontekście integracji europejskiej	255
Rozdział 5.	Ustawodawczo-prawne założenia mechanizmu państwowej polityki municypalnej na Ukrainie	266
Rozdział 6.	Analiza gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych z uwzględnieniem partycypacji organizacji pozarządowych	273

Część V. Otwartość i e-komunikacja w administracji publicznej

Rozdział 1.	Zastosowanie zasad <i>public governance</i> w prawie publicznym jako wyraz zachodzących zmian społecznych i technologicznych	283
Rozdział 2.	Komunikacja elektroniczna w polskim i niemieckim postępowaniu administracyjnym w ujęciu komparatystycznym	290
Rozdział 3.	Teoretyczne i praktyczne aspekty dostępu obywateli do informacji publicznej w Polsce	308
Rozdział 4.	Realizacja zadania publicznego jako przesłanka udzielania informacji publicznej	320

Część VI. Efektywność i odpowiedzialność administracji publicznej

Rozdział 1.	Płaszczyzny i ranga prawnego partnerstwa izb rzemieślniczych oraz małej i średniej przedsiębiorczości z administracją publiczną jako przykład realizacji idei <i>public governance</i>	331
Rozdział 2.	Modernizacja przygotowania zawodowego urzędników państwowych na Ukrainie	348
Rozdział 3.	Zarządzanie wiedzą w samorządzie terytorialnym jako komponent <i>public governance</i>	355
Rozdział 4.	Młodzieżowa rada gminy jako organ o charakterze konsultacyjnym	376
Rozdział 5.	Kontrola zarządcza a <i>public governance</i>	387
Rozdział 6.	Problemy doskonalenia administracji publicznej w sektorze turystycznym w świetle integracji europejskiej Ukrainy	394

Wykaz najczęściej stosowanych skrótów

k.c.	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r., poz. 121)
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 2671 ze zm.)
O.p.	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.)
p.p.s.a.	ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.)
u.d.p.p.w.	ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz.U. z 2010 r., Nr 234, poz. 1536 ze zm.)
u.f.p.	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.)
u.f.s.	ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2009 r., Nr 52, poz. 420 ze zm.)
u.i.d.p.p.	ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 235 ze zm.)
u.p.e.	ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 262)
u.p.s.	ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.)
u.p.z.	ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 674 ze zm.)
u.r.l.	ustawa z dnia 15 kwietnia 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 706)
u.rz.	ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle (Dz.U. z 2002 r., Nr 112, poz. 979 ze zm.)
u.s.g.	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)
u.s.p.	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.)

u.s.s.	ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. Nr 94, poz. 651 ze zm.)
u.s.w.	ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.)
u.w.t.	ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r., Nr 1356 ze zm.)

Pozostałe

GSP-PO	Gdańskie Studia Prawnicze-Przegląd Orzecznictwa
KPP	Kwartalnik Prawa Podatkowego
m.r.g.	młodzieżowa rada gminy
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
PiP	Państwo i Prawo
POP	Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PP	Przegląd Podatkowy
SN	Sąd Najwyższy
ZNSA	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ST	Samorząd Terytorialny

Wprowadzenie

Tradycyjnym problemem badawczym na styku nauki prawa administracyjnego, nauki administracji i polityki administracji jest wzajemna przenikalność i współkorzystanie ze swojego dorobku przez te trzy nauki, tak nierozzerwalnie związane z pojęciem administracji publicznej. Kolejnym poważnym zagadnieniem jest na ile polski ustawodawca korzysta z postulatów i uwag formułowanych przez naukę wobec jego prawotwórczej działalności i zaniechań. Jest rzeczą oczywistą, że ustroj państwa determinuje ustawowy model administracji publicznej. Konstytucyjne i ustawowe zasady jej budowy i działania odpowiadają zarazem na pytanie o typ i formę państwa. Jednak ustrojowy, wynikający z powszechnie obowiązującego prawa model administracji publicznej może być wykorzystywany w sposób nawiązujący do różnych kierunków, szkół administrowania sprawami publicznymi formułowanymi przez naukę administracji i polityki administracyjnej, kompatybilnymi z założeniami konstytucyjnymi budowy tej administracji. Co więcej, ustawodawca może tworzyć przepisy prawne utrwalające lub też nie zachowania administracji publicznej koherentne z danym kierunkiem, szkołą administrowania w obrębie administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego. Problem tkwi bowiem m.in. w odpowiednio kształtowanych podstawach prawnych dla tworzenia m.in. polityki administracyjnej. Rząd w ramach posiadanych konstytucyjnych możliwości kształtowania polityki zagranicznej i wewnętrznej państwa może w różnym stopniu wykorzystywać dorobek nauki administracji i polityki administracyjnej. Ustrojowe i organizacyjne normy prawa administracyjnego stwarzają podstawy prawne do wyboru określonej polityki administrowania sprawami publicznymi i metody wykonywania zadań publicznych. W centrum zainteresowania tej monografii znajduje się pojęcie nauki administracji i polityki administracyjnej, jakim jest *public governance* podnoszące „proces zarządzania złożonym społeczeństwem z udziałem podmiotów sektora publicznego i prywatnego, często w postaci sieci, w której miejsce centralne wcale nie musi należeć do organu administracji publicznej”¹. Poszczególne części podejmują zasadnicze problemy zarządzania publicznego w zestawieniu z prawem publicznym (konstytucyjnym, administracyjnym, finansowym) polegające odpowiednio na optymalnym wykorzystaniu potencjału społeczeństwa obywatelskiego,

¹ J. Supernat, *Administracja publiczna, governance i nowe zarządzanie publiczne*, Kwartalnik: Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka Nr 1 (10) 2008 r., s. 6.

zasady pomocniczości, decentralizacji, partycypacji, współdziałania i niewładczości przy wykonywaniu zadań publicznych oraz stosowaniu prawa, polityki administracyjnej, otwartości i e-komunikacji w administracji publicznej, efektywności i odpowiedzialności administracji publicznej. Charakterystycznym aspektem tej monografii jest udział Autorów z Ukrainy, którzy prezentują swoje podejście do tytułowej problematyki i jej znaczenie z perspektywy państwa pretendującego do Unii Europejskiej.

Rangę tematu doceniła Pani prof. dr hab. Irena Lipowicz, Rzecznik Praw Obywatelskich, która objęła honorowym patronatem konferencję „Zastosowanie idei *governance* w prawie publicznym w Europie Środkowej i Wschodniej”, Rzeszów 21 października 2013 r. Konferencja współorganizowana przez Katedrę Prawa Administracyjnego Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie oraz Instytut Administracyjno-Ekonomiczny Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Tarnowie stała się zaczynem dla pomysłu przygotowania tej monografii. Nie byłoby jej bez znaczącej pomocy organizacyjnej i finansowej ze strony Władz Rektorskich, zarówno Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie jak i Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Tarnowie, a także Izby Rzemieślniczej oraz Małej i Średniej Przedsiębiorczości w Tarnowie. Jak przystało na monografię poświęconą *public governance* powstała ona dzięki współpracy sieci, na którą złożyli się Autorzy, w/w Sponsorzy, oraz Osoby, które pochwyciły zamysł książki jako słuszny i celowy. Za to wszystko, jako redaktor i współautor, serdecznie dziękuję Wszystkim wyżej wymienionym, a ponadto szczególne wyrazy podziękowania składam Paniom dr Katarzynie Kurzępie-Dedo, Prodziekan Wydziału Administracji i Nauk Społecznych WSiIZ w Rzeszowie oraz doc. dr Annie Gądek, Dyrektor Instytutu Administracyjno-Ekonomicznego w Tarnowie.

Część I

Wprowadzenie: Konteksty pojęcia *governance* i jego rola wobec społeczeństwa obywatelskiego

Rozdział 1.

Żałożenia koncepcji *good governance* wobec materialnych, proceduralnych i ustrojowych zasad prawa administracyjnego

Kluczowym pojęciem związanym z administracją publiczną jest pojęcie dobrej administracji, które dotyczy standardów jakości administracji (jej działania oraz organizacji) określonych w przepisach prawa. Można postawić tezę, że jest to obecnie wręcz pojęcie definiujące tę gałąź prawa. Prawo do dobrej administracji (a więc prawo w znaczeniu podmiotowym) odnosi się do uprawnienia jednostki do żądania od organów administracji publicznej działania oczekiwanego oraz zgodnego z zasadami przejrzystości i uczciwości.

Koncepcja dobrej administracji łączy się z koncepcją *good governance*. Zwrot ten – trudny do przetłumaczenia, a także do zdefiniowania¹ – przetłumaczyć można jako dobre rządzenie lub dobre zarządzanie (sferą publiczną). *Good governance* jest koncepcją, która w badaniach administracji publicznej uwzględnia osiągnięcia teorii organizacji i zarządzania, gdy tymczasem dobra administracja ustanawia pewne legalne standardy jakości wykonywania usług publicznych².

Governance określić można jako „proces zarządzania złożonym społeczeństwem z udziałem podmiotów sektora publicznego i prywatnego, często w postaci sieci, w której miejsce centralne wcale nie musi należeć do organu administracji publicznej”³. Z definicji tej wynika zatem wprost, że relacje między organami administracji publicznej, a innymi podmiotami (w szerokim znaczeniu), nie są oparte na tradycyjnych relacjach, w których dominowało władztwo organu i jego nadrzędność. Relacje te mają charakter „poziomy” – sieciowy, co determinuje odmienny charakter więzi między różnymi podmiotami wykonującymi zadania publiczne.

¹ J. Supernat, *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, (w:) *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009, s. 139.

² G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 23.

³ J. Supernat, *Administracja publiczna, governance...*, s. 139.

W pierwszej kolejności skupić należy się jednak jeszcze na kwestiach terminologicznych. I tak, w literaturze wyróżnia się trzy obszary *governance*: *corporate governance*, *public governance* i *good governance*⁴.

Jak wskazują A. Chrisidu-Budnik oraz J. Korczak, *corporate governance* w sektorze publicznym dotyczy przede wszystkim problematyki kontroli zarządczej i partnerstwa publiczno-prywatnego. W obszarze *public governance* można wyodrębnić pięć kierunków, z których każdy dotyczy innego aspektu omawianego zjawiska (*socio-political governance*, *administrative governance* *public* – *policy governance*, *contract governance*, *network governance*). Każdy z nurtów zakłada kreowanie sieci nowych lub wykorzystanie sieci istniejących dla realizacji celów publicznych⁵.

Pojęcie *good governance* wprowadził Bank Światowy na początku lat 90. XX wieku⁶. Zaistniał on dzięki mechanizmom unijnej polityki spójności. *Good governance* jest koncepcją znaną również na gruncie europejskim pod nazwą *european governance*. Jej założenia przedstawione zostały w Białej Księdze „European Governance” – *European Governance. A White Paper*, Bruksela 25 lipiec 2001 r., COM(2001).

W Księdze tej wskazuje się wiele sukcesów, jakie odniosła Wspólnota Europejska. Niemniej jednak istnieją powody, dla których należy wypracować nowe standardy zarządzania publicznego:

1. Powodem tym mogą być obszary, w których istnieją jeszcze niezaspokojone potrzeby społeczne i publiczne, gdzie Unia nie potrafi wypracować właściwych rozwiązań; chodzić tu może m.in. o rynek pracy (problem bezrobocia), bezpieczeństwo żywności, przestępczość, konflikty na granicach Unii Europejskiej oraz jej rola w świecie.
2. Nie dostrzega się znaczenia aktywności Unii w zakresie zwiększenia praw jednostek oraz jakości ich życia. Jednostki nie dostrzegają, iż w obszarach, w których następuje wzrost praw jednostki oraz jakości życia, jest to zasługa bardziej Unii niż działań podejmowanych na gruncie narodowym. Jednocześnie jednak obywatele oczekują, iż Unia Europejska działać będzie w sposób tak samo efektywny oraz widoczny jak rządy narodowe.
3. Państwa członkowskie nie informują się we właściwy sposób o tym, jakie czynności podejmuje Unia Europejska oraz o swoich działaniach w Unii. Ponadto Unia Europejska jest zbyt łatwo obwiniana przez państwa członkowskie za trudne decyzje, co do których te państwa się przecież zgodziły lub ich nawet żądały.
4. Wiele osób nie zna różnic pomiędzy organami i instytucjami Unii Europejskiej. Nie rozumieją oni, kto podejmuje decyzje, które mają na nich wpływ.

⁴ A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako struktura sieciowa*, Samorząd Terytorialny 2012, nr 1–2, s. 90 i wskazana tam literatura.

⁵ Tamże, s. 90–91.

⁶ M. Dębicki, A. Jaxa-Dębacka, *W poszukiwaniu good governance*, (w:) *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, (red.) J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 195.

5. Ponadto, obywatele w nie czują się Europejczykami. Oczywiście oczekują szerokich działań podejmowanych przez organy i instytucje unijne, ale nie ufają już skomplikowanemu systemowi postępowania w sprawach, w jakich oczekują działania.

W celu zapobieżenia tym negatywnym zjawisko, w Białej Księdze zaproponowano pięć kryteriów, których spełnienie oznacza dobre zarządzanie:

1. Otwartość, polegająca na tym, że instytucje i organy powinny pracować w możliwie najbardziej otwarty sposób. Wraz z państwami członkowskimi powinny aktywnie informować o tym, czym jest Unia Europejska oraz o podejmowanych przez nią rozstrzygnięciach. Należy przy tym stosować język, który jest zrozumiały dla danej wspólnoty; „bez takiej komunikacji nie jest możliwy wzrost zaufania do rozbudowanych, strukturalnie skomplikowanych instytucji, często zajmujących się problemami trudnymi do przełożenia na język przeciętnego obywatela”⁷.
2. Partycypacja. Jakość, odpowiedniość działań oraz efektywność Unii Europejskiej zależy od zapewnienia szerokiego udziału społecznego. Dotyczy to wszystkich szczebli administracji i wszystkich elementów procesu decyzyjnego. Ważny jest udział organizacji społecznych i pozarządowych w działalności administracji. Chodzi zatem o zapewnienie szerokiego udziału społeczeństwa w pracach administracyjnych na wszystkich poziomach władz publicznych – *multilevel partnership*⁸.
3. Odpowiedzialność (rozliczalność), co oznacza precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności poszczególnych instytucji i organów. Rola tych podmiotów w procesie legislacyjnym oraz wykonawczym powinna być przejrzysta. Każda z instytucji unijnych musi wyjaśniać i brać odpowiedzialność za to, co robi w Europie. Potrzeba jednak również większej przejrzystości i odpowiedzialności ze strony państw członkowskich oraz tych wszystkich podmiotów, które są zaangażowane w proces rozwoju i implementacji polityki Unii Europejskiej, niezależnie od szczebla, na jakim podmiot ten jest usytuowany.
4. Efektywność, która polega na tym, iż działania organów i instytucji unijnych powinny być efektywne i podejmowane we właściwym czasie. Efektywność zakłada również działanie za pomocą odpowiednich, proporcjonalnych środków (zasada proporcjonalności) oraz podejmowanie decyzji na właściwym szczeblu: zgodnie z zasadą subsydiarności, wszelkie działania przeprowadza się na szczeblu jak najbliższym dla jednostki; na szczeblu wyższym działa się jedynie wówczas, gdy szczeble niższe nie są w stanie efektywnie wykonać danego działania.
5. Spójność (koherentność). Działalność organów i instytucji unijnych musi być spójna i łatwo zrozumiała. W ramach Unii Europejskiej wzrasta potrzeba spójności, co jest spowodowane m.in. zwiększeniem się zadań Unii, wyzwaniem takimi jak zmiana klimatu lub problemy demograficzne; to wszystko wpływa na działalność Unii. Spójność zakłada przywództwo polityczne i silną odpowiedzialność części organów

⁷ Tamże, s. 200.

⁸ A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, *Związek jednostek...*, s. 90.

i instytucji unijnych w celu zapewnienia zwartości w kompleksowym systemie wykonywania zadań.

Zastosowane zasady mają zaś przyczynić się do osiągnięcia następujących celów:

- budowa relacji Unii Europejskiej ze społeczeństwem obywatelskim;
- zwiększenie zastosowanie umiejętności i praktycznego doświadczenia w działalności podmiotów regionalnych i lokalnych;
- budowa publicznego zaufania w sytuacji, gdy w procesach decyzyjnych stosuje się porady ekspertów;
- wspieranie przejrzystego zdefiniowania celów polityki Unii Europejskiej i zwiększenie jej efektywności;
- ustanowienie nowych warunków do powstawania unijnych agencji regulacyjnych;
- ponowne zdefiniowanie roli i odpowiedzialności każdej Instytucji.

Ze wskazanej na początku niniejszego artykułu definicji wynika, że proces wykonywania zadań publicznych w koncepcji *governance* przybierać może formę sieci. Sieć jest formą „transferu zróżnicowanych zasobów pomiędzy jej uczestnikami”⁹. Sieć nie jest przedmiotem zainteresowania jedynie nauki administracji (i innych nauk społecznych czy nauk o zarządzaniu). Jej znaczenie jest również doniosłe w prawie administracyjnym. W literaturze podkreśla się bowiem, że „pojęcie sieci jako czynnika porządkującego relacje ustrojowe i organizacyjne pomiędzy podmiotami administrującymi, odchodzącego od pojęcia hierarchizacji i jednocześnie tradycyjnie pojmowanej decentralizacji, stanowi jedno z wyzwań współczesnego ustrojowego prawa administracyjnego”¹⁰. Tradycyjne pojęcia nabierają zatem nowego znaczenia. Rzecz jasna, odejście od tradycyjnego znaczenia nie może mieć nagłego, czy wręcz rewolucyjnego charakteru; należy mieć natomiast na względzie to, by stosowane pojęcia służyły „lepszemu opisaniu rzeczywistości i zapewnieniu stosowania prawa w sposób efektywny i odpowiedni dla obu stron stosunku prawno – administracyjnego”¹¹. Na gruncie ustrojowego prawa administracyjnego do osiągnięcia tego celu przyczynić się może nowe rozumienie zasady decentralizacji, na której definicję istotny wpływ ma pojęcie sieci. M. Kulesza, niezwykle krytycznie oceniając orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (ograniczające samodzielność gminy), stwierdził, że „Trybunał nie rozumie, że współcześnie decentralizacja nie polega jedynie na samodzielności w sferze imperium (...), dziś bowiem samorząd i decentralizacja stanowią podstawę samodzielnego zarządzania sprawami publicznymi przede wszystkim w rozumieniu gospodarczym, w systemie sieciowym, a nie hierarchicznym, przez osiąganie korzyści społecznych i gospodar-

⁹ A. Chrisidu-Budnik, *Organizacje sieciowe w sektorze publicznym*, (w:) *Prawna działalność...*, s. 161.

¹⁰ I. Niżnik-Dobosz, *Współdziałanie jako pojęcie redefiniujące administracyjne prawo ustrojowe*, (w:) *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, (red.) B. Dolnicki, Warszawa 2012, s. 162–163.

¹¹ I. Lipowicz, *Dylematy zmiany siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego*, (w:) *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 25.

czych w skali lokalnej czy regionalnej, poprzez (...) organizowanie dostarczania usług publicznych, współdziałanie i zarazem konkurowanie z innymi samorządami, udział w rynkach ponadlokalnych i ponadregionalnych itp., że zamiast aneksji terytorialnej należy podejmować współpracę z sąsiadami w celu realizacji zadań w szerszej skali¹². Niewątpliwie konstrukcje i instytucje prawne znane dotychczas zmieniają zatem swoje znaczenie – pod wpływem różnych czynników zewnętrznych. Przedstawione zaś przez Kuleszę rozumienie decentralizacji odpowiada zasadom *good governance*.

Widoczne jest więc znaczenie sieci (jako elementu składowego zasady *governance*) w ustrojowym prawie administracyjnym, mimo że – jak podkreśla się w literaturze – *governance* nie odnosi się do struktur władzy, lecz do funkcji *governing*, w sensie wykonywania zadań władzy, z punktu widzenia sposobów działania, procesów i jakości rządzenia¹³.

Z powyższej analizy pojęcia *governance* (także *european governance*) wynika zatem, że jest ono bardziej nastawione na procesy, czyli na wyjaśnienie postępowania mającego na celu realizację zadań publicznych. *Governance* zatem „wyjaśnia proces kształtowania i realizacji polityki społecznej. Celem jest tutaj zidentyfikowanie najważniejszych aktorów i ich roli w tym procesie oraz wskazanie, jak ich zachowania i wzajemne kontakty kształtują świadczenie usług publicznych”¹⁴. W działalności związanej z wykonywaniem zadań publicznych żaden pojedynczy aktor nie dysponuje zasobami wystarczającymi dla samodzielnego wykonywania władzy, niezależnego przeprowadzania określonych przedsięwzięć biznesowych czy publicznych. Zaś postęp technologiczny, oczekiwania społeczne, złożoność problemów itd. wymuszają kreowanie sieci¹⁵. W tym sensie *governance* stanowi odejście w zarządzaniu publicznym od hierarchicznej struktury w znaczeniu weberowskim, ku sieciom opartym na relacjach poziomych. Realizowanie celów publicznych odbywa się nie tylko poprzez realizację władczych form działania administracji, ale także przez negocjacje, wzajemne ścieranie poglądów czy uzgadnianie wspólnych wartości¹⁶.

W materialnym prawie administracyjnym występuje wiele takich nowych form współdziałania organów administracji publicznej z różnymi podmiotami zewnętrznymi, które nie mają charakteru władczego. Spośród wielu takich form wymienić można m.in. lokalną grupę działania, określoną w ustawie z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich¹⁷. Jak podkreśla się w literaturze, grupa taka jest „formą współdziałania jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządo-

¹² M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, Samorząd Terytorialny 2009, z. 12, s. 20.

¹³ A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, *Związek jednostek...*, s. 88–89.

¹⁴ J. Supernat, *Administracja publiczna...*, s. 144.

¹⁵ A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, *Związek jednostek...*, s. 89.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 173.

wych o trwałym charakterze, wyodrębnionej instytucjonalnie organizacji i wyposażoną w przymiot osobowości cywilnoprawnej (...) W jej ramach nawiązane mogą być więzi kooperacji pomiędzy wieloma gminami (możliwe jest współdziałanie między wieloma gminami w układzie ponadgminnym lub ponadwojewódzkim). Jednocześnie warunkiem *sine qua non* jej istnienia, a szczególnie możliwości przydziału środków publicznych związanych z realizacją zadań, jest nawiązanie więzi współdziałania pomiędzy gminą a podmiotami prywatnymi działającymi lokalnie – organizacjami pozarządowymi i przedsiębiorcami¹⁸.

Z kolei analiza przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym¹⁹ daje podstawę do stwierdzenia, że formą współdziałania jest również centrum integracji społecznej, którego celem jest aktywizacja osób bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo.

W materialnym prawie administracyjnym znajdują się również przepisy, które nakazują współpracę między organami administracji publicznej; i tak przykładowo, art. 1 ust. 3 w związku z ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²⁰, który stanowi, że organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego współdziałają również z Kościołem Katolickim i innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi.

Wskazane wyżej formy współdziałania mają jedynie przykładowy charakter – jest ich znacznie więcej. Oprócz jednak takich form, przepisy materialnego prawa administracyjnego stanowią o możliwości zawierania umów przez organy administracji publicznej z obywatelem. Przykładem takiej umowy jest kontrakt socjalny. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²¹ przewiduje, że jest to pisemna umowa zawarta z osobą ubiegającą się o pomoc, określającą uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny (art. 6 pkt 6 tej ustawy). I chociaż kontrakt jest umową (a więc formą niewładczą), to jednak skutki niewykonania kontraktu mogą stanowić podstawę do odmowy przyznania świadczeń z pomocy społecznej: „w przypadku odmowy zawarcia kontraktu socjalnego oraz niedotrzymywania jego postanowień pracownik socjalny będzie mógł wnioskować o odmowę przyznania świadczenia, uchylenie decyzji przyznającej świadczenie lub wstrzymanie świadczeń pieniężnych”²². Zauważyć jednak należy, że nie jest to typowa umowa cywilnoprawna, albowiem po pierwsze, zawarta jest na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej i związana

¹⁸ A. Barczewska-Dziobek, *Instytucjonalne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, (w:) *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 19–20.

¹⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 43, poz. 225 ze zm.

²⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1356 ze zm.

²¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.

²² S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawa*, Warszawa 2008, s. 203.

jest z realizacją zadań publicznych, a po drugie, nie stosuje się do niej wszystkich zasad prawa cywilnego: „w zakresie zawarcia kontraktu socjalnego nie obowiązuje przewidziana w prawie cywilnym zasada swobody umów, zgodnie z którą strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego”²³.

Materialne prawo administracyjne stanowi również podstawę zawarcia umowy o dofinansowanie²⁴.

Takie nowe formy pojawiają się coraz częściej. Są to nowe formy partycypacji obywateli i ich organizacji w wykonywaniu zadań publicznych. Kierując się zapewne troską o zwiększenie takiej partycypacji (a partycypacja taka jest jednym z kryteriów *governance*), Prezydent RP przedstawił projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw²⁵. Wprowadzał on nowe formy udziału mieszkańców w wykonywaniu zadań publicznych (konsultacje, wysłuchanie obywatelskie, zapytanie obywatelskie oraz obywatelska inicjatywa uchwałodawcza) oraz nowe formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego (m.in. konwent powiatowy).

Spotkał się on ze zdecydowaną krytyką przedstawicieli doktryny prawa²⁶ oraz praktyków. I tak, przykładowo, Rzecznik Praw Obywatelskich wskazała, że „zakres zmian i mnogość interwencji w różne dziedziny funkcjonowania samorządu powoduje, że wprowadzenie ustawy w przedstawionej formie może wywołać liczne perturbacje poważnie utrudniające jego działanie. Projekt ustawy tak mocno ingeruje w ustrój samorządu terytorialnego, że staje się w rzeczywistości potencjalną czwartą ustawą ustrojową”²⁷.

Zmieniona propozycja – jako projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw – został wniesiony do Sejmu²⁸. Mimo dokonanych zmian nadal budzić może pewne wątpliwości. Dokonując bowiem oceny powyższych projektów, stwierdzić należy, że chociaż pewne proponowane instytucje są interesujące, a niektóre nawet potrzebne, to jednak samo ich wprowadzenie nie spowoduje zwiększenia partycypacji społecz-

²³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2009 r., I OSK 1437/2008, LexPolonica nr 2475904.

²⁴ Por. np. ustawę z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712); ustawa z dnia 3 kwietnia 2009 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego (Dz.U. Nr 72, poz. 619 ze zm.).

²⁵ Projekt ten znajduje się na stronie: http://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/.../3/.../projekt_ustawy.rtf%E2%80%8E.

²⁶ Por. m.in. I. Niżnik-Dobosz, *Współdziałanie jako pojęcie redefiniujące...*, s. 175–176.

²⁷ Wystąpienie generalne nr RPO-674564-V/2011/PM z dnia 3 lipca 2011 r., dostępne na stronie: <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2011/05/674564/1576960.pdf>.

²⁸ Druk sejmowy nr 1699, VII kadencja Sejmu.

nej w wykonywaniu zadań publicznych. Ważne jest bowiem to, by osiągnąć taki stan, w którym obywatele chcieli by korzystać z przysługujących im uprawnień. Jednym z czynników, który ma wpływ na udział obywateli w życiu publicznym (a tym samym – jak się wydaje – przyczynia się do skutecznego funkcjonowania demokracji), jest świadomość obywateli: „publiczność nieświadoma własnej sytuacji i przez to niezmobilizowana do działania, nie może w sensowny sposób określać się sama”²⁹.

Problem braku udziału obywateli w realizacji zadań publicznych jest jednak istotniejszy niż się powszechnie sądzi. Brak partycypacji społecznej może bowiem przyczynić się do zaniku zdobyczy wolnej Polski po roku 1989: „ciągle słysząc skargi na niewystarczające zaangażowanie obywateli, na alienację władzy, na niedorozwój społeczeństwa obywatelskiego. A bez zaangażowania obywateli w sprawy publiczne samorządność nie istnieje. Tych problemów z tego też względu nie można lekceważyć, ponieważ bez poparcia społecznego samorządność będzie powoli zamierać pod naciskiem wszystkich grup zainteresowanych scentralizowaniem państwa”³⁰.

Jak się wydaje, przedstawione wyżej nowe formy współdziałania będą coraz częściej pojawiać się w polskim systemie prawa. Niektóre z nich stanowią i stanowić będą alternatywną wobec decyzji administracyjnej formę kształtowania wzajemnych praw i obowiązków. Pojawia się jednak pytanie, czy polskie przepisy procesowe są dostosowane do tych nowych form. Odpowiedź jest negatywna. Polskie prawo procesowe to klasyczne postępowanie jurysdykcyjne, które „nastawione” jest na konkretyzację praw i obowiązków w formie decyzji administracyjnej. Poszczególne etapy postępowania administracyjnego są tak skonstruowane, by efektem tego postępowania było wydanie prawidłowej decyzji administracyjnej, odpowiadającej prawu i zgodnej z rzeczywistym stanem faktycznym sprawy. Te przepisy procesowe nie są stosowane do innych niż decyzja form działania administracji publicznej, chyba że przepis prawa przewiduje taką możliwość. Do postępowania w przedmiocie nowych form współdziałania nie można zatem zastosować przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba, że przepis prawa daje taką możliwość: i tak art. 14 wskazane wyżej ustawy z dnia 3 kwietnia 2009 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego stanowi, że do postępowania w sprawach przyznawania pomocy na podstawie umowy o dofinansowanie nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, z wyjątkiem przepisów dotyczących właściwości miejscowej organów, wyłączenia pracowników organu, doręczeń i wezwań, udostępnienia akt, a także skarg i wniosków. Analiza tego przepisu daje podstawę do stwierdzenia, że przepisy kodeksu znajdujące się po określeniu „z wyjątkiem” znajdują zastosowanie do umowy o dofinansowanie. Stosowanie przepisów postępowania administracyjnego w przypadku określonym w tym przepisie ma jednak charakter fragmentaryczny (albowiem stosuje się tylko niektóre przepisy), oraz wyjątkowy, co implikuje

²⁹ J.A. Scholte, *Globalizacja*, tłum. K. Ślęczka, Sosnowiec 2006, s. 404.

³⁰ J. Regulski, *Samorządność i społeczeństwo obywatelskie – kilka pytań i wiele wątpliwości*, Samorząd Terytorialny 2013, z. 3, s. 5.

za sobą określony sposób wykładni. Zauważyć jednak należy, że instytucje jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego dostosowane są do decyzji administracyjnej, a stosowanie niektórych z nich w odniesieniu do innych form działania administracji byłoby problematyczne.

Nie ma zatem przepisów, które regulowałyby postępowania w sprawie nowych form działania administracji publicznej, związanych z nowymi formami udziału obywateli i ich organizacji w wykonywaniu zadań publicznych. Na marginesie zauważyć można, że projekt ustawy – Przepisy Ogólne Prawa Administracyjnego³¹ przewidywał w rozdziale 6 przepisy (w tym związane z procedurą) dotyczące porozumień i umów międzynarodowych.

Polskie postępowanie administracyjne ma charakter jurysdykcyjny, w „klasycznym” znaczeniu; kończy się więc ono wydaniem decyzji administracyjnej, w której organ władczo i jednostronnie dokonuje konkretyzacji praw i obowiązków adresata tej decyzji. Dokonać można analizy przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego z punktu widzenia zasady *good governance*. W literaturze podkreśla się, że polska procedura administracyjna odpowiada standardom dobrej administracji. B. Adamiak podaje, że rozwiązania przyjęte w Kodeksie postępowania administracyjnego „odpowiadają w pełni standardom przyjętym w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji, a nawet w wielu rozwiązaniach prawnych kształtują prawa jednostki wobec administracji publicznej, zapewniając jej szersze uprawnienia”³².

Ostatnie nowelizacje Kodeksu postępowania administracyjnego zdają się jednak potwierdzać tezę, że polska procedura administracyjna zaczyna odbiegać od zasady *good governance*. Założeniami tej zasady są m.in. otwartość i partycypacja. W uzasadnieniu projektów nowelizacji wielu przepisów kodeksu znaleźć można troskę projektodawców o te wartości. Zmiany takie uzasadniane są więc często koniecznością rozszerzenia m.in. udziału stron w postępowaniu; stronom należy stworzyć szerszą możliwość działania w postępowaniu. Przykładem jest nowelizacja art. 7 k.p.a., dokonana artykułem 1 pkt 1 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³³. Po tej nowelizacji art. 7 k.p.a. brzmi następująco: „w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”. W uzasadnieniu projektu tej ustawy wskazano, że „nowelizacja art. 7 zmierza

³¹ Druk sejmowy nr 3942 (VI kadencja). Zauważyć jednak należy, że projekt ten – opracowany z inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich – spotkał się z negatywną oceną niektórych przedstawicieli nauki prawa administracyjnego – por. np. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 268, gdzie projekt Przepisów Ogólnych Prawa Administracyjnego określono jako niefortunny.

³² B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 43.

³³ Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 ze zm.

do zaktywizowania stron. Chodzi o to, żeby nie przerzucały one całego ciężaru postępowania na organ prowadzący postępowanie, z drugiej zaś strony przyznaje im również prawo do aktywnego wpływania na wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy”. Jednak w literaturze przedmiotu ocenia się, że dokonana zmiana nie wprowadziła żadnych zmian: nowelizacja nie zmienia dotychczasowych zasad aktywności strony w zakresie gromadzenia materiału dowodowego, nie wpływa na problem ciężaru dowodu, ani nie wnosi nic nowego do problematyki inicjatywy dowodowej organu administracji publicznej i stron postępowania oraz zakresu tej inicjatywy³⁴. Są również takie postępowania, w których strony nie będą aktywnie przyczyniać się do załatwienia sprawy: „jako co najmniej naiwne należy ocenić przypuszczenie, że strony będą aktywnie pomagać organom administracji w wyjaśnieniu stanu faktycznego w sprawach zmierzających do nałożenia na nie obowiązku lub odebrania wcześniej przyznanego uprawnienia”³⁵. Zauważa się, że „należy też rozważyć, czy czasami nadmierna aktywność stron nie jest przyczyną przewlekłości postępowań administracyjnych, której projektodawca także pragnie zaradzić”³⁶. Uwaga ta jest o tyle istotna, że wspomniana nowelizacja miała przecież zapobiec również przewlekłości postępowania administracyjnego, a przecież efektywność jako jedno z kryteriów *good governance*, zakłada m.in. podejmowanie działań we właściwym czasie.

W kontekście efektywności pojawia się także inne pytanie dotyczące postępowania administracyjnego, wraz z sądową kontrolą działania i zaniechania organów administracji publicznej. Chodzi mianowicie o kwestię, czy w każdej sprawie administracyjnej (nawet tej najprostszej), wykorzystywać całe „instrumentarium procesowe”. Wiele postępowań administracyjnych ma za przedmiot drobne sprawy (chodzi m.in. o sprawy dotyczące przyznania zasiłku celowego w niewielkiej kwocie, sprawy w przedmiocie dodatku mieszkaniowego itd.). Jak się wydaje, zgodne z zasadą efektywności jest to, by nie w każdej sprawie uruchamiać całe instrumentarium – nadmierny formalizm jest także zjawiskiem negatywnym, a sprzeczne z zasadą efektywności jest uruchamianie sądowej kontroli administracji publicznej w sprawie np. przyznania zasiłku celowego w niewielkiej kwocie, zważywszy, że koszty postępowania przed sądami administracyjnymi będą znacznie większe. Oczywiście, nie oznacza to postulatu pozbawienia stron jej gwarancji procesowych w drobnych i prostych sprawach. Chodzi natomiast o to, by w każdym postępowaniu strona miała zagwarantowane pewne prawa (a więc o to, by istniała „baza”, podstawowy katalog gwarancji procesowych dla każdego postępo-

³⁴ A. Skóra, *Obowiązek aktywizacji stron w postępowaniu dowodowym – w kwestii zmiany art. 7 k.p.a.*, (w:) red. M. Błachucki, T. Górzyńska, G. Sibiga, *Analiza i ocena zmian Kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, Warszawa 2012, s. 67–68. Również G. Rząsa podaje, że nowelizacja nie zmieniła obowiązujących w postępowaniu administracyjnym reguł ciężaru dowodu w znaczeniu formalnym (G. Rząsa, *Znaczenie nowelizacji art. 7 i 8 k.p.a. dla modelu administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego*, tamże, s. 88).

³⁵ A. Korzeniowska-Polak, *Dylematy nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 2012, z. 2, s. 7.

³⁶ Tamże, s. 8.

wania), natomiast inne, szczegółowe gwarancje procesowe strony byłyby odmienne w zależności od przedmiotu sprawy. Należy znaleźć odpowiednią równowagę między gwarancjami procesowymi strony postępowania, a efektywnością i szybkością postępowania. Stanowisko takie prezentowane jest w doktrynie; Z. Kmiecik w uproszczeniu i elastyczności tworzonych reguł widzi „remedium na dostrzegane od dłuższego czasu, nie tylko w Polsce, słabości procedur i pełnej reglamentacji procesowej. Powinna ona raczej wyznaczać w formie dostatecznie ogólnych klauzul ramy postępowania, wykorzystując – w niezbędnym zakresie – technikę odesłań do innych regulacji prawnych”³⁷. Autor ten, odwołując się do sformułowanych w obcych systemach prawnych „postulatów zerwania z nadmiernym formalizmem procedury administracyjnej, stwierdził (...), że współcześnie bardziej uzasadniony wydaje się wybór modelu regulacji ramowej, wraz z systemem niezbędnych odesłań, w miejsce procedury wysoce sformalizowanej, której nieuchronnie towarzyszy zjawisko dekodyfikacji. Przy takim ujęciu problem pożądanego modelu procedury można sprowadzić do odpowiedzi na pytanie o potrzebę opracowania jednej regulacji procesowej, bądź też zespołu powiązanych ze sobą procedur”³⁸. W efekcie uznać należy, że polskie postępowanie administracyjne jest przestarzałe i nie odpowiada standardom nowoczesnej procedury, którą cechuje szybkość i elastyczność, przy zachowaniu standardów ochrony procesowej dla strony. Tymczasem w Polsce wprowadza się instytucje mające dyscyplinować urzędników (np. metryczka akt sprawy, skarga na przewlekłość), czy też nowe formy odpowiedzialności urzędników (odpowiedzialność majątkowa za rażące naruszenie prawa), które nie dość, że wprowadzają zamęt, to dodatkowo przedłużają postępowanie. Działania takie są sprzeczne z zasadami *good governance*.

Koncepcja *good governance* – którą zajmują się przedstawiciele nauki administracji, teorii organizacji i zarządzania oraz innych nauk – ma również konkretne odniesienie do norm prawa administracyjnego. Przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego, dokonując analizy przepisów tej gałęzi prawa z perspektywy tej koncepcji, powinni ją traktować jako pewien wzorzec, według którego należy oceniać przepisy prawne (odrębnie, ale także z systemowo) – i określać, czy odpowiadają one standardom otwartości, partycypacji, odpowiedzialności, efektywności oraz koherentności. Zasady te jednak powinny być jednak uwzględniane w procesie stanowienia prawa.

Wprowadzanie nowych instytucji prawnych powinno być poprzedzone ustaleniem, jakie konsekwencje będzie miał dany przepis prawa (czy np. nie przyczyni się do zmniejszenia efektywności danej instytucji). Jak się wydaje, respektowanie zasad

³⁷ Z. Kmiecik, *O ułomności regulacji prawnej wyłączenia pracownika, organu i członka organu kolegiałnego od udziału w postępowaniu administracyjnym (załatwienia sprawy)*, Państwo i Prawo 2013, z. 11. Stanowisko określone w tym akapicie autor ten wyraził również na seminarium „Nowe tendencje w prawie administracyjnym”, które odbyło się 18 października 2013 r. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie.

³⁸ A. Krawczyk, *Dylematy kodyfikacji postępowania administracyjnego* (Forum Dyskusyjne, Wiśła – Czarne, 12–15 V 2013), Państwo i Prawo 2013, z. 11, s. 130–131.

good governance łączy się również z koniecznością szerszego spojrzenia (na cały system prawny), w sytuacji, gdy na gruncie jednej gałęzi prawa dokonuje się pewnych zmian (np. wprowadzania nowych regulacji prawnych). Prawo stanowi jeden system, w którym każdy z elementów ma swoje miejsce. Przy dokonywaniu nowelizacji jednej gałęzi prawa (np. w zakresie postępowania cywilnego), warto zwrócić uwagę na to, czy nowelizacji nie wymagają (oczywiście tylko w odpowiednim zakresie) podobne przepisy prawne obowiązujące w innych gałęziach prawa (np. w prawie i postępowaniu administracyjnym). Ponieważ postępowanie cywilne różni się od postępowania sądowo-administracyjnego (choćby związki między nimi są i były widoczne) i postępowania administracyjnego, to jednak dojrzały twórca prawa powinien myśleć kompleksowo i „ogarniać” cały system prawa. W rzeczywistości jest jednak inaczej. By nie być gołosłownym, podać można następujący przykład. Ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego³⁹ dokonano m.in. nowelizacji art. 165 § 2 k.p.c., który po wejściu w życie tej ustawy (w dniu 17 sierpnia 2013 r.) brzmi: „Oddanie pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe lub w placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu”. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy, zmiany zmierzają do usunięcia sprzeczności między treścią art. 165 § 2 i 1135⁵ k.p.c., a przepisem art. 18 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, ustanawiającym zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Niezgodność ta została dostrzeżona przez Komisję Europejską, która zainicjowała już przeciwko Polsce postępowanie o naruszenie z art. 258 Traktatu, wydając w październiku 2012 r. tzw. uzasadnioną opinię i wzywając do usunięcia naruszenia. Kolejnym krokiem Komisji w tej sprawie może być wniesienie skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a całe postępowanie ostatecznie może prowadzić nawet do poważnych konsekwencji finansowych dla Polski. Należy dodać, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyrokiem z dnia 19 grudnia 2012 r. wydanym w sprawie prejudycjalnej *Alder et Alder* (C-325/11) stwierdził sprzeczność art. 1135⁵ k.p.c. z rozporządzeniem nr 1393/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. dotyczącym doręczania w państwach członkowskich dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych i handlowych (doręczanie dokumentów) oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1348/2000 (Dz.Urz. UE L 324 z 10.12.2007, s. 79). Z tego względu zachodzi pilna potrzeba wprowadzenia zmian w przepisach dotyczących stron mających miejsce zamieszkania, zwykłego pobytu lub siedzibę w państwie członkowskim UE innym niż Polska.

Problem ten występuje również w postępowaniu administracyjnym. Zachowanie terminu nie będzie możliwe, gdy przed jego upływem pismo nadano w zagranicznej placówce pocztowej: „do zachowania terminu do wniesienia odwołania niezbędne jest nadanie odwołania wyłącznie w polskim urzędzie pocztowym lub polskiej pla-

³⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 880.

cówce konsularnej. Natomiast nadanie odwołania w terminie w jakimkolwiek urzędzie pocztowym za granicą nie ma wpływu na zachowanie terminu do wniesienia odwołania”⁴⁰.

Jeżeli zatem dana osoba przebywa zagranicą, to może skorzystać jedynie z urzędu konsularnego. Nadanie pisma w zagranicznej placówce pocztowej nie wywołuje zaś skutku przewidzianego w art. 57 § 5 k.p.a. (uznanie terminu za zachowany). We wcześniejszych orzeczeniach sądy administracyjne wyraźnie podkreślały, że nadanie pisma w placówce pocztowej zagranicznego operatora lub w placówce polskiego operatora, ale niemającego statusu operatora publicznego, przed dniem upływu terminu nie prowadzi do zachowania terminu⁴¹.

Zgodnie natomiast bowiem z art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴², „oddanie pisma w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe lub w polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu”⁴³. Oznacza to zatem, że oddanie pisma w polskim urzędzie pocztowym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu⁴⁴. Przy czym chodzi tu o „placówkę pocztową operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe”, a nie o inny podmiot świadczący na terenie Polski usługi pocztowe: „W wypadku oddania pisma innemu podmiotowi niż Poczta Polska, chociaż posiadającemu uprawnienia do wykonywania usług pocztowych, datą jego wniesienia jest dzień, w którym pismo wpłynęło do Sądu. W art. 83 § 3 ppsa, regulującym kwestię zachowania terminu do dokonania czynności procesowej, mowa jest bowiem o oddaniu pisma w polskim urzędzie pocztowym. Zwrot ten należy odnieść wyłącznie do placówek Poczty Polskiej”⁴⁵.

Szkoda zatem, że wprowadzając zmiany w procedurze cywilnej, nie zwrócono uwagi na podobne przepisy, obowiązujące na gruncie innych procedur (a konkretnie postępowania administracyjnego i sądowo – administracyjnego). Rzecz jasna, specjaliści z zakresu postępowania cywilnego nie muszą wykazać się znajomością innych procedur, niemniej jednak, znajomość taka, oraz troska o efektywność i stabilność całego systemu prawa świadczyłaby pozytywnie o osobach i podmiotach odpowiedzialnych za stanowanie prawa.

⁴⁰ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 października 2010 r. II SA/Kr 731/2010.

⁴¹ Wyrok NSA z dnia 27 listopada 1997 r., SA/Po 1273/96, niepublikowany, por. również A. Matan, (w:) G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I, Kraków 2005, s. 571

⁴² Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.

⁴³ W brzmieniu od dnia 1 stycznia 2013 r., nadanym przez art. 153 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz.U. z 2012 r., poz. 1529).

⁴⁴ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2011 r. I OZ 87/2011, LexPolonica nr 2464618.

⁴⁵ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2011 r. II FZ 28/2011, LexPolonica nr 2480580.

Rozdział 2.

Spółeczeństwo obywatelskie a konstytucyjne zasady społeczne

I. Koniecznym warunkiem istnienia społeczeństwa obywatelskiego jest to, by jego członkowie uświadamiali sobie swą przynależność do tego społeczeństwa jako całości, a także do niektórych z wielu różnorodnych, składających się na nie wspólnot czy warstw, takich jak rodziny, rody, kościoły, grupy etniczne, instytucje polityczne i wspólnoty religijne. Społeczeństwa obywatelskie umacniają obywatelskie tradycje, odwołujące się do jego historii, jego osiągnięć jako społeczeństwa obywatelskiego, do dziejów jego instytucji – politycznych, sądowniczych, prawodawczych – wspólnej jego członkom kultury, wyrażonej w ich języku, do napisanych nim, powszechnie znanych dzieł literackich, do wspólnej im oceny pewnych znaczących wydarzeń historycznych i wielkości pewnych postaci, które wyróżniały się w przeszłości¹.

Wymienia się sześć warunków niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego: suwerenem władzy jest naród sprawujący ją poprzez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio, władza działa w granicach i na podstawie prawa, system źródeł prawa uwzględnia interesy obywateli, istnieje prawny system ochrony praw i wolności obywateli, funkcjonują instytucje gwarantujące przestrzeganie praw, zapewnia się obywatelom możliwość uczestniczenia w życiu społecznym, istnieją prawne gwarancje tworzenia organizacji wyrażających interesy obywateli².

Podzielam pogląd P. Sarneckiego, iż „do truizmów należy już twierdzenie, że demokratyczne instytucje ustrojowe mogą funkcjonować właściwie dopiero w ramach odpowiedniej struktury społecznej, dla której przyjęła się nazwa «społeczeństwo

¹ E. Shils, *Europa i Społeczeństwo Obywatelskie – rozmowy w Castel Gandolfo*, (w:) *Co to jest społeczeństwo obywatelskie*, Kraków 1994, s. 13.

² www.pldg.pl.

obywatelskie»³. Warto, za wspomnianym autorem, przywołać orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, który określił, że „społeczeństwo obywatelskie kształtujące się od 1989 r. to społeczeństwo wolnych, świadomych, aktywnych i zaangażowanych w sprawy publiczne obywateli. Obywatele nie mają żadnych przeszkód prawnych organizowania się w sposób odpowiadający ich potrzebom, celom i interesom. Nie ma takiego elementu życia publicznego, w którym nie uczestniczą obywatele zorganizowani w organizacjach społecznych, stowarzyszeniach czy fundacjach (...). Konstytucja tworzy przesłanki dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, w którym właśnie obywatele, zorganizowani w różnych strukturach formalnych (...) realizują swoje cele wpływając na sprawy publiczne (...). Konstytucyjne ramy modelu społeczeństwa obywatelskiego zawarte są w przepisach art. 11–13 Konstytucji, ze szczególnym uwzględnieniem art. 12 (...). To właśnie związek art. 12 z art. 4 Konstytucji określa demokratyczny charakter państwa i społeczeństwa”⁴.

Współcześnie w wielu państwach obserwujemy rozwój różnych form społeczeństwa obywatelskiego, partycypacji społeczeństwa w rządzeniu państwem oraz związanej z nimi koncepcji tzw. otwartego rządu⁵. Zasada otwartego rządu ma więc swych beneficjentów w postaci poinformowanych obywateli, którzy są świadomi swego znaczenia i wpływu na wykonywanie władzy publicznej⁶. Jak zauważył TK „powszechny i szeroki dostęp do informacji publicznej stanowi niezbędną przesłankę istnienia społeczeństwa obywatelskiego, a co za tym idzie urzeczywistnienia demokratycznych zasad funkcjonowania władzy publicznej w polskim państwie prawnym”⁷. Idea otwartego rządu łączy się z pojęciem społeczeństwa obywatelskiego⁸. Według B. Banaszaka „współczesna koncepcja otwartego rządu obejmuje także element partycypacji w procesach decyzyjnych, co oznacza, że bez większego ryzyka można wskazać jej trzy podstawowe elementy:

- a) odpowiedzialność władzy publicznej za działania i zaniechania;
- b) jawność działania władzy publicznej umożliwiające poznanie przyczyn, motywacji lub materiałów wykorzystanych w procesie stanowienia lub stosowania prawa;
- c) otwartość *sensu stricto*, co oznacza, że rząd wysłuchuje obywateli i bierze ich stanowisko pod rozwagę w trakcie projektowania i wdrażania swej polityki”⁹.

³ P. Sarnecki, *Organizacja społeczeństwa obywatelskiego*, (w:) *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, (red.) M. Zubik, Warszawa 2006, s. 595.

⁴ Orzeczenie TK z 27.05.2003 r. (K 11/03), OTK-A 2003/5, poz. 43, s. 663, 569.

⁵ B. Banaszak, *Jakie zmiany w Konstytucji RP są potrzebne*, (w:) *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, (red.) S. Bożyk, Białystok 2013, s. 19.

⁶ Tamże, s. 20.

⁷ OTK ZU 9/A 2009, poz. 135.

⁸ M. Jabłoński, *Społeczeństwo obywatelskie a konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej*, (w:) *Dziesięć lat konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, (red.) E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka, Rzeszów 2007, s. 89.

⁹ B. Banaszak, *Jakie zmiany...*, s. 21.

Podstawowym elementem teoretycznych rozważań o społeczeństwie obywatelskim jest więc jego relacja w stosunku do instytucji państwa. Relacja ta uwidacznia się, gdy przyjmie się, iż społeczeństwo obywatelskie to zespół instytucji społeczno-politycznych stworzony z pięciu elementów:

- władzy publicznej, która jest ograniczona i odpowiedzialna przed społeczeństwem,
- rządów prawa,
- sfery publicznej skupiającej zainteresowanych obywateli,
- systemu rynkowego wolnego od bezprawia i korupcji,
- dobrowolnych stowarzyszeń różnego typu.

Do tej pory istniała skłonność przeciwstawiania społeczeństwa obywatelskiego państwu. A. Ławniczak zauważa, że konstytucja ze swej istoty nie może jednak promować nurtu antypaństwowego, a takie właśnie znaczenie często przypisuje się społeczeństwu obywatelskiemu¹⁰.

Jak słusznie stwierdza A. Turska, w tej sytuacji „dokonane zmiany w konfiguracji zależności państwo-społeczeństwo tworzą nową kategorię obywatelstwa. Nie mieści się ono ani w obywatelstwie państwowym ani w ponadpaństwowym, stanowi natomiast obywatelstwo na scenie publicznej. Mamy tu do czynienia z kreacją władzy grupowej, samoorganizującego się społeczeństwa. Tendencja ta w żadnym wypadku nie degradowała instytucji demokracji politycznej przedstawicielskiej, przeciwnie przychodzi jej w sukurs. Społeczeństwo staje się potrzebne państwu, ale już w nowej roli, nie jako adresat władztwa państwowego, lecz jako siła zdolna przeciwstawić się różnym patologiom w jego działaniu”¹¹. W tym również niektórym aspektom biurokracji, od której sama demokracja nie jest w stanie się uwolnić, co wyraźnie wpływa na niezadowolenie z funkcjonowania instytucji demokratycznych.

Już M. Weber postrzegał biurokrację jako potencjalne narzędzie w rękach politycznego władcy. Jednocześnie był zaniepokojony możliwością, że biurokratyczne elity mogły same opanować państwo i stać się w nowoczesnych społeczeństwach absolutnymi władcami mas¹². Przewidywał, że biurokracja może zdewastować każdą demokrację. A im większa biurokracja, tym dłuższa droga obywatela do uczestnictwa we wspólnym podejmowaniu decyzji, co stanowi o istocie demokracji. Biurokracja nie lubi bowiem wolności.

Twórcy i rzecznicy teorii elit, V. Pareto i R. Michels, mocno podkreślali, że również ustroje demokratyczne „w nie mniejszym stopniu niż inne systemy podlegają panowaniu mniejszości (...) klasy panującej”¹³. Jeszcze dalej w tej materii poszedł G. Mosca,

¹⁰ A. Ławniczak, *Społeczeństwo obywatelskie – kilka uwag teoretycznych i konstytucyjnoprawnych*, (w:) *Prawna działalność społeczeństwa obywatelskiego*, (red.) J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009, s. 38.

¹¹ A. Turska, *Państwo społeczeństwa obywatelskiego*, (w:) *Państwo – prawo – polityka w przestrzeni konstytucyjnej*, (red.) J. Majchrowski, Warszawa 2007, s. 154.

¹² M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Podstawy socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002, s. 166.

¹³ E. Etzioni-Helevy, *Władza w demokracji: teoria elit demokratycznych*, (w:) *Przyszłość demokracji. Wybór tekstów*, (red.) P. Śpiewak, Warszawa 2005, s. 111.

który „wskazał (...) również na niebezpieczeństwo związane z nieograniczoną władzą elity politycznej wyłonionej w wyborach. Niebezpieczeństwo to miało wynikać ze skłonności polityków do nadużywania władzy za sprawą związanej z funkcjonowaniem partii korupcji politycznej, która przybiera formę wzajemnych względów i ustępstw”¹⁴.

Doświadczenia Polski potwierdzają te diagnozy¹⁵. Jak słusznie zauważył E. Mokrzycki, dotychczasowe „myślenie o polskiej demokracji przepojone jest bezrefleksyjnym optymizmem”¹⁶. W życiu politycznym Polski ważną rolę odgrywają bowiem tradycyjne wzory zachowań politycznych ugruntowane w doświadczeniu z czasów realnego socjalizmu¹⁷. Pojęcie reprezentatywności rozumiano jako wyrażanie interesów poszczególnych grup społeczeństwa, pojęcie zaś interesu ogólnego większość polityków traktuje jako „chwyt” retoryczny do wykorzystania własnej korzyści. Dlatego zgodzić się trzeba z poglądem, że nie należy identyfikować społeczeństwa obywatelskiego z działaniami zbiorowego suwerena (wybory, referendum)¹⁸.

Jak się okazuje, łatwo można popaść w pułapkę wiary „w autorytatywną moc własnych konstrukcji” ustrojowo-prawnych, co powoduje ich inflację, gdyż „nie ma powodu, by uznawać rozstrzygnięcia wczorajszych zwycięzców, gdy zmiana reguł kosztuje niewiele, a na miłosierdzie zwycięzców jutrzejszych nie można liczyć”¹⁹.

Jak zauważył J. Habermas, „między państwem praworządnym a demokracją istnieje nie tylko przypadkowy związek historyczny, lecz pojęciowy albo wewnętrzny. (...) Cały ciężar legitymizacji obarcza proces demokratyczny. Proceduralistyczne rozumienie prawa wyróżnia zatem komunikacyjne przesłanki demokratycznego kształtowania opinii i woli, jak również warunki postępowania w trakcie tego procesu jako jedyne źródło legitymizacji”²⁰.

Tak więc demokracja staje się jednoznaczna z polityczną samoorganizacją całego społeczeństwa. Z tego wynika „rozumienie polityki skierowanej polemicznie wobec aparatu państwowego”. Tym samym można poprzez tę politykę przeciwdziałać jego tendencjom patologicznym, w tym biurokracji w znaczeniu pejoratywnym.

¹⁴ E. Etzioni-Helevy, *Władza...*, s. 111.

¹⁵ Por. M. Strzeszewski, M. Wenzel, *Postawy wobec demokracji*, (w:) *Nowa rzeczywistość. Oceny i opinie 1989–1999*, (red.) K. Zagórski, M. Strzeszewski, Warszawa 2000, s. 53–62; A. Cybulska, A. Sęk, M. Wenzel, M. Wójcik, *Demokracja w praktyce*, (w:) *Nowa rzeczywistość...*, s. 63–88.

¹⁶ E. Mokrzycki, *Jaką mamy demokrację?*, (w:) *Jak żyją Polacy*, (red.) H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard, Warszawa 2000, s. 19.

¹⁷ E. Mokrzycki, *Jaką mamy demokrację?*..., s. 29.

¹⁸ P. Sarnecki, *Organizacja społeczeństwa obywatelskiego...*, s. 599.

¹⁹ A. Wołek, *Demokracja nieformalna. Konstytucjonalizm i rzeczywiste reguły polityki w Europie Środkowej po 1989 roku*, Warszawa 2004, s. 37; zob. także: W. Sadurski, *Porządek konstytucyjny*, (w:) *Demokracja w Polsce*, (red.) L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbierank, Warszawa 2007, s. 13–72; W. Staśkiewicz, *Stanowienie prawa*, (w:) *Demokracja w praktyce...*, s. 123–144; A. Bodnar, M. Ziolkowski, *Stan wymiaru sprawiedliwości*, (w:) *Demokracja w praktyce...*, s. 193–236.

²⁰ J. Habermas, *Faktyczność i obowiązki. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2005, s. 575–576.

Demokracja niewątpliwie stanowi ten typ ustroju, który w pełni pozwala rozwinąć się społeczeństwu obywatelskiemu, stanowiąc najbardziej sprzyjające otoczenie instytucjonalne²¹. Trudno jednak sobie wyobrazić, że społeczeństwo obywatelskie wyraża się wyłącznie w stałych strukturach organizacyjnych pozapaństwowych. Na to pojęcie składają się również formy samoorganizacji. Ich rozwojowi sprzyja dzisiaj internet, a także SMS, czy poczta e-mailowa co zwiększa aktywność polityczną obywateli.

Istnienie społeczeństwa obywatelskiego mimo różnych ujęć²² i koncepcji²³ posiada uniwersalne wartości i zasady bez których niemożliwy byłby jego rozwój. Zjawiska i procesy społeczne zachodzące w systemie demokratycznym oparte są na postawie obywateli oraz na formie społecznej aktywności. Są to przede wszystkim: wolność, równość, partnerstwo, odpowiedzialność, suwerenność, solidarność, sprawiedliwość, jawność oraz pomocniczość.

II. Prawidłowe społeczeństwo obywatelskie funkcjonuje w oparciu o podstawowe zasady gwarantowane konstytucyjnie. Konieczne jest poszanowanie tych wartości, które mają szczególne znaczenie we właściwym funkcjonowaniu życia społecznego. Ja zwrócę uwagę na wybrane zasady.

Artykuł 1 mówi na przykład, iż „RP jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Jest to wyraz ideologicznej wizji państwa jako formy organizacji społecznej oraz zaprzeczenie jego klasowego niegdyś charakteru. W pewien sposób przepis ten uświadamia też związek jego zobowiązań z obowiązkami obywateli²⁴. Innymi słowy, jest to zasada służebności państwa wobec jednostki. Przepis ten wyznacza więc szereg konsekwencji w konstytucyjnych rozstrzygnięciach określających pozycję prawną jednostki wobec organizacji państwowej, jej rolę w życiu politycznym, w którym ma zagwarantowany wpływ na bieg spraw państwowych i lokalnych, na wybór organów ogólnonarodowych i regionalnych, na rolę w życiu gospodarczym²⁵. Takie spojrzenie jest zatem wynikiem ideologicznego przewartościowania wzajemnych stosunków między jednostką, społeczeństwem a państwem, gdzie ideę poddania jednostki prawom historii zastąpiła idea niezbywalnych praw człowieka, filozofię kolektywizmu wyparła filozofia personalizmu, zaś koncepcję etatyzmu – koncepcja społeczeństwa obywatelskiego²⁶.

²¹ I. Słodkowska, *Spółeczeństwo obywatelskie na tle historycznego przełomu. Polska 1980–1989*, Warszawa 2006, s. 305.

²² Tamże, s. 44 i n.

²³ M. Gołaś, *Spółeczeństwa obywatelskie*, (w:) *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Teoria i filozofia państwa i prawa oraz aksjologia demokracji i ochrony praw człowieka. Księga Jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, Toruń 2012, s. 465 i n.

²⁴ P. Winczorek, *Zasada subsydiarności w dyskusjach ustrojowych w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, (w:) *Subsydiarność*, (red.) D. Milczarek, Warszawa 1998, s. 143.

²⁵ E. Kustra, *Zasada pomocniczości a przekształcenia polskiego systemu prawa i społecznej świadomości*, (w:) *Przemiany polskiego prawa*, (red.) E. Kustra, t. 2, Toruń 2002, s. 209–210.

²⁶ E. Popławska, *Wpływ zasady subsydiarności na przemiany ustrojowe w Polsce*, (w:) *Subsydiarność...*, Warszawa 1998, s. 141.

Z omawianą zasadą w sposób wyraźny koresponduje też formuła społeczeństwa obywatelskiego, zamieszczona w art. 12 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno – zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”²⁷.

To wyjątkowo ważny wyraz swobody i pluralizmu, rozwinięty w rozdziale „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, wzbogacony jeszcze przez ideę odrębności i specyficznych metod funkcjonowania organizacji wyznaniowych i państwa (art. 25 ust. 2).

Przepisy te zapewniają swobodę zakładania i działalności partii politycznych, związków zawodowych, stowarzyszeń i fundacji. W oparciu o konstytucyjne prawo zrzeszania się powstaje wiele organizacji o bardzo różnych charakterze, celach i sposobach działania. Sprzyjają one tworzeniu więzi społecznych, umożliwiają publiczne wyrażanie potrzeb i interesów obywateli. Organizacje zaliczane do tzw. trzeciego sektora charakteryzują się trwałą formą organizacyjną i strukturalną niezależnością od władz publicznych. Członkostwo w nich oparte jest na zasadzie dobrowolności, a działalność nie jest nastawiona na zysk lecz na realizację celów szlachetnych²⁸.

Ważną instytucją społeczeństwa obywatelskiego jest samorząd terytorialny. Jest on bowiem wspólnie z siecią stowarzyszeń, fundacji, kościołów, związków wyznaniowych, związków zawodowych, podstawą systemu demokratycznego i warunkiem funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Podstawowym celem samorządu terytorialnego jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty poprzez wykonywanie ustawowo określonych zadań, wśród których znajdują się zarówno zadania własne, jak i zadania zlecone. Działania inicjowane przez samorząd pobudzają aktywność obywateli i pozwalają na realizację własnych celów i ponoszenie za nie odpowiedzialności²⁹.

Jak już podnosiłam wcześniej, przy analizie społeczeństwa obywatelskiego często podkreśla się i sięga do pojęcia dobra wspólnego. W społeczeństwie masowym państwo miało by realizować dobro ogółu, takie jednak, przez które każdy rozumiał zazwyczaj swoje własne potrzeby. Państwo miało być wszechmocne i niczym nieograniczone. Inaczej jest w społeczeństwie obywatelskim, gdzie podstawą organizacji społecznej jest pluralizm i widzi się raczej wiele, często nawet sprzecznych interesów grup społecznych. Tak rozumiane dobro wspólne ma tu ograniczony charakter. Dotyczy to zasad uznawanych przez wszystkich uczestników życia publicznego, dla których każda grupa byłaby gotowa poświęcić pewną część swoich partykularnych korzyści. Dobro wspólne nie polega na maksymalizacji szczęścia każdego człowieka, ani nie jest utożsamiane

²⁷ W. Toczyński, *Organizacje pozarządowe alternatywą dla sektora publicznego?*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 7/8, s. 133.

²⁸ P. Borowiec, *Główne przeszkody w realizacji idei społeczeństwa obywatelskiego*, (w:) *Czas społeczeństwa obywatelskiego*, (red.) B. Krauz-Mozer, P. Borowiec, s. 146.

²⁹ D. Ilczuk, *Polityka kulturalna w społeczeństwie obywatelskim*, Kraków 2000, s. 20.

z nakazem woli powszechnej³⁰. Zauważa się też, że Rzeczpospolita jako dobro wspólne jest wspólnotą obywatelską.

Pluralistyczna demokracja liberalna daje prawo do publicznego wyrażania zróżnicowanych, zbiorowych i jednostkowych interesów i ideałów, umożliwia dążenie do ich urzeczywistnienia. Uznaje ze rzecz oczywistą rywalizacje, stronnictwość, konflikty między różnymi grupami, wynikające z ich ideałów³¹.

Spółeczeństwo obywatelskie to odpowiedź społeczeństwa na fakt pluralizmu; nie jest to jedyna możliwa odpowiedź, lecz jedyna, którą może uznać liberalna demokracja. Pluralizm partykularnych ideałów, interesów oraz grupowych więzi powołuje do życia, choć nie zawsze w sposób skuteczny, instytucje społeczeństwa obywatelskiego i postawę obywatelską, czyli obywatelskość³².

Fundamentem tak rozumianego społeczeństwa obywatelskiego są żywiołowe i spontaniczne inicjatywy oraz aktywności, które są autonomiczne wobec instytucji państwowych. Społeczeństwo obywatelskie ma istotne znaczenie dla określenia tempa przemian zachodzących w Polsce i nie tylko. Stopień obywatelskości określonego społeczeństwa wpływa na możliwość jego rozwoju oraz warunki życia.

E. Shils traktuje społeczeństwo obywatelskie jako jeden z elementów triady obok państwa i ekonomii. W tym ujęciu społeczeństwo składa się z wielu mniejszych zbiorowości (rodziny, wspólnot kulturalnych, etnicznych, klas społecznych, narodów itp.). Jego zdaniem społeczeństwo obywatelskie cechuje się zbiorową, podzieloną przez większość członków, samoświadomością o charakterze:

- poznawczym, zapewniającym narzędzia identyfikacji z innymi, a również bezpieczeństwo, a więc możliwość egzystencji w zmieniającej się rzeczywistości,
- normatywnym, oferującym kodeks norm i wartości regulujących zachowania społeczne oraz działania instytucji.

Spółeczeństwo takie jest powierzchnią, na której stykają się instytucje prawne oraz rządowe, a więc jest sferą publiczną. W tej sferze zachodzą procesy regulacyjne względem ekonomii oraz działań państwa³³.

Większość współczesnych teorii społeczeństwa obywatelskiego odnosi się do opinii, że społeczeństwo oraz państwo to dwa odmienne zbiory elementów i instytucji, pozostających w relacjach wzajemnej wymiany.

Państwo w odniesieniu do społeczeństwa obywatelskiego może odgrywać zróżnicowane role. Może je traktować jako aparat przymusu, a innym razem jako dostawcy usług. Ponadto państwo pozostaje znaczącym podmiotem sfery publicznej. W takim wyobrażeniu granica między nim a sferą społeczną jest szczególnie cienka.

³⁰ Tamże.

³¹ E. Shils, *Europa i społeczeństwo obywatelskie...*, s. 17.

³² M. Grabowska, T. Szawiel, *Budowanie demokracji*, Warszawa 2001, s. 154–155.

³³ E. Shils, *Co to jest społeczeństwo obywatelskie*, (w:) *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, (red.) K. Michalski, Kraków 1994, s. 9–14.

Według A. Giddensa państwo i społeczeństwo obywatelskie powinny działać jak partnerzy, ułatwiając sobie wzajemnie, ale także kontrolując swoje funkcjonowanie. Jednostka, będąca członkiem społeczeństwa obywatelskiego, może postrzegać państwo jako siłę zewnętrzną, ograniczającą zdecydowanie wolność, będąc zaś obywatelem państwa, postrzega je jako urzeczywistnienie własnych interesów³⁴.

Idea społeczeństwa obywatelskiego powstała po to, aby zachęcać obywateli do uczestnictwa w życiu publicznym, a nie zaś po to, by wspierać ucieczkę do sfery prywatnej. Jednakże społeczeństwa obywatelskiego nie należy utożsamiać z państwem, ani również ze społeczeństwem.

G. Hegel zwracał uwagę, iż społeczeństwo obywatelskie stanowi jeden z trzech elementów całego wielkiego systemu społecznego. Pierwszym elementem jest wspólnota narodowa, drugim państwo w rozumieniu rząd (parlament), trzecim społeczeństwo obywatelskie, które potrafi działać niezależnie od instytucji państwowych.

Najbardziej pożądanym systemem sprzyjającym rozwojowi tego społeczeństwa jest demokracja, gdzie głównym zadaniem władzy jest rządzić zgodnie z oczekiwaniami obywateli. Przykładowymi przejawami społeczeństwa obywatelskiego są:

- aktywność społeczna,
- samorządność,
- organizacje pozarządowe,
- współpraca dla dobra wspólnoty,
- wolontariat.

III. W celu utworzenia pełnego systemu wartości dostępnego dla wszystkich opracowano teorię tzw. zasad społecznych. Jest więc potrzeba zachowania w życiu gospodarczym i politycznym zasady subsydiarności, zasady solidarności i dialogu społecznego oraz zasady dobra wspólnego.

Zasada subsydiarności stanowi trzon koncepcji społeczeństwa obywatelskiego. W klasycznym ujęciu zasada subsydiarności stanowi podstawę decentralizacji, dekoncentracji i deregulacji. Zgodnie więc z zasadą pomocniczości wprowadzano trzy stopnie podziału terytorialnego, a przez to – zmianę zakresu kompetencji władz samorządowych i administracji rządowej na nowych szczeblach władzy³⁵. Pierwszym aktem w polskim porządku prawnym, który bezpośrednio odwołał się do zasady subsydiarności, była w końcu Europejska Karta Samorządu Terytorialnego – Konwencja Rady Europy z 15 października 1985 r. Zakres art. 4 odniósł się do poruszanej tematyki następująco: „Kierowanie sprawami publicznymi powinno, ogólnie rzecz biorąc, należeć, zgodnie z wolą, do tych organów władzy, które znajdują się najbliżej obywateli.

³⁴ A. Giddens, *Trzecia droga. Odnowa socjaldemokracji*, Warszawa 1999, s. 73.

³⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, 5 czerwca 1998 r. administracji rządowej w województwie, 16 lipca 1998 r. ordynacja wyborcza, 24 lipca 1998 r. o zmianie ustaw (Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576; Dz.U. 1998, Nr 91, poz. 577, Dz.U. 1998, Nr 91, poz. 578).

Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymóg skuteczności i ekonomii”³⁶.

Nie pomijamy minimalnego postulatu decentralizacji, którym jest podział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, co zapobiega demoralizującej i stwarzającej niebezpieczeństwo nadużycia koncentracji władzy w jednym ręku oraz gwarantuje wzajemną kontrolę odrębnych funkcjonalnie elementów aparatu państwowego³⁷.

Zasada pomocniczości ujawnia się także w zmianie katalogu funkcji, jakie wykonuje aparat państwowy w dziedzinie gospodarki.

Znaczenie zasady subsydiarności polega na tym, iż w sposób całościowy i spójny uzupełnia się koncepcję społeczeństwa obywatelskiego o ideę obywatelskiej odpowiedzialności jednostek oraz subsydiarnego państwa. Zbieżność subsydiarności, a także koncepcji społeczeństwa obywatelskiego sprowadza się do trzech punktów:

- odpowiedzialność i aktywność jednostek jako element wszelkich działań społecznych i politycznych,
- ograniczenie kompetencji i zadań państwa, którego bezpośrednia interwencja w życie obywateli jest odbierana jako pewna ostateczność, dopuszczalna, kiedy nieskuteczne okazują się działania jednostek oraz instytucji pośrednich,
- społeczna wartości i konieczność istnienia instytucji pośrednich pomiędzy państwem, a jednostką.

Jeżeli jest podejmowana wszelka aktywność zarówno instytucji państwowych, jak i społecznych przez pryzmat subsydiarności to powinna spełniać następujące warunki:

- subsydiarne towarzyszenie, czyli wszelka interwencja, pomoc jaką instytucje państwowe i społeczne podejmują w sytuacjach przerastających możliwości samodzielnego działania jednostek winna mieć charakter pomocy dla samopomocy. Powinna się koncentrować nie tylko na zaspokajaniu konkretnych potrzeb, ale w głównej mierze na dostarczaniu pewnych instrumentów działania, umiejętności, narzędzi, które pozwolą wspomaganej jednostce albo wspomaganemu podmiotowi społecznemu samodzielnie rozwiązywać codzienne problemy;
- zakaz odbierania, w którym ani społeczeństwo, ani też państwo nie powinno przeszkadzać w aktywności jednostek, wyłączać w podejmowanych przez nie działaniach w obszarach, gdzie mogą te czynności wykonywać samodzielnie;
- subsydiarna redukcja, polega na tym, że aby nie uzależniać jednostek oraz podmiotów społecznych od pomocy oraz interwencji z zewnątrz, interwencja owa powinna mieć charakter samowalczący, motywujący do usamodzielniania³⁸.

Zasada solidarności koncentruje się przede wszystkim na potrzebie bezinteresownego przekraczania poprzez poszczególne osoby ich partykularyzmu i prywatności. Zasada ta przypomina, iż społeczeństwo jest czymś dużo więcej niż tylko związkiem

³⁶ Dz.U. 1994, Nr 124, poz. 607, art. 4 ust. 3.

³⁷ E. Popławska, *Wpływ zasady subsydiarności...*, s. 140.

³⁸ Zob. M. Jeż, *Policja a społeczeństwo obywatelskie*, [praca magisterska – maszynopis], Rzeszów 2012.

różnych interesów czy transakcji. W kontekście zasady solidarności odwołuje się również do paradygmatu partycypacji, a więc udziału obywateli w życiu politycznym oraz publicznym. Obszerne, odpowiedzialne angażowanie się jednostek w sprawy wspólnoty społecznej oraz politycznej jest uznawane jako realizowanie zasady solidarności, które to rozwija społeczną oraz moralną naturę każdego człowieka. W takim przypadku otwarcie systemu politycznego na aktywność obywatelską oraz odpowiedzialność wszystkich członków społeczności są traktowane jako ważne kryteria oceny poszczególnych systemów politycznych. Demokracja jest uznawana za system, który zapewnia udział obywateli w decyzjach politycznych oraz rządzącym zapewnia możliwość wyboru i kontrolowania własnych rządów³⁹.

Istniejąca bliskość oraz zbieżność między zasadą solidarności a koncepcją społeczeństwa obywatelskiego jest wyrażona w czterech ideowych przesłaniach, akcentowanych w obydwu koncepcjach:

- nikt nie jest samotną wyspą, każdy człowiek ze względu na społeczny wymiar swojej natury potrzebuje do życia jakiejś wspólnoty, społeczności wobec której odczuwa lojalność, solidarność i odpowiedzialność;
- pomoc bliźnim jako warunek rozwoju osobistego, solidarne oraz bezinteresownie współdziałanie z innymi na rzecz innych jest warunkiem pełnego, moralnego, humanitarnego i religijnego rozwoju człowieka;
- uczestnictwo w życiu publicznym, a więc oparcie systemu politycznego na szerokiej partycypacji obywatelskiej w sprawach publicznych jest jednym z istotnych kryteriów jakości działania takiego systemu;
- relacje podmiotowe, gdzie prawdziwa międzyludzka oraz obywatelska solidarność opiera się na relacjach podmiotowych, a więc takich, w których poszczególne osoby są traktowane jak podmioty, a nie przedmioty, instrumenty, narzędzia służące zrealizowaniu tego czy innego celu.

Kolejną zasadą jest zasada dobra wspólnego, która jest swego rodzaju połączeniem, mediacją pomiędzy spojrzeniem subsydiarnym, akcentującym indywidualność, niepowtarzalność osoby, a zasadą solidarności, która zaznacza społeczny wymiar każdej osoby oraz wynikające z niej przesłanki moralne. Społeczeństwo obywatelskie jest elementem społecznego porządku. Dobro wspólne obejmuje sumę warunków życia społecznego, dzięki którym rodziny, jednostki oraz zrzeszenia mogą łatwiej osiągnąć swoją własną doskonałość. Na ogół dobro wspólne to rozmaite duchowe wartości oraz materialne dobra czy usługi, których każdy potrzebuje do indywidualnego rozwoju i życia, a które można osiągnąć tylko w społeczności, wspólnocie. Typowymi elementami dobra wspólnego są wartości takie jak miłość, poczucie akceptacji, formacja emocjonalna i moralna, a więc wartości, których w pełni można doświadczyć we wspólnocie rodziny, narodu. W sensie zaś społecznym oraz materialnym to system edukacji, bezpieczeństwo publiczne, transport, komunikacja czy służba zdrowia, a więc wszystkie niezbędne do życia

³⁹ M. Witkowska, A. Wierzbicki (red. nauk.), *Społeczeństwo obywatelskie*, Warszawa 2005, s. 81.

jednostki usługi oraz dobra, które może wytworzyć tylko wspólnota społeczeństwa czy państwa.

Zasada dobra wspólnego ma nie tylko charakter materialny, ale przede wszystkim instytucjonalny. Jej istotą jest dążenie do pewnego społecznego porządku, zespołu norm, czytelnych ram organizacyjnych, prawnych, na których wspólnoty mogą się oprzeć, w których mogą się trwale rozwijać oraz dostarczać niezbędne do życia wartości i dobra. Zinstytucjonalizowanie życia społecznego, oparcie go na ramach prawnych powoduje, iż staje się ono bardziej przejrzyste, niezależne i trwalsze od ludzkich emocji, stanu ducha czy też jednostkowej kondycji moralnej.

Dla koncepcji społeczeństwa obywatelskiego wynikają z tych zasad dwie podstawowe przesłanki:

- społeczeństwo obywatelskie wymaga otwartych, czytelnych oraz racjonalnych form zinstytucjonalizowania. Działania obywatelskie czy społeczne, nawet jeżeli są podejmowane w oparciu o najszlachetniejsze pobudki, aby przynieść oczekiwany efekt, muszą się opierać na czytelnym i jasnym podziale zadań, właściwie zdefiniowanej procedurze regulacji dotyczącej gromadzenia oraz wydatkowania ewentualnych środków finansowych itp.;
- dla skuteczności oraz trwałości wszelkie formuły społeczeństwa obywatelskiego powinny znaleźć umocnienie i uregulowanie w szerszym porządku prawnym oraz instytucjonalnym, jaki tworzą organizacje międzynarodowe i państwo. Przepisy prawa, regulacje administracyjne państwa, ordynacja podatkowa powinny tworzyć przestrzeń dla nieskrępowanego, skutecznego i przejrzystego funkcjonowania inicjatyw obywatelskich.

Poprzez zasadę solidarności akcentowany jest element odpowiedzialności obywateli za los bliźnich oraz wspólnot. Idea dobra wspólnego narzuca zaś analizowanej koncepcji społeczeństwa obywatelskiego pragmatyczny wymóg, zinstytucjonalizowania, uregulowania, prawnego uporządkowania obywatelskich inicjatyw oraz działań⁴⁰.

Dialog społeczny jest szczególną formą debaty o interesach społecznych. Jego uczestnikami są różni i równi partnerzy, w której żadna strona nie dominuje statusem, żaden interes nie jest z mocy prawa ważniejszy od innych i w którym nie działa prawo silniejszego, lecz różnice zdań niwelowane są w wyniku wzajemnych ustępstw. Od 1997 r. dialog społeczny jest – podobnie jak w części krajów Europy Zachodniej – zasadą ustrojową, dwukrotnie zapisaną Konstytucji. W Preambule Konstytucji czytamy: „W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny [...] my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej [...] ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Z kolei w Rozdziale I „Rzeczpospolita” art. 20 czytamy: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodar-

⁴⁰ M. Witkowska, A. Wierzbicki, *Społeczeństwo...*, s. 83.

czej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Z powyższych przepisów wynika, że dialog społeczny nie jest instrumentem rządzenia, który władza publiczna może stosować, gdy zechce. Władza jest konstytucyjnie zobowiązana do stosowania go. Partnerami dialogu społecznego są: organy samorządu terytorialnego, organy samorządu zawodowego, związki zawodowe, organizacje pracodawców oraz inne organizacje społeczne i przedstawicielstwa środowisk zawodowych i twórczych. Ich prawa i obowiązki, a także pozycję i rolę w dialogu określają odrębne akty prawne. Są one w zasadzie zgodne ze standardami europejskimi. Organizacyjnym trzonem dialogu społecznego w Polsce jest Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych. Równolegle, obok Komisji Trójstronnej, działa 12 Trójstronnych Zespołów Branżowych.

Istnieje także mechanizm dialogu na szczeblu wojewódzkim. Są to Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego (WKDS).

IV. Przedstawicielami współczesnych definicji społeczeństwa obywatelskiego byli m.in. R. Dahrendorf, który pisał, że „społeczeństwa obywatelskie charakteryzują się ogólnie przez istnienie autonomicznych, tj. nie sterowanych przez państwo ani inny ośrodek, organizacji i instytucji jako organów woli ludu. Ch. Taylor twierdzi, że „społeczeństwo obywatelskie istnieje wszędzie tam, gdzie istnieją wolne stowarzyszenia poza kuratelą władzy państwowej”. M. Walzer uznaje je za „przestrzeń niewymuszonego ludzkiego stowarzyszenia, a także sieć stosunków nawiązanych w imię rodziny, wiary, interesu oraz ideologii, ażeby tę przestrzeń wypełnić”⁴¹.

Wszystkie przytoczone definicje umieszczają społeczeństwo obywatelskie między strefą polityczną (państwo i jego system polityczny) a prywatną (rodzina, krąg znajomych, zakład pracy). Społeczeństwo obywatelskie stanowi tzw. trzeci sektor wypełniający wolną strefę stosunków społecznych. Wiele elementów społeczeństwa obywatelskiego, sprowadza się do roli trzeciego sektora, takich jak partie polityczne, stowarzyszenia czy związki zawodowe weszło już pośrednio do struktur państwa, stając się elementem jego systemu politycznego. A. Antoszewski zwraca uwagę na to, że społeczeństwa obywatelskiego nie można przeciwstawiać państwu, lecz przeciwnie – postrzegać go jako głęboko uwikłane w państwo czy też system polityczny⁴².

Przywrócenie ustroju demokratycznego, uznanie wszystkich obywateli za jednego suwerena władzy politycznej powoduje, że zbliżenie obu sfer stało się możliwe, zresztą społeczeństwo obywatelskie zawsze wiązało się z demokracją jako formą sprawowania władzy, a każdy znany historyczny model społeczeństwa obywatelskiego był funkcją konkretnej koncepcji demokracji⁴³.

⁴¹ K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, *Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, Warszawa 2007, s. 361.

⁴² Tamże, s. 361–362.

⁴³ W. Bokajło, K. Dziubka, *Społeczeństwo...*, s. 11–12.