

W poszukiwaniu dobrego prawa

Tom I
Perspektywa publicznoprawna

Księga jubileuszowa
Profesora Mirosława Steca

W poszukiwaniu
dobrego prawa

W poszukiwaniu dobrego prawa

Tom I
Perspektywa publicznoprawna

Księga jubileuszowa
Profesora Mirosława Steca

redakcja naukowa
Katarzyna Małysa-Sulińska
Marcin Spyra
Andrzej Szumański



PROFESOR MIROSŁAW STEC – CZŁOWIEK UNIWERSYTETU I SŁUŻBY PUBLICZNEJ

Ukończenie siedemdziesięciu lat i zbliżający się jubileusz pięćdziesięciolecia pracy akademickiej na Uniwersytecie Jagiellońskim Profesora Mirosława Steca to właściwa okazja do uhonorowania Jego osiągnięć w sferze aktywności zawodowej w postaci książki zawierającej zarówno opracowania naukowe przygotowane przez jakże wielu Jego uczniów i współpracowników – przyjaciół ze wszystkich ośrodków akademickich w Polsce, jak i listy gratulacyjne i wspomnieniowe nadesłane przez przedstawicieli świata służby publicznej. W ten sposób wszyscy autorzy pragną wyrazić swój podziw dla Profesora, Jego dokonań na niwie naukowej i w służbie publicznej, a równocześnie wdzięczność za możliwość bycia Jego uczniem, współpracownikiem, przyjacielem.

Mirosław Stec urodził się 23.08.1951 r. w Gliwicach, gdzie powojenny los rzucił matkę – Annę Dulębę – sanitariuszkę w powstaniu warszawskim, studiującą prawo na Uniwersytecie Jagiellońskim, a ojciec Stanisław Stec przyjechał studiować na Politechnice Gliwickiej. Jednak już w 1952 r. rodzina Steców zamieszkała w Krakowie. W czasie nauki szkolnej, w tym w I Liceum Ogólnokształcącym im. Bartłomieja Nowodworskiego (1965–1969), Jego nauczycielami byli znakomici krakowscy pedagodzy – polonista Jan Majda, historycy: Marek Eminowicz i Stanisław Jastrzębski, geograf Józef Staśko. To oni w istotny sposób kształtowali charakter i poglądy Profesora, co współgrało z wychowaniem otrzymanym w domu rodzinnym, w którym stykał się (niestety bardzo krótko) m.in. ze swymi dziadkami: Henrykiem Dulębą – strzelcem Pierwszej Kadrowej, a później żołnierzem Legionów Polskich i majorem Wojska Polskiego, oraz Leonem Stecem – nauczycielem i kierownikiem szkoły, aktywnym członkiem ruchu oporu w czasie II wojny światowej i po jej zakończeniu, skazanym w 1949 r. na (niewykonaną) karę śmierci (szerzej o tej postaci zob. artykuł Zbigniewa K. Wójcika zamieszczony w tym tomie).

W 1969 r. Mirosław Stec rozpoczął studia prawnicze na Uniwersytecie Jagiellońskim i na wykładach i ustnych egzaminach, podczas proseminariów i seminarium „zdążył” się zetknąć z wielkimi autorytetami nauk prawnych, takimi jak: Władysław Wolter (prawo karne), Wacław Osuchowski (prawo rzymskie), Adam Vetulani („korona”), Michał Patkaniowski (historia powszechna). Największy

wpływ na wybór kierunku Jego zainteresowań prawniczych miał jednak Stefan Grzybowski – legenda polskiej cywilistyki, wielki rektor Uniwersytetu Jagiellońskiego w latach 1956–1963, którego wykładów z prawa cywilnego, prawa wekslowego i czekowego miał możliwość wysłuchać, a także u którego zdawał egzaminy z tych przedmiotów (z wynikiem bardzo dobrym) oraz uczestniczył w proseminarium. W konsekwencji Jubilat wybrał specjalizację cywilną. W czasie studiów znakomicie łączył naukę z innymi formami aktywności studenckiej. Już na I roku uzyskał uprawnienia przewodnika górskiego i stał się członkiem Studenckiego Koła Przewodników Górskich, a od roku II aktywnie działał w Zrzeszeniu Studentów Polskich, zostając przewodniczącym Rady Wydziałowej Wydziału Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego, a następnie przewodniczącym Uczelnianego, a potem Wojewódzkiego Sądu Koleżeńckiego. Nie przeszkodziło to w uzyskaniu stypendium naukowego i miana najlepszego studenta Wydziału Prawa ani w uzyskaniu drugiego miejsca w konkursie na najlepszego studenta Uniwersytetu Jagiellońskiego w roku akademickim 1972/1973.

Jeszcze przed obroną pracy magisterskiej Jubilat otrzymał od prof. Stanisława Włodyki propozycję zatrudnienia w charakterze asystenta stażysty w Instytucie Prawa Cywilnego, w powstałym z dniem 1.10.1993 r. Zakładzie Prawa Gospodarczego. Od razu zaczął prowadzić w pełnym wymiarze ćwiczenia z tego przedmiotu, a równocześnie rozpoczął badania naukowe w zakresie części ogólnej prawa gospodarczego oraz, zgodnie z zamysłem prof. Stanisława Włodyki, przyporządkowującym poszczególnym pracownikom Zakładu gałęzie prawa składające się na część szczególną tegoż prawa, w zakresie prawa transportowego. Stało się ono polem badawczym eksplorowanym do chwili obecnej, na którym osiągnięcia Profesora Steca stawiają Go w roli twórczego sukcesora wybitnych naukowców tej gałęzi prawa – profesorów Władysława Górskiego i Mieczysława Sośniaka. Już w 1975 r. Profesor Mirosław Stec określił problematykę rozprawy doktorskiej, obejmującą zagadnienie kontraktów w prawie lotniczym, uznając, że prawo umów gospodarczych stanowi tę sferę prawa, która w najmniejszym stopniu podlega oddziaływaniu panującej ówczesnie doktryny, odnoszącej się do prawnych aspektów gospodarki socjalistycznej (jak np. w zakresie prawa przedsiębiorstw państwowych). Dzięki kilkumiesięcznemu wyjazdowi stażowemu w 1976 r. do Montrealu – stolicy lotnictwa światowego – Profesor Mirosław Stec zebrał istotną część materiałów niezbędnych do napisania rozprawy doktorskiej zatytułowanej „Lotnicze umowy czarterowe”. Obronił ją 1.06.1982 r. (była to pierwsza obrona w częściowo zawieszonym stanie wojennym), a jej recenzentami byli profesorowie: Jerzy Rajski, Józef Skąpski i Ireneusz Weiss, zaś promotorem prof. Stanisław Włodyka. Jej walory naukowe docenione zostały w konkursie „Państwa i Prawa” z 1984 r. na najlepsze prace doktorskie obronione w latach 1981–1983, w którym powyższa rozprawa uzyskała I miejsce. Jej nowatorska idea sprowadza się do twierdzenia, że umowa czarteru lotniczego stanowi przejaw tworzącej się wówczas nowej kategorii umów w sferze gospodarczej,

w której w nierozzerwalny sposób powiązane ze sobą zostają dwa świadczenia oferowane klientom: pierwsze – sprowadzające się do oddania do ich dyspozycji rzeczy, i drugie – polegające na świadczeniu usług w postaci obsługi tych rzeczy, najczęściej wysoce specjalistycznego sprzętu (jakim jest właśnie współczesny samolot). Propozycje poczynione przez Autora w tej pracy, wydanej kilka lat później, wykorzystywane były przy konstruowaniu wzorców umownych przez towarzystwa lotnicze.

W kolejnych latach Profesor Mirosław Stec prowadził pogłębione badania nad systemem umownym w działalności przewozowej, czego rezultatem był szereg publikacji artykułowych, zakończonych opublikowaniem w 1993 r. fundamentalnej dla polskiego prawa transportowego monografii pt. *Odpowiedzialność cywilna przewoźnika za szkody w przesyłce. Geneza, charakter prawny, granice. Studium prawnoporównawcze* (recenzentami byli profesorowie: Stanisław Włodyka, Jerzy Rajski i Andrzej Wąsiewicz), na podstawie której rok później uzyskał stopień naukowy doktora habilitowanego. Tak jak i przy doktoracie, zebranie odpowiednich materiałów, niezbędnych przy pisaniu rozprawy o charakterze prawnoporównawczym, możliwe było dzięki dwóm kilkumiesięcznym stażom – na Uniwersytecie w Bochum i w Instytucie Prawa Porównawczego w Lozannie.

W Zakładzie Prawa Gospodarczego, przekształconym w 1990 r. w Katedrę Prawa Gospodarczego Prywatnego, przywiązywano ogromną wagę do właściwego poziomu dydaktyki, dlatego już w latach 70., a później 80. XX w., przygotowywano publikacje dydaktyczne mające szersze grono adresatów, w tym zwłaszcza praktyków. Najważniejsze dzieło nosiło tytuł *Prawo gospodarcze – zarys systemu* (z 1988 r. pod red. prof. Stanisława Włodyki), w którym Profesor Mirosław Stec był autorem rozdziału poświęconego prawnym aspektom działalności transportowej. W formie istotnie zmienionej i poszerzonej, wynikającej z dokonanych zmian ustroju politycznego i gospodarczego po 1989 r., zostało wydane w 2001 r. pod tytułem *Prawo umów w obrocie gospodarczym*. Profesor Mirosław Stec, uznając potrzebę wzbogacenia listy podręczników z zakresu prawa handlowego oferowanych studentom, razem z prof. Teresą Mróz (jako redaktorzy i współautorzy) oraz z innymi pracownikami Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku opracował, wielokrotnie wznawiany, podręcznik *Prawo gospodarcze prywatne*, uznawany w środowisku akademickim za jeden z najlepszych w Polsce i dlatego wykorzystywany na wielu uczelniach kształcących prawników.

Z chwilą podjęcia się przez wydawnictwo Beck inicjatywy przygotowania i wydania wielotomowych systemów poszczególnych rodzin czy gałęzi prawa Profesor Mirosław Stec został poproszony o napisanie rozdziałów o umowach przewozowych zarówno w *Systemie Prawa Prywatnego* (w wielokrotnie wznawianych tomach *Prawo zobowiązań – część szczegółowa* i *Prawo zobowiązań – umowy nienazwane*), jak i w *Systemie Prawa Handlowego* (w tomie *Prawo umów handlowych*, także mającym wiele wydań). To w tych publikacjach zaproponowana została oryginalna, spójna i oparta na przekonujących kryteriach systematyka tych umów.

W latach 90. XX w. i pierwszej dekadzie obecnego wieku spektrum zainteresowań Profesora Mirosława Steca poszerzyło się o problematykę prawa papierów wartościowych, przede wszystkim w zakresie papierów towarowych, w tym konosamentów i dowodów składowych, omawianych w kolejnych tomach *Systemu Prawa Handlowego*. W ramach tego ostatniego Systemu Jubilat przejął, po śmierci prof. Stanisława Włodyki, redagowanie dwóch tomów, których wydanie, wobec ich znacząco odmiennej koncepcji i systematyki materii w nich zawartych, zostały potraktowane przez wydawnictwo Beck jako pierwsze ich wydanie. Dotyczy to t. 4, zatytułowanego *Prawo instrumentów finansowych* (2016), oraz trójwoluminowego t. 5, pt. *Prawo umów handlowych* (2020).

Kolejną monografią Profesora Mirosława Steca zajmującą niepodważalne miejsce w doktrynie prawa cywilnego i handlowego jest książka zatytułowana *Umowa przewozu w transporcie towarowym*, wydana w 2005 r., stanowiąca podstawową przesłankę uzyskania przez Niego w 2006 r. tytułu profesora nauk prawnych. Stanowi ona pierwsze w polskiej literaturze pełne opracowanie tego najważniejszego, kodeksowego kontraktu w działalności transportowej, do której każdy autor piszący o tej umowie musi się odwołać.

Następne lata w twórczości naukowej Jubilata w omawianym zakresie charakteryzują się dużą intensywnością w pogłębianiu jurydycznej analizy kontrowersyjnych kwestii, rodzących się w konkretnych stanach faktycznych, często rozstrzyganych w orzeczeniach sądowych, w tym zwłaszcza w wyrokach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Profesor Mirosław Stec jest autorem kilkunastu pozycji artykułowych i glos, zamieszczonych w uznanych czasopismach i wieloautorskich monografiach (zwłaszcza księgach jubileuszowych) tworzących spójną całość (swoistą „wieloodcinkową” monografię), a dotyczących problematyki ochrony konsumenta – pasażera w sytuacjach niewykonania lub nienależytego wykonania jednej z umów przewozowych, co nierozzerwalnie wiąże się z zagadnieniem podstaw i zakresu odpowiedzialności przewoźnika z powyższych tytułów. Równocześnie przedmiotem jego zainteresowań badawczych stało się prawo turystyczne, a zwłaszcza usługi turystyczne i kontraktowa podstawa ich świadczenia. Obok szeregu artykułów z tego zakresu należy zaakcentować zamieszczone w *Systemie Prawa Handlowego* z 2020 r. (t. 5C pt. *Prawo umów handlowych*) pierwsze w literaturze polskiej systemowe ujęcie umów turystycznych, obejmujące także, ujętą w Kodeksie cywilnym, umowę nazywaną powszechnie „hotelową”. Ostatnim, będącym jeszcze w druku, ponad 20-arkuszowym dziełem Profesora w sferze prawa przewozowego są komentarze do: 1) przepisów Kodeksu cywilnego o umowie przewozu i spedycji oraz 2) ustawy – Prawo przewozowe, wydawane w ramach dużego komentarza do prawa zobowiązań (pod red. Piotra Machnikowskiego).

Szczególną cezurą czasową w karierze zawodowej Profesora Mirosława Steca okazał się rok 1989 i dokonująca się wówczas w naszym kraju pokojowa rewolucja ustrojowa. Wówczas, podobnie jak Jego kilkunastu kolegów – adiunktów i asystentów na

Wydziale Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego, został „wezwany” do służby publicznej, pozytywnie odpowiadając na propozycję objęcia funkcji w randze wicewojewody, Delegata Pełnomocnika Rządu ds. Samorządu Terytorialnego w województwie miejskim krakowskim, którym został 1.04.1990 r. W tej roli był odpowiedzialny za tworzenie odpowiednich warunków organizacyjnych, majątkowych i finansowych oraz przygotowanie kadr gotowych do przejęcia władzy w gminach tegoż województwa w wyniku pierwszych wolnych wyborów do organów samorządu gminnego odbytych 27.05.1990 r. W ten sposób rozpoczęła się wielka i poważna „przygoda” Profesora Mirosława Steca z samorządem i całą administracją publiczną, która nie tylko zaowocowała aktywnym udziałem w tworzeniu podstaw prawnych i organizacyjnych niepodległego, suwerennego państwa, lecz także przerodziła się w głębokie, naukowe zainteresowanie prawem samorządu terytorialnego i administracji publicznej, a wręcz szerzej – konstytucyjnym ustrojem samorządu i administracji oraz, w konsekwencji, ustrojowym prawem administracyjnym. Od tej chwili, z niewielkimi tylko przerwami, Profesor Mirosław Stec sprawował aż do 2018 r. odpowiedzialne funkcje w szeroko rozumianej administracji publicznej. Co warto podkreślić, przez cały ten czas pozostawał w stosunku pracy z Uniwersytetem Jagiellońskim, choć, oczywiście, w pewnych okresach, na częście etatu. W sierpniu 1991 r. powołany został na stanowisko Dyrektora Departamentu Samorządu Terytorialnego, a następnie Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej w Urzędzie Rady Ministrów, by w rządzie Hanny Suchockiej zostać wiceministrem w Urzędzie Rady Ministrów, odpowiedzialnym za samorząd terytorialny i terytorialną administrację rządową. W tym czasie stał się współautorem, obok profesorów Teresy Dębowskiej-Romanowskiej i Karola Podgórskiego, oryginalnej koncepcji niezależnej instytucji nadzoru i kontroli finansowej nad samorządem terytorialnym – regionalnych izb obrachunkowych oraz, po uchwaleniu odpowiedniej ustawy w 1992 r., osobą odpowiedzialną za proces rzeczywistego powoływania do życia tej instytucji. Równolegle nadzorował proces przekazywania zadań i kompetencji ponad 50 samorządom największych polskich miast w ramach tzw. pilotażu poprzedzającego zaplanowaną reformę powiatową. Profesor Mirosław Stec złożył dymisję z tego stanowiska w lutym 1994 r., gdy okazało się, że rząd Waldemara Pawlaka nie zamierza kontynuować terytorialnej, samorządowej reformy naszego kraju. Jednak już w roku następnym Jubilat został kierownikiem zespołu ekspertów w Instytucie Spraw Publicznych – niezależnym think tanku – przygotowującym kompleksowy projekt reformy ustrojowej polskiego województwa. Wynik prac tego zespołu w postaci obszernego raportu, zawierającego także gotowe projekty ustawodawcze, został opublikowany w 1997 r. w czasopiśmie „Samorząd Terytorialny”, ale – co istotniejsze – projekty te stały się podstawą projektów ustaw reformujących cały ustrój terytorialny Polski, przygotowanych przez rząd Jerzego Buzka i skierowanych do Sejmu w styczniu 1998 r. Premier powierzył wtedy Profesorowi Mirosławowi Stecowi kierowanie rządowym zespołem eksperckim: po pierwsze – uczestniczącym w parlamentarnym procesie

legislacyjnym obejmującym ustawy ustrojowe, po drugie – przygotowującym projekty ustaw wdrażających reformę i aktów wykonawczych do nich, po trzecie – monitorującym i doradzającym rządowi w procesie wprowadzania reformy w życie. Warto wspomnieć, że w latach 1995–1996 Jubilat uczestniczył – jako ekspert – w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego przy formułowaniu rozdziału dotyczącego samorządu terytorialnego.

Kompetencje merytoryczne i umiejętności organizatorskie Jubilata zadecydowały, że Jerzy Buzek, po uchwaleniu ustawy o służbie cywilnej, powołał Jubilata w 1999 r. na funkcję przewodniczącego Rady Służby Cywilnej – zwierzchniego organu nadzorującego system służby cywilnej, którą pełnił przez jej pierwszą kadencję do 2005 r. Z kolei doświadczenie w pracy administracji publicznej oraz jej znajomość z praktycznego i teoretycznego punktu widzenia spowodowały, że Marszałek Sejmu trzykrotnie powoływał Profesora Mirosława Steca w skład Kolegium Najwyższej Izby Kontroli (2008–2017) jako przedstawiciela prawniczego środowiska naukowego. W tej sekwencji odpowiedzialnych funkcji w administracji publicznej swoistym jej ukoronowaniem było powierzenie Mu przez Premiera Donalda Tuska w 2011 r. funkcji przewodniczącego Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów. Owoce prac Rady, jak również walory osobiste Profesora stanowiły przesłankę podjęcia przez tego Premiera decyzji w 2014 r. o powołaniu Go na kolejną kadencję jako przewodniczącego Rady, którą to funkcję sprawował do 2018 r.

Odrębna wzmianka należy się zasługom Jubilata związanym z powstaniem i funkcjonowaniem Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Już jako dyrektor departamentu i wiceminister w Urzędzie Rady Ministrów aktywnie współtworzył tę Szkołę, przygotowując dotyczące jej podstawowe akty normatywne i zapewniając odpowiednie warunki organizacyjne i materialno-techniczne. Od samego początku aktywnie uczestniczył w jej działalności jako członek, a następnie (przez trzy kadencje) przewodniczący Rady Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (do 2016 r.), a także w roli wykładowcy zarówno dla słuchaczy stacjonarnych, jak i na kursach oraz szkoleniach adresowanych do pracujących polskich urzędników oraz stażystów z krajów objętych porozumieniem nazywanym „partnerstwem wschodnim”, przede wszystkim z Ukrainy i Gruzji.

Od momentu podjęcia się obowiązków w sferze publicznej Profesor Mirosław Stec uczynił ustrojowe prawo administracyjne, a zwłaszcza prawo samorządu terytorialnego, przedmiotem własnych badań naukowych, stając się z czasem jednym z najwybitniejszych specjalistów z tego zakresu w Polsce. Jako współautor wojewódzkiej reformy ustrojowo-terytorialnej w wielu artykułach przedstawiał jej genezę, historyczne antecedencje, zasady i uzasadniał konkretnie przyjęte rozwiązania normatywne, by przywołać pojęcia „administracja zespolona”, „służby, inspekcje i strażę”, propozycje podziału terytorialnego na województwa. To On zaproponował, by najważniejszą osobą w samorządzie województwa nazwać „marszałkiem” (pozostawiając termin „wojewoda” jako nazwę organu administracji rządowej),

a urząd obsługujący jego i organy samorządu województwa – „urzędem marszałkowskim”. Dlatego Jubilat był i jest bardzo często proszony przez organy jednostek samorządu terytorialnego, organizacji zrzeszających je, administracji rządowej czy parlamentu o sporządzanie opinii i ekspertyz. Napisał ich kilkadziesiąt, często publikowanych i dostępnych w otwartym obiegu, a ich istotną częścią są projekty opinii przygotowanych, a następnie przyjętych przez Radę Legislacyjną (zostały one opublikowane w „Przeglądzie Legislacyjnym”). Największy fragment dorobku naukowego z tego zakresu stanowią jednak artykuły publikowane w renomowanych polskich czasopismach prawniczych i książkach stanowiących zbiór artykułów (najczęściej w księgach jubileuszowych). Jest ponadto twórcą koncepcji, redaktorem i współautorem oryginalnego, wydanego w 2008 r., opracowania łączącego cechy wieloautorskiej monografii dotyczącej regionalnych izb obrachunkowych z wyczerpującym komentarzem do ustawy o tych izbach. Równolegle do wydania tej książki trwały prace redakcyjne nad kilkutomowym *Systemem Prawa Samorządu Terytorialnego* (pod red. prof. Ireny Lipowicz), w którym Profesor Mirosław Stec jest autorem obszernego fragmentu dotyczącego ustroju terytorialnego naszego kraju i miejsca zajmowanego w nim przez samorząd terytorialny.

W pierwszej dekadzie XXI w. Profesor Mirosław Stec kierował w Instytucie Spraw Publicznych i w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową kilkanaście zespołami realizującymi granty badawczo-wdrożeniowe. Ich efektem były wieloautorskie opracowania opublikowane w „Samorządzie Terytorialnym”, z których najważniejsze to: *System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych*, *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*, *Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce*, *Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia*.

Uznanie naukowej pozycji i dorobku Profesora Mirosława Steca w powyższej sferze spowodowało, że Rektor Uniwersytetu Jagiellońskiego w 2006 r. powierzył Mu kierowanie Katedrą Prawa Samorządu Terytorialnego, którą to funkcję pełnił przez piętnaście lat do 2021 r. Przyjmując kierownictwo w tej jednostce, objął opieką organizacyjną, ale przede wszystkim pieczę merytoryczną, trzech pracowników naukowo-dydaktycznych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego: dra Marka Mączyńskiego, dra Kazimierza Bandarzewskiego oraz dra Stefana Płażka. Po 2 latach do tego grona dołączyła dr Katarzyna Małysa-Sulińska. Znamienne jest, że wszystkie te osoby – specjalizując się w różnych aspektach prawa administracyjnego – pod kierownictwem Profesora Mirosława Steca stworzyły zespół świetnie współpracujących ze sobą naukowo ludzi, a efektem tej współpracy jest dorobek piętnastu edycji cyklicznej imprezy naukowej organizowanej pod nazwą Seminarium Naukowe Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego. W wydarzeniu tym, organizowanym cyklicznie od 2007 r., uczestniczą przedstawiciele wszystkich liczących się ośrodków akademickich w Polsce oraz reprezentacja

ośrodków zagranicznych, a także przedstawiciele praktyki prawniczej, w tym Rzecznik Praw Obywatelskich, sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych, jak również pracownicy urzędów administracji samorządowej oraz rządowej, w tym liczna reprezentacja prezesów samorządowych kolegiów odwoławczych oraz prezesów regionalnych izb obrachunkowych. Seminarium Naukowe Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego zyskało bowiem przymiot nieformalnego zjazdu prawników zajmujących się samorządem terytorialnym z perspektywy różnych gałęzi prawa, gdyż – co zauważył jego twórca w osobie Jubilata – istnieje potrzeba prowadzenia wspólnego dyskursu prawniczego pomiędzy przedstawicielami różnych specjalizacji prawniczych, w tym: administratywistami, konstytucjonalistami, finansistami i cywilistami, ale także historykami. Od wielu lat w wydarzeniu tym uczestniczy sto kilkadziesiąt osób (a ograniczenia pandemiczne, wymuszając udział kilkudziesięciu osób w formule zdalnej, postawiły przed organizatorami nieznane dotąd wyzwania, tworząc jednocześnie nowe możliwości), odbywa się ono w formule dwu- lub trzydniowej. Pokłósiem dyskusji prowadzonej w trakcie tych wydarzeń naukowych jest zaś seria 18 monografii naukowych (ostatnia z nich ukaże się równolegle z niniejszą Księgą). Podkreślenia wymaga przy tym, że choć z biegiem lat przyjęło się, iż pieczę naukowo-organizacyjną nad wydarzeniem skupiającym badaczy prawa samorządu terytorialnego sprawuje tandem: Mirosław Stec – Katarzyna Małysa-Sulińska, to stanowi ono efekt pracy całego zespołu stworzonego przez Jubilata, do którego w 2019 r. dołączyła dr Katarzyna Elias.

Nie sposób w tym miejscu przemilczeć okoliczności, że dołączenie dr Katarzyny Elias do zespołu Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego zakończyło okres, w którym była to jedyna jednostka w strukturze organizacyjnej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego zatrudniająca wyłącznie pracowników samodzielnych. Żadna z osób znających przymioty charakteru Jubilata nie może mieć wątpliwości, jak znacząca była Jego rola w następujących po sobie awansach naukowych na dr hab.: Marka Mączyńskiego, Kazimierza Bandarzewskiego, Katarzyny Małysy-Sulińskiej i Stefana Płażka, a także uczelnianych na prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego: Marka Mączyńskiego i Katarzyny Małysy-Sulińskiej. Swoim podopiecznym Profesor Mirosław Stec służył bowiem zawsze nie tylko wsparciem merytorycznym, dobrą radą i ciepłym słowem, lecz także napomnieniem, gdy – w Jego ocenie – ich rozwój naukowy następował niezbyt dynamicznie, co wszakże miało miejsce niezwykle rzadko.

Wszystko to zaś odbywało się przy aktywnym zaangażowaniu prof. dra hab. Mirosława Steca w działalność naukowo-dydaktyczną prowadzoną przez Katedrę Prawa Gospodarczego Prywatnego Uniwersytetu Jagiellońskiego. Będąc kierownikiem Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, pozostawał On bowiem pracownikiem drugiej wskazanej jednostki, prowadząc w jej ramach zarówno wykłady, jak i seminaria, czego skutkiem było wypromowanie

wielu doktorów oraz magistrów prawa specjalizujących się w prawie gospodarczym prywatnym. Trudno zatem nie spotkać wychowanków Profesora w każdej z renomowanych kancelarii prawnych, a także większości sądów powszechnych.

Należy w tym miejscu, poświęconym umiejętnościom Profesora Mirosława Steca w kierowaniu uczelnianymi zespołami naukowo-dydaktycznymi, zaznaczyć, że w 1997 r. na prośbę władz powstałego w tym roku Uniwersytetu w Białymstoku objął On kierowanie nowo powstałą Katedrą Prawa Handlowego w Instytucie Prawa Cywilnego na Wydziale Prawa tego Uniwersytetu, z której w ciągu 14 lat (w 2011 r. zrezygnował, uznając, że rolę swoją należycie wypełnił) uczynił znaczący ośrodek badania prawa handlowego z liczącymi się postaciami tej gałęzi prawa z prof. Teresą Mróz na czele, czego dowodami były m.in. wspomniany wyżej podręcznik oraz organizacja Zjazdu Katedr w 2011 r. i jej pokłosie w postaci obszernej publikacji pokonferencyjnej.

Znaczące są zasługi Profesora Mirosława Steca na polu wydawania naukowych periodyków prawnych. Od prawie 30 lat kieruje komitetem redakcyjnym „Finansów Komunalnych” – czasopisma regionalnych izb obrachunkowych, którego powstania był zresztą inicjatorem, a wydawanego przez wydawnictwo Wolters Kluwer. Od początku istnienia, czyli od 1994 r., był członkiem, a od ponad 10 lat jest przewodniczącym Rady Programowej „Casusa” – periodyku samorządowych kolegiów odwoławczych. Także od pierwszego numeru jest członkiem kolegium redakcyjnego „Orzecznictwa w Sprawach Samorządowych”, natomiast od 30 lat jest członkiem Rady Programowej „Samorządu Terytorialnego”. W sferze prawa prywatnego od ponad 25 lat, na zaproszenie ówczesnego redaktora naczelnego prof. Stefana Grzybowskiego, uczestniczy w pracach kolegium redakcyjnego wydawanego przez Polską Akademię Umiejętności „Kwartalnika Prawa Prywatnego”, zaś od ponad 10 lat zasiada w Radzie Programowej miesięcznika Stowarzyszenia Notariuszy Polskich „Rejent”. W trakcie pełnienia funkcji przewodniczącego Rady Legislacyjnej był równocześnie redaktorem naczelnym „Przeglądu Legislacyjnego” – kwartalnika Rady.

W sferze kształcenia kadry naukowej osiągnięcia profesora Mirosława Steca są także niebagatelne. Wypromował – jak już zasygnalizowano powyżej – kilkunastu doktorów prawa, a kilka osób oczekuje na dalsze stadia w procedurze doktorskiej. Był recenzentem w ponad 40 przewodach doktorskich oraz kilkunastu habilitacyjnych i profesorskich. Jego uczniowie posiadają już tytuły profesora (Teresa Mróz), stanowiska profesora uczelnianego (poza wspomnianymi powyżej: Markiem Mączynskim, Katarzyną Małysą-Sulińską, w gronie tym jest również Grażyna Cern) lub stopień doktora habilitowanego (Marcin Spyra, a także wspomniani powyżej: Kazimierz Bandarzewski, Stefan Płazek).

Profesor Mirosław Stec nie unikał służenia swoim czasem i umiejętnościami macierzystej Uczelni i Wydziałowi Prawa i Administracji. Przez wiele lat, jako student, asystent i adiunkt, był przedstawicielem tych wspólnot akademickich w Radzie Wydziału, zaś w latach stanu wojennego i po jego zniesieniu (do 1989 r.) był członkiem

Uczelnianej Komisji Socjalnej, odgrywającej wówczas kapitalną rolę w świadczeniu pomocy potrzebującym pracownikom Uniwersytetu. W drugiej połowie lat 80. był członkiem Senatu Uniwersytetu Jagiellońskiego reprezentującym młodych pracowników nauki oraz, na okres jednej kadencji (1986–1989), został wybrany przez tych pracowników ze wszystkich uniwersytetów w Polsce jako ich przedstawiciel w Radzie Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W latach 90. był członkiem Uczelnianej Komisji Dyscyplinarnej Uniwersytetu Jagiellońskiego, a po 2000 r. – Wydziałowej Komisji Programowo-Dydaktycznej. Przez ostatnich kilkanaście lat (do 2021 r.) zasiadał w Wydziałowej Komisji ds. Finansów i Nagród, a także Wydziałowej Komisji ds. przeprowadzania okresowej oceny nauczycieli akademickich.

Nie można też pominąć zasług Profesora Mirosława Steca w sferze kreowania społeczeństwa obywatelskiego poprzez aktywność w stowarzyszeniach i fundacjach. Już w 1990 r. był twórcą Małopolskiego Instytutu Samorządu Terytorialnego „Na Szlaku” jako placówki Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, zaś w 2014 r. był jednym z założycieli Fundacji „Małopolska Izba Samorządowa”, w której od początku istnienia jest przewodniczącym jej Rady Nadzorczej. Od połowy lat 90. przez ponad 10 lat aktywnie działał w Społecznym Towarzystwie Oświatowym, będąc przez kilka lat prezesem Koła nr 164 tego Stowarzyszenia w Krakowie, prowadzącym zespół szkół (przedszkole, szkoła podstawowa, gimnazjum i liceum) im. Juliusza Słowackiego.

Za swe osiągnięcia naukowe był wielokrotnie wyróżniany nagrodami (w tym kilka razy I i II stopnia) Rektora Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Ministra Edukacji Narodowej, zaś za działalność w sferze publicznej – Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski, Krzyżami Zasługi, a także środowiskowymi odznaczeniami i odznakami, w tym m.in. „Za zasługi dla legislacji”, „Za zasługi dla samorządu terytorialnego”, nagrodą im. Grzegorza Palki, medalem „Dziękujemy za Wolność”, przyznawanym przez stowarzyszenie „Sieć Solidarności”.

Profesor Mirosław Stec umie też znakomicie wykorzystywać czas wolny (jak On potrafi go „wykroić”?). Jako przewodnik beskidzki przewędrował polskie góry (od Bieszczadów po Beskid Śląski), a kochając krajoznawstwo i podróże, przemierzył samochodem, wraz ze swoją rodziną (żoną Bożeną oraz córkami: Olą i Ulą), prawie całą Polskę i niemałą część Europy, natomiast przynajmniej tygodniowy pobyt na nartach w Alpach stanowi dla rodziny Steców niezbywalny punkt zimowego urlopu. Profesor Mirosław Stec z żoną (polonistką) są też zagorzałymi teatromanami, kinomanami i wielbicielami Piwnicy pod Baranami.

Lipiec 2022 r.

*Katarzyna Małysa-Sulińska
Marcin Spyra
Andrzej Szumański*

WYKAZ PUBLIKACJI PROFESORA MIROSŁAWA STECA

I. Publikacje naukowe

1. Monografie

Umowy czarterowe w transporcie lotniczym, Kraków 1988

Odpowiedzialność cywilna przewoźnika za szkody w przesyłce. Geneza, charakter prawny, granice. Studium prawnoporównawcze, Kraków 1993

Umowa przewozu w transporcie towarowym, Kraków 2005

2. Systemy i komentarze

Umowy transportowe [w:] *Prawo umów w obrocie gospodarczym*, red. S. Włodyka, Warszawa 2001

Umowa przewozu [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 7, *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, red. J. Rajski, Warszawa 2001; wyd. II zmienione i rozszerzone, Warszawa 2004; wyd. III zmienione i rozszerzone, Warszawa 2011; wyd. IV zmienione i rozszerzone, Warszawa 2018

Konosament [w:] *Prawo papierów wartościowych*, red. S. Włodyka, Warszawa 2004

Umowy transportowe [w:] *System Prawa Handlowego*, t. 5, *Prawo umów handlowych*, red. S. Włodyka, Warszawa 2006; wyd. III zmienione i rozszerzone, Warszawa 2011; wyd. IV zmienione i rozszerzone, Warszawa 2014; wyd. V zmienione i rozszerzone, Warszawa 2017

Umowy nienazwane w działalności transportowej [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 9, *Prawo zobowiązań – umowy nienazwane*, red. W. Katner, Warszawa 2010; wyd. II zmienione i rozszerzone, Warszawa 2015; wyd. III zmienione i rozszerzone, Warszawa 2018

Komentarz do art. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych [w:] *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, red. M. Stec, Warszawa 2010

Dowody składowe [w:] *System Prawa Handlowego*, t. 4, *Prawo instrumentów finansowych*, red. M. Stec, Warszawa 2016

- Konosament* [w:] *System Prawa Handlowego*, t. 4, *Prawo instrumentów finansowych*, red. M. Stec, Warszawa 2016
- Ogólna charakterystyka obrotu handlowego i umów w nim zawieranych* [w:] *System Prawa Handlowego*, t. 5A, *Prawo umów handlowych*, red. M. Stec, Warszawa 2020 (współautor: S. Włodyka)
- Umowy w działalności transportowo-logistycznej* [w:] *System Prawa Handlowego*, t. 5C, *Prawo umów handlowych*, red. M. Stec, Warszawa 2020
- Umowy w działalności turystycznej* [w:] *System Prawa Handlowego*, t. 5C, *Prawo umów handlowych*, red. M. Stec, Warszawa 2020
- Umowa przewozu* (art. 774–793 KC) [w:] *Zobowiązania. Część ogólna*, t. II, *Komentarz*, red. P. Machnikowski (w procesie wydawniczym)
- Umowa spedycji* (art. 794–804 KC) [w:] *Zobowiązania. Część ogólna*, t. II, *Komentarz*, red. P. Machnikowski (w procesie wydawniczym)
- Prawo przewozowe – ustawa* [w:] *Zobowiązania. Część ogólna*, t. II, *Komentarz*, red. P. Machnikowski (w procesie wydawniczym)
- Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i miejsce w nim samorządu terytorialnego* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 2, *Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz

3. Artykuły, glosy, recenzje w czasopismach naukowych i wieloautorskich monografiach

- Glosa do postanowienia SN z dnia 29 czerwca 1974 r., I CZ 47/74*, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1977/9
- Umowa czarteru lotniczego*, „Państwo i Prawo” 1979/6
- Recenzja książki U. Scheucha, *Luftbeförderungs- und Charterverträge unter besonderer Berücksichtigung des internationalen Privatrechts*, Winterthur 1979, „Państwo i Prawo” 1981/6
- O pojęciu umowy czarteru lotniczego*, „Problemy Prawa Przewozowego” 1982/3
- Głos w dyskusji na zjeździe Katedr Prawa Gospodarczego, „Acta Universitatis Nicolai Copernici” 1982
- Nowa koncepcja prawa gospodarczego w Związku Radzieckim*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1984/XVIII
- Prawne formy prowadzenia działalności transportowej przez placówki teatralne*, „Problemy organizacyjno-prawne międzyteatralnej jednostki usług transportowych”, Kraków 1984
- Umowa o zamienną eksploatację samolotów, tzw. interchange*, „Problemy Ekonomiki Transportu” 1984/4
- Recenzja książki W.G. Afanasjewa, *Mieżdunarodnyje otnoszenija w obłastii grażdanskoi awiacii*, Moskwa 1983, „Państwo i Prawo” 1985/6

- Z problematyki prawnej przedsiębiorstw wspólnych przedsiębiorstw państwowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1985/115
- Kooperacyjne umowy czarterowe*, „Państwo i Prawo” 1987/8
- Recenzja książki J. Basedowa, *Der Transportvertrag*, Tübingen, „Państwo i Prawo” 1988/9
- Przekształcanie przedsiębiorstw komunalnych – zakres i podstawy prawne rozstrzygnięć gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1995/7–8
- Recenzja książki *Samorządowy Poradnik Budżetowy na 1995 r.*, red. W. Miemiec, B. Cybulski, Warszawa 1995, „Samorząd Terytorialny” 1995/7–8
- Recenzja książki K. Wesołowskiego, *Odpowiedzialność przewoźnika za szkody przy przewozie przesyłek*, Zielona Góra 1995, „Państwo i Prawo” 1995/10–11
- Recenzja książki C. Rudzkiej-Lorentz i J. Maćkowiaka, *Gmina ściąga dochody*, Warszawa 1995, „Finanse Komunalne” 1995/4
- Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym. Raport końcowy*, „Samorząd Terytorialny” 1997/8–9 (współautorzy: Z. Gilowska, J. Płoskonka, S. Prutis, E. Wysocka)
- Instytucje państwa w stanach kryzysu*, „Samorząd Terytorialny” 1998/5 (współautorzy: J. Płoskonka, S. Prutis)
- Recenzja książki E. Wojciechowskiego, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Warszawa 1997, „Samorząd Terytorialny” 1998/6
- Kryteria podziału zadań i kompetencji w państwie zdecentralizowanym (na kanwie aktualnych prac nad nowym modelem terytorialnego ustroju Polski)*, „Casus” 1998/7
- Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski (kryteria i ich normatywna realizacja)*, „Samorząd Terytorialny” 1998/11
- Służby, inspekcje i stráže w nowym ustroju administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1998/12
- Recenzja książki *Prawo morskie*, t. 2, cz. III, *Prawo żeglugi morskiej*, red. J. Łopuski, Bydgoszcz 1998, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1999/1
- Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999/5 (współautorzy: D. Kijowski, J. Płoskonka, S. Prutis, S. Srocki)
- System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych*, „Samorząd Terytorialny” 2000/5 (współautorzy: J. Płoskonka, S. Prutis)
- Recenzja książki G. Rydlewskiego, *Służba cywilna w Polsce*, Warszawa 2001, „Państwo i Prawo” 2001/8
- Kontrowersje i spory wokół pojęcia i regulacji normatywnej prawa miejscowego w Konstytucji i ustawach o ustroju samorządu terytorialnego i administracji publicznej – uwagi de lege ferenda* [w:] M. Stec i in., *Reforma Administracji Publicznej 1999 – dokonania i dylematy*, Warszawa 2001
- Podstawy prawne funkcjonowania administracji publicznej w RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002/1–2 (współautorzy: Z. Gilowska, D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, J. Szlachta, J. Zaleski)

- Recenzja książki J. Jagielskiego i K. Rączki, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 2001, „Służba Cywilna” 2002/4
- Dylematy normatywnej regulacji przewozu lotniczego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2002/1
- Powstanie regionalnych izb obrachunkowych* [w:] *Regionalne Izby Obrachunkowe w Polsce w latach 1993–2003*, red. B. Cybulski, S. Srocki, Wrocław 2003
- Review J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej (Commentary on Civil Service Act)*, Warszawa 2001, „The Polish Yearbook of Civil Service” 2003
- Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2004/1–2 (współautorzy: D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, J. Szlachta, J. Zaleski)
- Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia*, red. M. Stec, „Samorząd Terytorialny” 2005/1–2 (współautorzy: D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, J. Szlachta, J. Zaleski)
- Zarządzanie kadrami* [w:] *Wzorowy urząd czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki*, red. W. Misiąg, Warszawa 2005
- Zarządzanie kadrami w administracji – samorządowa służba cywilna*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Kielcach” 2005/1–2 (3–4)
- Recenzja książki Z. Ofiarskiego, *Prawo bankowe*, Kraków 2005, „Finanse Komunalne” 2006/9
- Recenzja książki *Prawo cywilne i handlowe w zarysie*, red. W.J. Katner, Warszawa 2006, „Finanse Komunalne” 2007/6
- Samorządowe służby zatrudnienia w administracji publicznej – ocena po dziesięciu latach od chwili reformy ustroju terytorialnego Polski* [w:] Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Departament Rynku Pracy, *Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej*, Warszawa 2008
- Przesłanki odstąpienia od umowy przewozu w europejskim pasażerskim transporcie lotniczym w rozporządzeniu Parlamentu i Rady (WE) nr 261/2004*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010/4
- Prawnoustrojowa pozycja regionalnych izb obrachunkowych w systemie władz publicznych w Polsce* [w:] *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, red. M. Stec, Warszawa 2010
- Uprawnienie do odstąpienia od umowy przewozu lotniczego z powodu znacznego opóźnienia. Glosa do wyroku NSA z dnia 29 listopada 2009 r., I OSK 781/08*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010/9
- Prawo do odszkodowania w przypadku opóźnienia lotu. Glosa do wyroku TS z dnia 19 listopada 2009 r., C-402/07*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011/2
- Recenzja książki A. Konert, *Odpowiedzialność cywilna przewoźnika lotniczego*, Warszawa 2010, „Państwo i Prawo” 2011/4

- Zasady decentralizacji i unitarności podstawą ustroju terytorialnego Polski* [w:] *XX lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia – problemy – perspektywy*, red. J. Kowalik, A. Bednarz, Toruń 2011
- Decentralisation and unitariness as the principles governing Poland's territorial structure*, „Casus” 2011, special edition
- Recenzja książki M. Żylicza, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa 2011, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2012/1
- Prawo do odszkodowania w przypadku odmowy przyjęcia pasażera na pokład samolotu. Glosa do wyroków TS: z dnia 4 października 2012 r., C-321/11 oraz z dnia 4 października 2012 r., C-22/11*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013/2
- Zasada adekwatności finansowania samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Samorząd, finanse, nadzór i kontrola. XX-lecie regionalnych izb obrachunkowych*, red. R.P. Krawczyk, M. Stec, Warszawa 2013 (współautor A. Krzywoń)
- Recenzja książki J. Majchrowskiego, *Ewolucja funkcji wojewody jako przedstawiciela Rządu*, Warszawa 2011, „Państwo i Prawo” 2013/8
- Pozycja ustrojowa Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Samorządu Terytorialnego i jego delegatów (1989–1992)*, „Samorząd Terytorialny” 2015/3
- Zakres i charakter zadań samorządu województwa a sfera użyteczności publicznej. Wykonywanie istotnej części obowiązków publicznych*, „Kontrola Państwowa” 2016/1 (współautor M. Mączyński)
- Założenia aksjologiczne rządowego procesu legislacyjnego i ich realizacja* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017
- O potrzebie reinterpretacji (i nie tylko) niektórych pojęć w zakresie samorządowych zadań i kompetencji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017/3
- Samorząd województwa w państwie unitarnym – co samorządowe, co rządowe* [w:] *Polska regionów – Polska miast*, red. J. Woźniak, Kraków 2017
- Recenzja książki C. Banasińskiego i K. Jaroszyńskiego, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2017, „Finanse Komunalne” 2018/5
- Tworzenie samorządu gminnego w 1990 r. z perspektywy Delegata Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Samorządu Terytorialnego w województwie miejskim krakowskim*, „Samorząd Terytorialny” 2020/4

4. Artykuły w księgach jubileuszowych

- Obowiązek kontraktowania w działalności transportowej a zasada wolności gospodarczej* [w:] *Studia z prawa gospodarczego i handlowego. Księga pamiątkowa ku czci profesora Stanisława Włodyki*, red. E. Bednarska-Gryniewicz, Kraków 1996
- O odpowiedzialności prowadzącego hotel (kilka uwag na kanwie nowelizacji Kodeksu cywilnego i Prawa przewozowego)* [w:] *Prace z prawa prywatnego. Księga*

- pamiętkowa ku czci Sędziego Janusza Pietrzykowskiego*, red. Z. Banaszczyk, Warszawa 2001
- Nowa regulacja wzorców umownych a umowy transportowe* [w:] *Studia z prawa prywatnego gospodarczego. Księga pamiątkowa ku czci Prof. Ireneusza Weissa*, Kraków 2003
- Reżimy odszkodowawczej odpowiedzialności przewoźnika w prawie polskim* [w:] *Odpowiedzialność cywilna. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Adama Szpunara*, red. M. Pyziak-Szafnicka, Kraków 2004
- O niektórych postaciach niewykonania lub nienależytego wykonania pasażerskiej umowy przewozu lotniczego (na kanwie rozporządzenia Parlamentu i Rady Unii Europejskiej z 2004 r.)* [w:] *W kierunku europeizacji prawa prywatnego. Księga Pamiątkowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Rajskiemu*, red. A. Brzozowski, W. Kocot, K. Michałowska, Warszawa 2007
- Ochrona pasażera w transporcie kolejowym w świetle Rozporządzenia (WE) nr 1371/ 2007 Parlamentu Europejskiego i Rady* [w:] *Prawo handlowe XXI wieku. Czas stabilizacji, ewolucji czy rewolucji. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Okolskiego*, red. M. Modrzejewska, Warszawa 2010
- Wokół pojęcia „mienie komunalne”* [w:] *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, red. J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz, Białystok 2012
- Specyfika ustrojowa organów nadzoru i kontroli instancyjnej nad samorządem terytorialnym (regionalne izby obrachunkowe i samorządowe kolegia odwoławcze)* [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. 1, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012
- Ochrona pasażera w transporcie autobusowym w świetle rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 lutego 2011 r. nr 181/2011 dotyczącego praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym* [w:] *Rozprawy z prawa cywilnego, własności intelektualnej i prawa prywatnego międzynarodowego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Bogusławowi Gawlikowi*, red. J. Pisuliński, P. Tereszkievicz, F. Zoll, Warszawa 2012
- Aktualne tendencje w kształtowaniu zasad odpowiedzialności przewoźnika w transporcie pasażerskim* [w:] *Spory o własność intelektualną. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorom Januszowi Barcie i Ryszardowi Markiewiczowi*, red. A. Matlak, S. Stanisławska-Kloc, Warszawa 2013
- O terminach przedawnienia w umowie pasażerskiego przewozu lotniczego (na kanwie wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej)* [w:] *Rozprawy cywilistyczne. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Edwardowi Drozdowi*, red. M. Pecyna, J. Pisuliński, M. Podrecka, Warszawa 2013
- Ustrojowa pozycja Krajowej Szkoły Administracji Publicznej* [w:] *Jedność norm i wartości. Zbiór studiów dedykowanych profesor Marii Gintowt-Jankowicz*, red. J. Pastwa, Z. Cieślak, K. Sawicka, W. Federczyk, Warszawa 2014

- Ewolucja nieograniczonej odpowiedzialności przewoźnika lotniczego za szkody na osobie pasażera w prawie konwencyjnym* [w:] *Usus magister est Optimus. Rozprawy prawnicze ofiarowane Profesorowi Andrzejowi Kubasowi*, red. B. Jelonek-Jarco, R. Kos, J. Zawadzka, Warszawa 2016
- U źródeł zasady zespolenia w administracji publicznej* [w:] *Misja publiczna, wspólnota, państwo. Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci profesora Michała Kuleszy*, red. A. Mednis, Warszawa 2016
- Ochrona pasażera w transporcie morskim i w żegludze śródlądowej w świetle rozporządzenia (UE) nr 1177/2010* [w:] *Experientia docet. Księga jubileuszowa ofiarowana Pani Profesor Elżbiecie Traple*, red. P. Kostański, P. Podrecki, T. Targosz, Warszawa 2017
- O trybie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania przewozu w transporcie pasażerskim w rozporządzeniach Parlamentu Europejskiego i Rady* [w:] *Qui bene dubitat, bene sciet. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Ewie Nowińskiej*, red. J. Barta, J. Chwalba, R. Markiewicz, P. Wasilewski, Warszawa 2018
- Pojęcie i przesłanki uzyskania odszkodowania z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania przewozu w transporcie pasażerskim w rozporządzeniach Parlamentu Europejskiego i Rady* [w:] *Prawne aspekty podróży i turystyki – historia i współczesność. Prace poświęcone pamięci profesora Janusza Sondla*, red. P. Cybula, Kraków 2018
- Pojęcie imprezy turystycznej w nowej – europejskiej i polskiej – regulacji normatywnej* [w:] *Ius est ars boni et aequi. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Józefowi Frąckowiakowi*, red. A. Dańko-Roesler, M. Leśniak, M. Skory, B. Sołtys, Wrocław 2018
- Wpływ nowych zasad zarządzania mieniem państwowym na kształt rady nadzorczej i zarządu spółki komunalnej* [w:] *Praworządność, decentralizacja, przedsiębiorczość. Księga jubileuszowa profesora Leona Kieresa*, red. K. Kiczka, T. Kocowski, W. Małecki, Wrocław 2018
- Przedawnienie roszczeń odszkodowawczych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania przewozu w transporcie pasażerskim w rozporządzeniach Parlamentu Europejskiego i Rady* [w:] *Societates et obligationes – tradycja, współczesność, przyszłość. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Napierały*, red. A. Olejniczak, T. Sójka, Poznań 2018
- O potrzebie nowego spojrzenia na komunalną działalność gospodarczą* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019
- Pojęcie przedsiębiorcy turystycznego w nowej polskiej regulacji normatywnej* [w:] *Sto lat polskiego prawa handlowego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Andrzejowi Kidybie*, t. 1, red. M. Dumkiewicz, K. Kopaczyńska-Pieczniak, J. Szczotka, Warszawa 2020

- Nowy tryb rozstrzygania sporów konsumenckich w lotniczym i kolejowym transporcie pasażerskim* [w:] *Wykonanie zobowiązań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Adamowi Brzozowskiemu*, Warszawa 2020
- Pojęcie i status prawny agenta turystycznego w unijnej i polskiej regulacji normatywnej* [w:] *Ius civile vigilantibus scriptum est. Księga jubileuszowa Profesora Adama Olejniczaka*, red. J. Grykiel, J. Haberko, K. Mularski, Warszawa 2022
- Zadania samorządu gminnego w sferze kultury a prowadzenie działalności gospodarczej* [w:] *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Warszawa 2022
- Umowa spedycji – skąd przyszła i dokąd zmierza?* [w:] *Non omne quod licet honestum est. Studia z prawa cywilnego i handlowego w 50-lecie pracy naukowej Profesora Wojciecha Jana Katnera*, red. S. Byczko, A. Kappes, B. Kucharski, U. Promińska, Łódź–Warszawa 2022 (w procesie wydawniczym)
- Reforma ustroju województwa z 1998 r. – geneza, założenia, projekt* [w:] *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, red. A. Kozłowski, Wrocław 2022 (w procesie wydawniczym)
- O zasadach ustroju terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej i konsekwencjach z nich wynikających słów kilka* [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Rozważania o prawie polskim i porównawczym. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Krzysztofowi Skotnickiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. A. Domańska, Łódź 2023 (w procesie wydawniczym)
- Kształtowanie się podziału terytorialnego na województwa w ramach reformy ustroju terytorialnego Polski z 1998 r.* [w:] *Prawne formy działania stosowane przez organy samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Krystianowi Ziemińskiemu*, red. M. Szewczyk, M. Jędrzejczak, Warszawa 2022 (w procesie wydawniczym)

II. Publikacje dydaktyczne

- Prawo gospodarcze*, Kraków 1978 (współautorzy: W. Pyziół, I. Weiss, S. Włodyka)
- Prawo gospodarcze*, wyd. II zmienione, Kraków 1979; wyd. III zmienione i uzupełnione, Kraków 1982; wyd. IV zmienione i uaktualnione, Kraków 1987 (współautorzy: J. Lic, W. Pyziół, I. Weiss, S. Włodyka)
- Prawo transportowe* [w:] *Prawo gospodarcze – część szczegółowa*, red. S. Włodyka, Warszawa 1988
- Konosament* [w:] *Prawo papierów wartościowych*, red. S. Włodyka, Kraków 1992
- Umowy transportowe* [w:] *Prawo umów w obrocie gospodarczym*, red. S. Włodyka, Kraków 1994
- Umowy przewozowe* [w:] *Prawo gospodarcze prywatne*, red. T. Mróz, M. Stec, Warszawa 2005; wyd. II zmienione i uzupełnione, Warszawa 2009; wyd. III zmienione

- i uzupełnione, Warszawa 2012; wyd. IV zmienione i uzupełnione, Warszawa 2016; wyd. V zmienione i uzupełnione, Warszawa 2018
- Umowy w działalności bankowej* [w:] *Prawo gospodarcze prywatne*, red. T. Mróz, M. Stec, Warszawa 2005; wyd. III zmienione i uzupełnione, Warszawa 2012; wyd. IV zmienione i uzupełnione, Warszawa 2016; wyd. V zmienione i uzupełnione, Warszawa 2018
- Umowy przewozowe* [w:] *Prawo gospodarcze prywatne. Podstawowe instytucje*, red. T. Mróz, M. Stec, Warszawa 2021
- Umowy w działalności bankowej* [w:] *Prawo gospodarcze prywatne. Podstawowe instytucje*, red. T. Mróz, M. Stec, Warszawa 2021

III. Opinie publikowane

- Opinia Rady Legislacyjnej z 20.08.2010 r. w sprawie projektu ustawy o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej (RL-0303-17/10), „Przegląd Legislacyjny” 2010/4 (współautor D. Kijowski)
- Opinia Rady Legislacyjnej z 28.06.2011 r. w sprawie projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (RL-0303-1/11), „Przegląd Legislacyjny” 2011/2–4
- Opinia Rady Legislacyjnej z 19.09.2011 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze (RL-0303-8/11), „Przegląd Legislacyjny” 2011/2–4
- Opinia Rady Legislacyjnej z 25.04.2012 r. w sprawie propozycji RCL dotyczącej usprawnienia rządowego procesu legislacyjnego, cz. I (RL-0303-7/12), „Przegląd Legislacyjny” 2012/2 (współautorzy: D. Kijowski, A. Krzywoń)
- Opinia Rady Legislacyjnej z 24.10.2012 r. w sprawie propozycji RCL dotyczących nowego Regulaminu pracy Rady Ministrów (RL-0303-24/12), „Przegląd Legislacyjny” 2013/1 (współautorzy: D. Kijowski, A. Krzywoń)
- Opinia Rady Legislacyjnej z 22.05.2013 r. w sprawie projektu uchwały Rady Ministrów – Regulamin pracy Rady Ministrów (RL-0303-14/13), „Przegląd Legislacyjny” 2013/3 (współautorzy: D. Kijowski, A. Krzywoń)
- Opinia Rady Legislacyjnej z 5.03.2014 r. o projekcie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wpłat na finansowanie kosztów nadzoru nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi oraz Krajową Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową (RL-0303-5/14), „Przegląd Legislacyjny” 2014/3 (współautor: E. Kornberger-Sokołowska)
- Opinia Rady Legislacyjnej z 21.03.2014 r. o projekcie ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym (RL-0303-3/14), „Przegląd Legislacyjny” 2014/3 (współautorzy: E. Kornberger-Sokołowska, D. Kijowski, M. Kaliński)
- Opinia Rady Legislacyjnej z 14.11.2014 r. o projekcie ustawy o komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze” (RL-0303-35/14), „Przegląd Legislacyjny” 2015/4 (współautor: M. Kaliński)

- Opinia Rady Legislacyjnej z 3.07.2015 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (RL-0303-9/15), „Przegląd Legislacyjny” 2016/4 (współautorzy: T. Bąkowski, D. Kijowski, M. Rogacka-Rzewnicka, K. Wójtowicz)
- Opinia Rady Legislacyjnej z 16.09.2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych (RL-0303-27/16), „Przegląd Legislacyjny” 2018/1
- Opinia Rady Legislacyjnej z 26.10.2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (RL-0303-29/16), „Przegląd Legislacyjny” 2018/2 (współautor: M. Rogacka-Rzewnicka)
- Opinia Rady Legislacyjnej z 17.03.2017 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz ustawy o europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej (RL-0303-8/17), „Przegląd Legislacyjny” 2018/4

IV. Redakcja publikacji zbiorowych

- Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, Warszawa 2001 (współredaktorzy: G. Gorzelak, B. Jałowiecki)
- Prawo gospodarcze prywatne*, Warszawa 2005 (współredaktor: T. Mróz): wyd. II zmienione i uzupełnione, Warszawa 2009; wyd. III zmienione i uzupełnione, Warszawa 2012; wyd. IV zmienione i uzupełnione, Warszawa 2015; wyd. V zmienione i uzupełnione, Warszawa 2018
- Stosunki pracy pracowników samorządowych*, Warszawa 2008
- Współdziałanie administracji rządowej z administracją samorządową*, Warszawa 2009
- Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, Warszawa 2009 (współredaktor: K. Bandarzewski)
- Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2010
- Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Warszawa 2010
- Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, Warszawa 2011 (współredaktor: M. Mączyński)
- Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Warszawa 2012 (współredaktor: M. Mączyński)
- Institucje prawa handlowego w przyszłym kodeksie cywilnym*, Warszawa 2012 (współredaktor: T. Mróz)
- Samorząd, finanse, nadzór i kontrola. XX-lecie regionalnych izb obrachunkowych*, Warszawa 2013 (współredaktor: R.P. Krawczyk)
- Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, Warszawa 2013 (współredaktor: S. Płazek)

- Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014 (współredaktor: K. Małysa-Sulińska)
- Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, Warszawa 2015 (współredaktor: K. Bandarzewski)
- Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszczalność i granice jej prowadzenia*, Warszawa 2016 (współredaktor: M. Mączyński)
- System Prawa Handlowego*, t. 4, *Prawo instrumentów finansowych*, Warszawa 2016
- Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017 (współredaktor: S. Płazek)
- Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018 (współredaktor: K. Małysa-Sulińska)
- Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, Warszawa 2019 (współredaktor: K. Małysa-Sulińska)
- Podmiotowość samorządu terytorialnego: ustrojowe pytania i dylematy*, Warszawa 2020 (współredaktor: K. Małysa-Sulińska)
- Podmiotowość samorządu terytorialnego a zakres jego zadań i kompetencji*, Warszawa 2020 (współredaktor: K. Małysa-Sulińska)
- System Prawa Handlowego*, t. 5A–5C, *Prawo umów handlowych*, Warszawa 2020
- Prawo do dobrego samorządu w perspektywie konstytucyjno-instytucjonalnej*, Warszawa 2021 (współredaktor: K. Małysa-Sulińska)
- Prawo do dobrego samorządu – perspektywa obywatela i mieszkańca*, Warszawa 2021 (współredaktor: K. Małysa-Sulińska)
- Prawo do dobrego samorządu w kontekście realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2021 (współredaktor: K. Małysa-Sulińska)
- Wspólnotowy wymiar samorządu terytorialnego – rzeczywistość a oczekiwania*, Warszawa 2022 (współredaktor: K. Małysa-Sulińska) – w procesie wydawniczym

V. Publikacje popularno-naukowe i publicystyczne

- Zasady ustrojowe i struktura samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] *Vademecum radnego dzielnicy*, red. K. Trafas, Kraków 1996
- Reforma administracji publicznej. Stan obecny i perspektywy*, „Casus” 1996/2
- Ile rządu, ile samorządu? Uwagi do pakietu ustaw dotyczących tzw. reformy centrum*, „Rzeczpospolita”, 24.04.1996 r. (współautor: J. Rokita)
- Instytucje ustrojowe i finansowe samorządu terytorialnego – hasła encyklopedyczne* [w:] *Vademecum Samorządu terytorialnego*, red. B. Cybulski, W. Miemiec, Warszawa 1996, następne wydania: 1997–2005 (współautorzy: B. Cybulski, R. Krawczyk)
- Województwo – regionem*, „Rzeczpospolita”, 17.06.1997 r.
- Budowa nowego ustroju. Zagrożenia reformy administracji publicznej*, „Rzeczpospolita”, 22.12.1998 r. (współautor: A. Nelicki)

- kilkanaście haseł w: *Wielka encyklopedia prawa*, red. E. Smoktunowicz, Białystok 2000
- Służba cywilna: kaleki korpus*, „Tygodnik Powszechny” 2006/20
- Głos w dyskusji na seminarium NIK*, „Kontrola Państwowa” 2010/3 (numer specjalny)
- Głos w dyskusji na konferencji „Samorządowe Kolegia odwoławcze – przeszłość i przyszłość”*, Kraków 2011
- Wspomnienie o Profesorze Stanisławie Włodyce*, „Kraków” 2015/3
- Stanisław Włodyka (1924–2014)*, Wspomnienie pośmiertne, „Państwo i Prawo” 2015/5 (współautor: A. Szumański)
- Ireneusz Weiss (1931–2019)*, Wspomnienie pośmiertne, „Państwo i Prawo” 2019/10 (współautor: A. Szumański)

VI. Projekty badawcze i wdrożeniowe

- Samorząd terytorialny w konstytucji, Zespół Instytutu Spraw Publicznych, koordynator M. Stec, Warszawa 1995
- Spełnianie zadań wojewódzkich przez obecne województwa w Polsce, projekt OMEGA II, Kielce 1996 (współautorzy: J. Płoskonka, S. Prutis)
- Ustrojowy model województwa w unitarnym państwie demokratycznym, projekt Instytutu Spraw Publicznych (grant Local Government and Public Service Institute w Budapeszcie), Warszawa 1996–1997, koordynator M. Stec (współautorzy: J. Płoskonka, S. Prutis, S. Srocki, E. Wysocka)
- Instytucje państwa w stanie kryzysu, projekt Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 1998, koordynator M. Stec (współautorzy: J. Płoskonka, S. Prutis)
- Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego, projekt Instytutu Spraw Publicznych (grant Phare), Warszawa 1999 (współautorzy: D. Kijowski, J. Płoskonka, S. Prutis, S. Srocki)
- System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych, projekt Instytutu Spraw Publicznych (grant Kancelarii Prezesa Rady Ministrów), Warszawa 1999, koordynator M. Stec (współautorzy: J. Płoskonka, S. Prutis)
- Analiza procesu wdrażania i skutków reformy terytorialnej organizacji kraju, grant KBN, Warszawa 2000, koordynator projektu G. Gorzelak (Uniwersytet Warszawski), koordynator zadania: Procesy kształtowania się administracji wojewódzkiej i powiatowej – M. Stec
- Budowanie potencjału instytucjonalnego administracji lokalnej i regionalnej, grant Banku Światowego, projekt Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2001–2004, koordynator M. Stec
- Plany ograniczania skutków powodzi i profilaktyki powodziowej – ocena ich konstrukcji i wdrażania (grant Banku Światowego), Wrocław 2003, koordynator J. Zaleski

Państwo dla Obywateli. Plan Rządzenia 2005–2009, Instytut Państwa i Administracji, Warszawa 2005, koordynatorzy: J. Rokit i S. Kawalec

Terytorialne służby zatrudnienia w administracji publicznej – ocena po 10 latach od chwili reformy ustroju terytorialnego Polski, grant Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, projekt Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2007, koordynator W. Misiąg

JUBILAT W OCZACH PRZYJACIÓŁ I WSPÓŁPRACOWNIKÓW

Warszawa, 30 marca 2022 r.

Szanowny Pan
prof. dr hab. Mirosław Stec
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Jagiellońskiego

Szanowny Panie Profesorze, Drogi Jubilacie!

Jubileusz to czas zachęcający do wspomnień i refleksji. W tej niezwyklej Księdze wyrazy swojego uszanowania składają Panu Profesorowi ludzie, którzy mieli przyjemność i zaszczyt spotkać Pana Profesora na swojej drodze. To, że jest ich tak wielu, że reprezentują tak wiele różnych środowisk, najdobitniej dowodzi, jak zróżnicowaną i interesującą drogą zawodową Pan kroczy.

Jest niezwykle przywilejem ofiarowanym przez los, kiedy naukowiec może czynnie uczestniczyć w przekuwaniu jego przemyśleń i analiz w rzeczywistość. To właśnie doświadczenie było udziałem Pana Profesora przez długie lata zaangażowania w sprawy publiczne. Jest Pan jednym z tych, którym zawdzięczamy kształt samorządu terytorialnego w naszej Ojczyźnie. Każdego niemal dnia przekonujemy się, jak ważny jest silny, wyposażony w szerokie kompetencje samorząd. Wszystkim, którzy przyczynili się do jego powstania w Polsce, należy się nieustanny szacunek i wdzięczność.

Na moją prośbę zechciał Pan Profesor przez niemal 8 lat przewodniczyć Radzie Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów. W trakcie dwóch kadencji Rady Legislacyjnej kierował Pan ciałem, które jest dla premiera bardzo ważnym partnerem w procesie prawodawczym. Krytyczna weryfikacja projektów ustaw, formułowanie uwag i zaleceń pomaga uniknąć niedoskonałości aktów prawnych, a tym samym pozwala rządowi efektywniej i w sposób systemowo spójny wprowadzać w życie kolejne idee i reformy.

Szanowny Panie Profesorze, z okazji obchodzonego tak uroczysto Jubileuszu, składam Panu wyrazy podziękowania za Pańską pracę i oddanie sprawom Polski. Życzę jednocześnie – Panu i nam wszystkim – wielu dalszych owocnych lat Pańskiej pracy ku naszemu wspólnemu pożytkowi.

z najgłębszym szacunkiem
Donald Tusk

Donald Tusk

– Prezes Rady Ministrów 2007–2014

– Przewodniczący Rady Europejskiej 2014–2019

Szanowny Pan prof. dr hab. Mirosław Stec
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Jagielloński

Szanowny Panie Profesorze,

W związku z Pańskim Jubileuszem proszę o przyjęcie wyrazów uznania dotyczących Pańskiej wieloletniej działalności na różnych płaszczyznach naszego życia społecznego.

Wielokrotnie powtarzałem, iż przeprowadzenie gruntownych reform samorządu terytorialnego w Polsce wymagało odwagi i czasu. Była to niewątpliwie długa droga, którą rozpoczęło powstanie „Solidarności”.

Jesienią 1981 r. I Krajowy Zjazd Delegatów NSZZ „Solidarność” w gdańskiej hali „Olivia”, któremu miałem zaszczyt przewodniczyć przyjął przełomowy i historyczny już program „Samorządnej Rzeczypospolitej”, który przede wszystkim dotyczył samorządu pracowniczego, ale znalazły się w nim również postulaty związane z samorządem terytorialnym. Słynna 21 Teza I Zjazdu „S” wskazała kierunek i zasady jak w wolnej Polsce odbudować samorząd terytorialny – jako „rzeczywistą reprezentację społeczności lokalnej”, a przy tym „samodzielny prawnie, organizacyjnie i majątkowo”. Jednak głównym celem programu „Samorządna Rzeczypospolita” była realna decentralizacja Państwa, wprowadzenie zasady subsydiarności – obecnie jednego z filarów Unii Europejskiej – w myśl której należy przyznać możliwie dużą niezależności władzom lokalnym wobec władz centralnych zgodnie z zasadą „*tyle państwa, na ile to konieczne, tyle społeczeństwa, na ile to możliwe*”.

Zjazd wyznaczył ogólne kierunki, natomiast dużo szerszą działalność na rzecz poprawy i demokratyzacji polskiego prawa prowadziła grupa kilkuset najwybitniejszych prawników w zorganizowanym przez sędziowską „Solidarność” w powstałym w 1981 r. w Krakowie Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarności” i jego Społecznej Radzie Legislacyjnej, na czele której stanął nestor polskich cywilistów prof. Stefan Grzybowski, były Rektor UJ.

W ramach prac COIU „S” szef Katedry Prawa Gospodarczego UJ prof. Stanisław Włodyka wraz ze swoim zespołem, w którym był Mirosław Stec, przygotował społeczny

projekt Ustawy o przedsiębiorstwie i samorządzie. Projekt ten powstał w bliskiej współpracy z Siecią Wiodących Zakładów Pracy NSZZ „Solidarność”.

Ten największy obywatelski pokojowy ruch społeczny w dziejach świata nie tylko wywierał na ówczesne władze nacisk w sensie politycznym, ale miał też bardzo szerokie zaplecze eksperckie. W dziedzinie samorządu terytorialnego prace studyjne prowadził zespół pod kierunkiem profesora Jerzego Regulskiego oraz COIU „S” m.in. z udziałem prof. Michała Kuleszy, prof. Waleriana Pańko i sędziego Kazimierza Barczyka.

Przełom roku 1989 zapoczątkowany rozmowami Okrągłego Stołu pokazał, że solidarnościowa opozycja ma ogromną, niemal kompleksową koncepcję naprawy państwa, która brała się m.in. z prac ekspertów zapoczątkowanych prawie dekadę wcześniej. Realizacja tych koncepcji w obszarze demokratyzacji samorządu terytorialnego nastąpiła relatywnie szybko, bo pomysły zostały wdrożone w życie przez Ustawę o samorządzie gminnym uchwaloną, co symboliczne, w solidarnościowym Senacie, a zatwierdzoną przez Sejm kontraktowy 8 marca 1990 r.

W latach 1989–1991, gdy prof. Regulski był senatorem i przewodniczącym senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego, a następnie pełnomocnikiem rządu Tadeusza Mazowieckiego ds. reformy samorządu terytorialnego, Mirosław Stec został jego bliskim współpracownikiem, Delegatem Rządu na województwo krakowskie, gdzie swoją wiedzę ekspercką wspierał środowiska samorządowe.

Przez lata 90 prof. Mirosław Stec był współpracownikiem i ekspertem, także w ramach działalności założonej przez prof. Regulskiego Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej – jednej z najważniejszych dla polskiego samorządu terytorialnego organizacji pozarządowych.

Dziś, z perspektywy tych ponad 30 lat, a także własnych doświadczeń z reformowaniem samorządu i państwa nie kryję podziwu dla tych „samorządowych pionierów”, bo skala transformacji była olbrzymia. Już może nie pamiętamy, ale reforma oznaczała dla 100 tysięcy ludzi zmianę miejsca pracy (z urzędników państwowych stali się pracownikami samorządowymi) oraz ogromną komunalizację mienia: kilku milionów mieszkań, budynków, dużych powierzchni ziemi i 1,5 tysiąca dużych przedsiębiorstw. Samorządy gminne przejęły zadania m.in. związane z: oświatą, ochroną zdrowia, opieką społeczną, kulturą, infrastrukturą techniczną, porządkiem i bezpieczeństwem publicznym, ładem przestrzennym i ekologią.

Ale największą rewolucją była tu zmiana mentalności społeczeństwa – mieszkańcy poczuli się gospodarzami swoich miejscowości, rozpoczęła się budowa społeczeństwa obywatelskiego.

Twórcy reformy samorządu terytorialnego wiedzieli, że powstanie samorządnych gmin jest tylko początkiem długiej, ale niezmiernie potrzebnej drogi. Jej kolejnym etapem mogły być zmiany zaproponowane przez rząd Hanny Suchockiej, w którym Mirosław Stec był wiceministrem odpowiedzialnym za samorząd i terytorialną administrację rządową. Jednak przedterminowe wybory parlamentarne wygrane przez formacje postkomunistyczne odsunęły w czasie drugi etap reformy. Szansą na jej przeprowadzenie było we wrześniu 1997 r. zwycięstwo wyborcze ugrupowań o solidarnościowym rodowodzie zjednoczonych w Akcji Wyborczej Solidarność. Miałem wówczas zaszczyt stanąć na czele koalicyjnego rządu AWS i Unii Wolności, który przygotował i wdrożył cztery wielkie reformy: ubezpieczeń społecznych, systemu ochrony zdrowia, edukacji oraz administracji publicznej. Ostatnia z nich była wielkim procesem decentralizacji i przesunięcia ogromu zadań publicznych z administracji rządowej do samorządu, który od 1 stycznia 1999 r. oprócz gmin tworzyły również powiaty i województwa samorządowe. W pełni samorządne województwa były ustrojowym *novum* wymagającym szczególnie długich przygotowań, bowiem nowożytna Polska nie miała w tym względzie potrzebnych doświadczeń. W konsekwencji Polska ma model samorządu terytorialnego uznawany w Europie jako najlepszy.

Rola Pana Profesora Mirosława Steca w budowie podwalin nowoczesnego państwa polskiego, która rozpoczęła się po przełomie ustrojowym w 1989 r. jest nie do przecenienia. Pan Profesor był współtwórcą polskiej samorządności, tworząc projekty regulacji normatywnych dla instytucji samorządu terytorialnego. W szczególności wspominam aktywność Pana Profesora jako kierownika zespołu przygotowującego w latach 1997–1998 r. koncepcję i projekty ustaw tworzących ustrój nowych województw. Prace te stanowiły podstawę dla wdrożenia reformy samorządowej przez rząd, którego w owym czasie byłem Premierem. Doświadczenie kolejnych trzydziestu lat dowiodło, że to właśnie samorządność stała się fundamentem sukcesu społeczno-gospodarczego naszego kraju.

Dwa kluczowe etapy reform samorządowych podjęte w latach dziewięćdziesiątych XX w. do dziś stanowią jego kościel, a także modelowe rozwiązania dla innych państw tworzących podwaliny nowoczesnego samorządu. Ekpa rządowa, której byłem Premierem, podjęła również wysiłek na rzecz stworzenia profesjonalnego i apolitycznego korpusu Służby

Cywilnej. Tutaj służył Pan swoim doświadczeniem i ekspercką wiedzą w Radzie Służby Cywilnej.

Trudno wymienić obszar we współczesnej polskiej administracji publicznej, w którym nie zaznaczyłby się Pański wkład i zaangażowanie. Wdzięczny jestem za wieloletnią pracę na rzecz Państwa polskiego, którą podjął Pan Profesor w ramach Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oraz Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów. Wszystkie te liczne obowiązki łączył Pan Profesor z działalnością na niwie naukowej i dydaktycznej. Wychował Pan – będąc profesorem na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego – wiele pokoleń prawników. Kształcił Pan także kadry urzędnicze w Krajowej Szkole Administracji Publicznej.

Wszystkie Pańskie aktywności służyły dobru publicznemu. Doceniając Pański wkład w trud budowania demokratycznej Polski jeszcze raz dziękuję, życząc dalszej pomyślności w kolejnych – nie wątpię, że równie aktywnych – latach działalności publicznej. Proszę przyjąć również życzenia wszelkiej pomyślności w życiu osobistym.

Z wyrazami największego szacunku,

prof. Jerzy Buzek



Warszawa, dnia 2 marca 2022 r.

Tekst na Jubileusz prof. Mirosława Steca – refleksja o Jego pracy nad reformą państwa w rządzie Jerzego Buzka oraz pracy w Kolegium Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Drogi Jubilate, Panie Profesorze, Drogi Mirosławie,

Miałem w swoim życiu niezwykle szczęście dwukrotnie korzystać z Twojej ogromnej wiedzy, Twojego doświadczenia, profesjonalizmu i zaangażowania. Jako młody człowiek w latach 1997–2001 byłem doradcą i sekretarzem osobistym Prezesa Rady Ministrów – prof. Jerzego Buzka. W tamtym czasie jedną z kluczowych reform ówczesnego rządu Akcji Wyborczej Solidarność i Unii Wolności była reforma samorządowa (ustrojowa), polegająca na wprowadzeniu docelowo 16 samorządowych województw w Polsce oraz 380 powiatów: ziemskich i grodzkich.

Premier Jerzy Buzek do reformy ustrojowej podchodził w sposób szczególny, wielokrotnie podkreślając, że bez jej wdrożenia nie będzie skutecznych mechanizmów rozwojowych, które Polska będzie mogła wykorzystać po wstąpieniu do Unii Europejskiej. Absolutnie kluczowe dla realizacji tego planu było wprowadzenie dużych samorządowych województw o charakterze regionalnym, które w części rozwojowej zastąpiłyby małe rządowe województwa, działające w siatce 49 jednostek terytorialnych.

Nie byłoby tej reformy, którą z perspektywy czasu oceniamy jako niezwykle udaną, bez analizy pt. *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym*¹, której byłeś wiodącym współautorem. Wiem, jak często na etapie politycznych rozmów, a potem już koncepcyjnych narad, pojawiały się wnioski i konkluzje zawarte w tej publikacji, jako podstawa do przygotowywania legislacyjnych rozwiązań reformy ustrojowo-samorządowej. Miał to miejsce zarówno w trakcie rozmów samego premiera, jak i licznych konsultacji, odbywających się w tamtym czasie w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w której wówczas pracowałem.

Wyniki prac Twoich i ekspertów, z którymi współpracowałeś, były obszernie wykorzystane w reformie samorządowej premiera Jerzego Buzka. Można stwierdzić, że trudno sobie tę reformę wyobrazić, szczególnie w części dotyczącej wprowadzenia samorządowego województwa i administracji rządowej w województwie, bez efektów pracy zespołu, którego w przeszłości byłeś koordynatorem.

Ale ta część pracy, tak naprawdę, w sensie politycznym była jedynie prelude do tego, co dopiero miało się wydarzyć. Kluczowe było bowiem przeprowadzenie tych zmian przez Parlament Rzeczypospolitej Polskiej (Sejm i Senat) w postaci przyjęcia stosownych ustaw, co należało do zadań z gatunku niemożliwych do wykonania. Jak przekonać posłów i senatorów, żeby z ówczesnych 49 województw zagłosowali finalnie za likwidacją 33 z nich. Każdy, nawet średnio rozgarnięty parlamentarzysta, wywodzący się z likwidowanego województwa, wiedział, z jak daleko idącymi, negatywnymi politycznie konsekwencjami się to wiąże. W tym karkołomnym zadaniu jako doradca wspierałeś zarówno premiera, jak i cały rząd na etapie prac parlamentarnych nad projektami właściwych ustaw, i co najważniejsze – robiłeś to skutecznie. To wówczas po raz pierwszy zwróciłem uwagę na Twą wyjątkową umiejętność łączenia ogromnej wiedzy z obszaru, którym się zajmowałeś, z niezwykłą zdolnością przekonywania do swoich racji polityków, zarówno tych rządowych, jak i parlamentarnych.

¹ Z. Gilowska, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, E. Wysocka, *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym*, Warszawa 1997.

Twoje umiejętności okazały się niezwykle przydatne w trakcie prac w Sejmie i Senacie nad projektem ustawy wprowadzającym zmiany ustrojowe, czyli przy tzw. ustawach wdrożeniowych.

Pamiętam, że nieco później, rząd po raz kolejny odwołał się do Twojej ogromnej wiedzy m.in. podczas prac nad systemem zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych. Niestety w 2001 r. zerwał się mój kontakt z Tobą. Dlaczego? W 2001 r. Akcją Wyborczą Solidarność, której byłem członkiem, spotkała nie tylko przegrana w wyborach z Sojuszem Lewicy Demokratycznej, lecz także katastrofa polityczna, gdy w ogóle nie wprowadziła swoich przedstawicieli do Sejmu z uwagi na nieprzekroczenie progu wyborczego wynikającego z obowiązującej wówczas ordynacji wyborczej, co na wiele lat utrudniło kontakt między nami, aż do chwili rozpoczęcia przeze mnie pracy na stanowisku Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (NIK) w 2013 r.

Po powołaniu mnie na kierującego pracami NIK, poza znajomością ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli², moja wiedza o tej instytucji, a szczególnie o praktyce jej działania, była mocno ograniczona. Bezcennym wsparciem dla mnie okazały się wyjątkowe osoby, które znałem jeszcze z pracy w administracji rządowej w latach 1997–2011 – prof. Mirosław Stec i dr Józef Płoskonka. Obaj byliście członkami Kolegium NIK, a jak się wkrótce przekonałem, kluczowymi w praktyce działania Izby były i są: art. 202 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³ i art. 1 ust. 3 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, które przesądzą o tym, że Izba działa na zasadzie kolegalności. Było to dla mnie nowe doświadczenie: życiowe, polityczne i zarządcze. Dlaczego? Z jednej strony ustawodawca wprowadził jednoosobowe kierownictwo, które skutkowało odpowiedzialnością Prezesa NIK przed Sejmem za działalność tego organu państwowego. Prezes NIK pełni funkcję „kierownika jednostki”, ustawa przyznaje mu wiele kompetencji w tym zakresie, m.in. w obszarze polityki zatrudniania pracowników, przy podejmowaniu decyzji o charakterze finansowo-inwestycyjnym czy decyzji z obszaru kontrolnego, jak i poprzez jednoosobowe podejmowanie decyzji o przeprowadzaniu kontroli doraźnych. Z drugiej zaś strony kolegalność działalności NIK jest podkreślona przypisaniem kluczowych decyzji Kolegium NIK, którego prezes jest jednym z 19 członków. To Kolegium Izby zatwierdza analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz sprawozdania z działalności NIK za rok ubiegły. Kolegium także uchwała: opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów, wystąpienia zawierające wynikające z kontroli zarzuty, dotyczące działalności osób wchodzących w skład Rady Ministrów, kierujących urzędami centralnymi czy Prezesa Narodowego Banku Polskiego, projekt statutu, a także projekt budżetu NIK na kolejny rok czy roczny plan pracy NIK, w którym są zapisane wszystkie tzw. kontrole planowe na kolejny rok. Kolegium NIK opiniuje także, m.in. wniosione przez Prezesa NIK, programy kontroli i informacje o wynikach szczególnie ważnych kontroli. Już samo to wyliczenie ukazuje, stopień skomplikowania relacji między Prezesem NIK a Kolegium NIK. W podejmowaniu decyzji Prezes NIK ma taki sam głos jak pozostali członkowie Kolegium, przewodniczy tylko pracom tego ciała. Formalnie jego pozycja w głosowaniu jest taka sama jak powoływanych w skład Kolegium przedstawicieli nauk prawnych lub ekonomicznych, osób cieszących się uznaniem, dorobkiem naukowym, przydatnym w rozpatrywaniu spraw będących w kompetencjach Kolegium. To właśnie to

² Dz.U. z 2022 r. poz. 623.

³ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

grono uznanych autorytetów prawniczych i ekonomicznych reprezentowałeś w pracach Kolegium NIK w latach 2008–2017.

Przewodniczenie Izbie było dla mnie całkowicie nowym doświadczeniem zarządczym, ponieważ pracując jako Minister Sprawiedliwości i Prokurator Generalny przyzwyczailem się do jednoosobowego zarządzania strukturami hierarchicznie mi podporządkowanymi. Właśnie wtedy po raz kolejny mogłem przekonać się o Twoich niezwykłych kompetencjach, także w obszarze relacji interpersonalnych. Korzystałem z Twojej wiedzy, praktyki wynikającej z wieloletniej pracy w Kolegium, umiejętności budowania relacji interpersonalnych i – powiedzmy to wprost – umiejętności wpływania na moje decyzje, poprzez zaakceptowanie kolegiального podejmowania decyzji w zakresie określonym ustawą o Najwyższej Izbie Kontroli. To dzięki Tobie potrafiłem zaakceptować ograniczenia kompetencyjne Prezesa NIK w pracy Kolegium. Ale Twoje zasługi są dużo istotniejsze. Kolegium często było miejscem niezwykle ciekawych dyskusji, a czasem nawet prawniczych sporów. Podmioty kontrolowane nie zawsze zgadzały się z wnioskami pokontrolnymi NIK i zgłaszały swoje zastrzeżenia do kontroli, które rozpatrywało Kolegium. Szczególnie trudnym dla mnie było jak wyważyć racje pomiędzy moimi pracownikami – kontrolerami i ich wnioskami a odwołaniami skontrolowanych. Oni niekiedy mieli uzasadnione uwagi do wystąpień pokontrolnych. W sytuacjach najtrudniejszych, to w Twój głos i Twoje stanowisko wsłuchiwałem się zawsze szczególnie uważnie. Zawsze potrafiłeś znaleźć najlepsze rozwiązanie, umiejętnie wyważyć racje obu stron. Zaproponować potrzebne zmiany w redagowanych dokumentach, które wychodziły na przeciw słusznym argumentom kontrolowanego albo twardo bronić stanowiska NIK, tam gdzie było to konieczne z uwagi na ustalenia pokontrolne.

Bez wątpienia, bez Twojej mądrości, wiedzy, Twojego doświadczenia i taktu zarówno moja praca jako Prezesa NIK, jak i cała Izba nie byłaby tak wysoko oceniana. Chciałem Ci za to zaangażowanie serdecznie podziękować.

Drogi Mirku, Szanowny Jubilat, masz prawo do podsumowań swoich ogromnych dokonań, ale przede wszystkim do dumy z tego, jak wiele dokonałeś w tak wielu różnych miejscach. Ja dziękuję, że mogłem Cię podpatrywać, uczyć się od Ciebie i korzystać z Twoich rad i podpowiedzi, zawsze mądrych i życzliwie przekazanych.

Proszę, wspieraj Nas i Rzeczpospolitą Polską jeszcze przez wiele lat swojej aktywności!

Krzysztof Kwiatkowski

Krzysztof Kwiatkowski

– Minister Sprawiedliwości 2009–2011

– Prezes Najwyższej Izby Kontroli 2013–2019

– Senator RP 2007–2011, od 2019

Warszawa luty 2022

Prof. dr hab. Hanna Gronkiewicz-Waltz

Szanowny Pan

Profesor doktor habilitowany Mirosław Stec

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Jagielloński

Dostojny Jubilacie, Drogi Mirku,

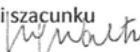
Czas, w którym jesteśmy i okazja Twojego Jubileuszu jest szczególna. Należymy do pokolenia „Solidarności”, które miało takie szczęście, że po kilkudziesięciu latach komunizmu zaczęliśmy budować Polskę demokratyczną.

Drogi Mirku, Od samego początku brałeś aktywny udział w kreowaniu podstaw nowego ustroju politycznego będąc współtwórcą samorządu terytorialnego i administracji publicznej, regionalnych izb rozrachunkowych, wiceministrem w rządzie Premier Hanny Suchockiej odpowiedzialnym za samorząd terytorialny, ekspertem Komisji Konstytucyjnej, i sprawowałeś wiele innych funkcji. Każda z tych funkcji była działaniem służącym jak najefektywniejszemu organizowaniu życia Polek i Polaków. Jednocześnie kontynuowałeś pracę na Uniwersytecie Jagiellońskim i w Krajowej Szkole Administracji Publicznej kształcąc kolejne pokolenia prawników i administratywistów. Aż można pozazdrościć takiego dorobku.

Przykre jest, że Twój Jubileusz przypada w okresie kiedy demokratyczne państwo staje się państwem autorytarnym. Samorząd terytorialny pozbawiany jest kompetencji i majątku. Żal serce ściska kiedy patrzymy na marnowanie dorobku naszego pokolenia.

Dlatego życzę Ci abyś dożył czasów kiedy kolejne pokolenie odbuduje Polskę demokratyczną : zasada praworządności znów będzie obowiązywać, samorząd terytorialny i administracja publiczna będą profesjonalne oraz przywrócona będzie służba cywilna, której byłeś współtwórcą.

Z wyrazami szacunku


Hanna Gronkiewicz-Waltz

Prof. Hanna Gronkiewicz-Waltz

– Prezes Narodowego Banku Polskiego 1992–2001

– Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy 2006–2018



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

Warszawa, 11.01.2022

Pan
Prof. dr hab. Mirosław Stec
Kierownik Katedry Prawa
Samorządu Terytorialnego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Jagielloński

Szanowny Panie Profesorze,

w związku z pięknym i podniosłym jubileuszem 70-lecia urodzin Pana Profesora, pragnę złożyć serdeczne gratulacje, wyrazy szacunku i wdzięczności.

Niech mi wolno będzie przy tej okazji wyrazić moje uznanie dla dorobku Pana Profesora w działalności naukowej i dydaktycznej, jak również osiągnięć publicystycznych. Prace naukowe Pana Profesora, niezmiennie charakteryzujące się wysokimi walorami intelektualnymi, pozostają w środowisku prawniczym niezwykle cennym źródłem inspiracji. Jest Pan Profesor dla nas niekwestionowanym autorytetem, zwłaszcza w zakresie tematyki dotyczącej samorządu terytorialnego w Polsce. Uważam wręcz, że jeśli możemy dzisiaj mówić o silnym samorządzie lokalnym w naszym kraju, to jest to bez wątpienia w dużej mierze zasługa Pana Profesora.

Nie sposób w tym miejscu nie wspomnieć również o znaczących dokonaniach Pana Profesora jako działacza społecznego i państwowego. Często okazywana odwaga, ale przede wszystkim konsekwencja w podejmowaniu wysiłków na rzecz tworzenia dobrego prawa, mogą stanowić przykład dla następnych pokoleń.

Życzę Panu Profesorowi dobrego zdrowia i pogody ducha, jak również poczucia zasłużonej satysfakcji z wybitnych osiągnięć życiowych.

*Z wyrazami szacunku,
Marcin Wiącek*

Biurowo Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700
Infolinia obywatelska 800 676 676
biurorzecznika@brpo.gov.pl
www.rpo.gov.pl



Bogdan Klich
Senator RP

Wielce Szanowny prof. dr hab. Mirosław Stec
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Dostojny Jubilacie,

Wielką radością jest dla mnie możliwość świętowania jubileuszu Pana Profesora, gdyż bardzo wysoko cenię Pana kilkudziesięcioletni wkład na rzecz budowy i umacniania Polski poprzez kształtowanie podwalin niezbędnych dla funkcjonowania państwa demokratycznego.

Nasze drogi po raz pierwszy przecięły się w Krakowie, gdzie w 1994 r. podjęliśmy współpracę w Ośrodku Studiów nad Demokracją, który działał przy – kierowanej wówczas przeze mnie – Fundacji Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji. Olbrzymia wiedza Pana Profesora oraz doświadczenie nabyte w związku z pełnieniem służby publicznej w administracji rządowej tworzonego na nowo Państwa stanowiły nieocenione wsparcie w pracach Ośrodka. Działalność nasza nie ograniczała się bowiem wyłącznie do prac badawczych i wydawniczych, ale również w znacznym zakresie opierała się na promowaniu myśli demokratycznej, czemu sprzyjały licznie organizowane seminaria oraz konferencje naukowe.

Kolejny rozdział naszej współpracy przypada na czasy rządu Donalda Tuska, w którym piastowałem urząd Ministra Obrony Narodowej, a w którym to czasie Pan Profesor został powołany na członka, a następnie Przewodniczącego Rady Legislacyjnej działającej przy Prezesie Rady Ministrów. Wówczas ponownie miałem okazję korzystać z wiedzy i doświadczenia Pana Profesora ujętych w opiniach prawnych, które przyczyniały się do tworzenia lepszego prawa.

Nie sposób także pominąć pozostałej działalności Pana Profesora na niwie państwowej. W latach 1990-91 pełnił Pan funkcję delegata Pełnomocnika Rządu ds. Samorządu

Terytorialnego w województwie krakowskim. Następnie był Pan Profesor wiceministrem w rządzie Hanny Suchockiej odpowiedzialnym za samorząd i terytorialną administrację rządową. Jest Pan również współtwórcą regionalnych izb obrachunkowych, ekspertem Komisji Konstytucyjnej w zakresie samorządu terytorialnego, a także kierownikiem zespołu, który przygotował – dla rządu Jerzego Buzka – koncepcję i projekty ustaw tworzących ustrój nowych województw. Nie można przemilczeć również Pana zaangażowania w tworzenie Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, w której pełnił Pan funkcję członka Rady Szkoły, a także – od początku jej istnienia – wykładowcy. Był Pan również przewodniczącym Rady Służby Cywilnej, a także członkiem Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

Dorobek zawodowy Pana Profesora koncentruje się na tworzeniu racjonalnych rozwiązań ustrojowych w sferze samorządu terytorialnego oraz administracji publicznej. Nie można zatem nie zauważyć, że sposób funkcjonowania naszego kraju mógłby być inny bez wkładu Pana Profesora. Trudniejsze byłoby wówczas osiągnięcie celów, jakie stały przed nami w 1989 r. Niewątpliwie propaństwowa postawa Pana Profesora znacząco przyczyniła się do tego, że przez wiele lat mogliśmy budować i organizować życie w demokratycznym państwie prawa. To czy będzie nam dane kontynuować to dzieło zależy w dużej mierze od młodszych pokoleń, ale znając zaangażowanie z jakim przystępował Pan Profesor do każdego postawionego przed Panem zadania, jestem pewien, że z równym zaangażowaniem kształcił Pan młodych prawników na Wydziale Prawa i Administracji UJ. Mam nadzieję, graniczącą z pewnością, że wychowankowie Pana Profesora stanowią rzeszę godnych naśladowców Pana propaństwowej postawy.

Panie Profesorze, cieszę się, że nasze drogi się przecięły i mogliśmy wspólnie pracować na rzecz budowy i umacniania wartości demokratycznych w naszym kraju. Proszę zatem przyjąć najserdeczniejsze podziękowania za naszą współpracę, a także życzenia kolejnych sukcesów w życiu zawodowym, jak również wszelkiej pomyślności w sferze osobistej.

Łączę wyrazy największego szacunku oraz przyjaźni,

Bogdan Klich

Kraków, dnia 15 lutego 2022 r.

Bogdan Klich
– Minister Obrony Narodowej 2007–2011
– Senator RP od 2011

Urzędnik i reformator

Sylwetkę profesora Mirosława Steca zachowuję i chcę nadal zachować w pamięci, jako rzetelnego i oddanego pracownika w służbie naprawy polskiego państwa. Od roku 1992 aż do roku 2005 był bowiem jednym z moich kluczowych współpracowników i pomocników w niemal wszystkich, podejmowanych z dużą intensywnością w tamtych latach, wysiłkach na rzecz odbudowy, reformy i modernizacji instytucji odrodzonej w 1989 roku Rzeczypospolitej. Ta głęboka i wieloletnia współpraca, która (jak mniemam) zaowocowała naszym wzajemnym współmyśleniem na temat ustroju i kształtu instytucjonalnego odrodzonej państwowości, zaczęła się w roku 1992, gdy spotkaliśmy się w ówczesnym Urzędzie Rady Ministrów, po powołaniu przez sejm gabinetu Hanny Suchockiej. Okoliczności i klimat tamtego spotkania miały tu niebagatelne znaczenie, to one bowiem ukierunkowały całą naszą późniejszą współpracę. URM pod rządami Suchockiej – to było bowiem miejsce niezwykle, gdyż obok dziejącej się tam na bieżąco polityki, która absorbuje w każdym kraju kancelarię szefa rządu, urząd ów stał się także czymś na kształt kluczowego rządowego think-tanku, gdzie z intelektualnym rozmachem wszczęte zostały prace nad reformą całej egzekutywy państwowej. Z perspektywy czasu rzec można, iż była to pionierska praca państwowa, rozpoczynana w zasadzie od zera.

Trzeba bowiem pamiętać, iż o ile nowa „solidarnościowa” elita polityczna miała pewne intelektualne przygotowanie i eksperckie zaplecze do prowadzenia liberalnych reform gospodarczych, to w dziedzinie myśli ustrojowej i wiedzy o instytucjach była raczej dyletancka. Skądinąd zresztą nie była to cecha wyłącznie polska. W atmosferze przewalającej się naówczas przez Europę wielkiej fali obalania kolejnych tyranii i zaprowadzania wolności, w całej post-komunistycznej Europie Środkowo-Wschodniej myśl państwowa znalazła się w defensywie. Nowe elity polityczne zaabsorbowane były z jednej strony kwestiami ekonomicznymi, bo cały system gospodarczy uległ rozpadowi; z drugiej zaś – tworzeniem na nowo po czasach komunistycznej dyktatury „społeczeństwa obywatelskiego” i zaprowadzaniem procedur demokratycznych. To jak powinna zostać odbudowana państwowa egzekutywa i cały aparat administracji publicznej, w tamtej atmosferze wydawało się rzeczą trzeciorzędną. Więc w tej ideowej pustce zadziały dwie samoczynne siły, które odcisnęły piętno na kształcie instytucji ustrojowych nowego państwa. Była to z jednej strony wewnętrzna inercja, wytwarzana przez *status quo* istniejących instytucji schyłkowego komunizmu, zaś z drugiej – zewnętrzna presja na rzecz ślepej imitacji, wzmacniana popularną wówczas na całym Zachodzie iluzją, iż istnieje jakiś uniwersalny liberalno-demokratyczny model instytucjonalny, który tylko należy wiernie skopiować. Skądinąd niedługi czas potem w Zachodniej Europie upowszechni się fałszywe i pogardliwe

wobec całego naszego regionu przekonanie (mocno wyrażone przez wybitnego francuskiego historyka François Fureta), wedle którego: „*ani jeden pomysł nie narodził się w Europie Wschodniej po roku 1989*”.

Rozpoczęte naoczas w URM-ie prace koncepcyjne nad kształtem egzekutywy państwowej koncentrowały się wokół dwóch głównych filarów: nowego centrum rządu oraz decentralizacji. W pierwszej kwestii główną rolę ekspercką odgrywał prof. Zbigniew Pełczyński, w drugiej – prof. Michał Kulesza. Niejako obok dwóch filarów, dotyczących ustroju egzekutywy, prowadzone były także prace nad stworzeniem systemów służby cywilnej i zamówień publicznych, stanowiących konieczne funkcjonalne uzupełnienie reform ustrojowych. Mirosław Stec – jako dyrektor generalny ds. administracji publicznej zajmował w URM-ie kluczową pozycję we wszystkich tych pracach, odpowiadając na co dzień za nadzór nad rządową administracją terenową, a jednocześnie uczestnicząc w seminariach i zespołach roboczych, wypracowujących koncepcje reform. Myślę, że to właśnie w trakcie tamtych prac i studiów Stec zyskał wyjątkową w skali państwa kompetencję, obejmującą zarówno praktyczną wiedzę o realiach funkcjonowania administracji, jak i diskutowanych wtedy koncepcjach reformatorskich. To właśnie odróżniało go potem z jednej strony od wysokich urzędników, nawykłych do działania w ramach centralistyczno-resortowego systemu władzy odziedziczonego po komunizmie, ale także od teoretyków-reformatorów, słabo zazwyczaj rozumiejących rzeczywiste przyczyny „imposybilizmu” i niskiej efektywności istniejącego aparatu władzy. Tę nabytą wówczas kompetencję Stec świetnie wykorzysta w toku późniejszych, koordynowanych przezeń prac w Instytucie Spraw Publicznych nad regionalizacją państwa i zespoleniem administracji terytorialnej.

Sporą państwową zasługą Steca z czasu jego służby w URM-ie było stworzenie pierwszego w wolnej Polsce korpusu pracujących dla państwa (a nie dla partii czy grup lobbystycznych) wojewodów, którzy zaczęli podlegać sprofesjonalizowanym i jawnym procedurom oceny. System oceny wojewodów, będący autorskim dokonaniem Steca, był milowym krokiem w kształtowaniu propaństwowego etosu kadry najwyższych urzędników administracji terytorialnej. Stec praktycznie nadzorował także negocjowanie przez wojewodów niecodziennego kontraktu gabinetu Suchockiej z wielkimi miastami, czyli precedensowej i udanej próby budowy zespolonej i zdecentralizowanej administracji terytorialnej, przynajmniej na obszarze metropolii. To ważny moment dla dziejów polskich reform ustrojowych, gdyż z jednej strony to właśnie wówczas koncept decentralizacji państwa potraktowany został przez rząd, po raz pierwszy świadomie, jako „zmiana wiodąca” (wedle określenia prof. Zyty Gilowskiej), czyli główna ścieżka reform instytucjonalnych, której winny zostać podporządkowane wszystkie reformy sektorowe, m.in. opieki zdrowotnej czy finansów publicznych. A z drugiej, gdyż również po raz pierwszy wtedy ujawnił się potencjał oporu licznych grup lobbystycznych i zawodowych przeciw programowi decentralizacyjnemu (np. artystów i ludzi kultury).

Politycy, którzy w wyniku wyborów 1993 roku przejęli kontrolę nad URM-em byli nihilistami na polu pracy państwowej, toteż większość prac reformatorskich uległa wówczas gwałtownemu przerwaniu. A Stec, podobnie jak inni reformatorzy, znalazł się wkrótce poza administracją. Pierwszym praktycznym refleksem idei wypracowanych w latach 1992-93 stała się dopiero reforma centrum rządu z roku 1997, przeprowadzona dzięki swoistemu ponadpartyjnemu „spiskowi” grupy parlamentarzystów, którzy doprowadzili do jej uchwalenia przez sejm, mimo niedopuszczenia do rozpatrzenia projektów przez rząd i emocjonalnych protestów zachowawczych prawników z Rady Legislacyjnej. Zlikwidowano wtedy nieszczęsne „NOAP-y” czyli Naczelne Organy Administracji Państwowej, będące dziedzictwem skrajnie centralistycznego myślenia o państwie w epoce komunizmu, ograniczono samowolę ministerialnych „księstw resortowych”, stworzono uporządkowany kanon organizacyjny ministerstw, a przede wszystkim dano podwaliny pod system semi-kanclerskiej władzy premiera nad rządem. Z perspektywy czasu okazała się to jedyna poważna modernizacja centrum władzy. Stec był jedną z kilku kluczowych postaci, które stanowiły zaplecze eksperckie ówczesnego reformatorskiego „spisku”, zawiązanego w sejmie.

Ale najważniejszą pracą reformatorską, jak została wykonana pod kierunkiem Steca stał się raport ISP, całościowo projektujący nowy model polskiego województwa. Raport ów powstał w rezultacie trwającego w latach 1995-99 „seminarium ustrojowego” w ISP, a obok Steca jego kluczowymi współtwórcami byli Józef Płoskonka, prof. Stanisław Prutis i Dariusz Kijowski. Ustrojowa koncepcja została tu oparta o ideę dużego regionu, zdolnego do samodzielnego prowadzenia polityki społeczno-gospodarczej, której całość miała zostać skonsolidowana w rękach samorządu wojewódzkiego. Z kolei pełnia władzy rządowej w regionie miała zostać zespolona w rękę rządowego wojewody, który stałby się zwierzchnikiem wszystkich służb policyjno-nadzorczych w państwie, odpowiedzialnych za przestrzeganie i egzekucję praw. Ten klarowny model podziału kompetencji administracyjnych miał jednocześnie tę zaletę, że konsekwentnie wprowadzając ideę zespolenia administracji, miał do końca rozprawić się z resortowymi administracjami specjalnymi, anarchizującymi terytorialną strukturę państwa. Pod kierunkiem Steca stworzona została nie tylko całościowa koncepcja ustrojowa, ale także przygotowany komplet projektowanych aktów prawnych. To precedens w dziejach reform w Polsce, aby tak kompletna reforma państwa została wypracowana w prywatnej instytucji non-profit, a następnie zaoferowana rządowi, gdy nowy premier Jerzy Buzek wykazał zainteresowanie wprowadzeniem tak daleko idących reform.

Seminarium ustrojowe w ISP, któremu miałem zaszczyt przewodniczyć, było czasem mojej najbliższej i najgłębszej intelektualnej współpracy ze Stecem. To właśnie z tamtych lat zapamiętałem go jako przeciwieństwo typowego polskiego prawnika-akademika, zazwyczaj słabo zainteresowanego realną materią problemów państwa i przywiązanego do zachowawczych kanonów myślenia o instytucjach publicznych. Steca ceniłem za to, że był intelektualnie otwarty i podatny na inspirację ideami,

które miały szanse usprawnić i zmodernizować administrację, przezwyciężyć „imposybilizm” egzekutywy państwowej, i w ten sposób otworzyć pole dla polskiej podmiotowej i ambitnej polityki, niewykonalnej przy niezbornej i rozlazłej administracji. Pamiętam na przykład, jakie intelektualne wrażenie zrobił na Stecu tzw. „Raport Komisji Trzech” z 1926 roku, który pewnego dnia mu pokazałem. Wynikało zeń bowiem, że już w tamtym czasie najwybitniejsi znawcy problemów państwa, z prof. Michałem Bobrzyńskim na czele, wskazywali jako najcięższe schorzenia polskiej administracji: centralizm, resortowość, brak zespolenia, pionową metodę zarządzania i terenowe administracje specjalne, opanowane zazwyczaj przez silne grupy interesu albo poszczególne stronnictwa polityczne. Nasze prace jawiły się zatem jako kontynuacja dobrej tradycji polskiej myśli państwowej.

Reforma wojewódzka została ostatecznie wprowadzona, teoretycznie według koncepcji z raportu Steca, ale de facto w wersji niepełnowartościowej i sfuszerowanej. Rząd Buzka miał za słabą pozycję we własnym obozie politycznym, aby skutecznie bronić przejrzystego i nowoczesnego konceptu organizacji państwa. O likwidację administracji specjalnych toczyły się ciężkie boje z ministrami, resortowymi lobbystami i związkowcami przywiązanymi do scentralizowanego państwa podzielonego na branże. Z kolei metoda terytorialnego zarządzania i zespolenia władzy w regionie wydawała się wielu nadto rewolucyjna, a na dodatek lokalni lobbysci wymusili na słabym rządzie karykaturalnie zwiększoną liczbę jednostek samorządowych, zwłaszcza powiatów. Z czasem cały system zarządzania państwem na poziomie regionu stawał się coraz bardziej zanarchizowany, a to nie tylko z racji kolejnych fal nawrotu centralizmu, ale również chaotycznego mieszania kompetencji władzy policyjno-nadzorczej i regionalnego „rządu” społeczno-gospodarczego. Aż w końcu ukształtowała się współczesna hybryda wojewódzka, w której już coraz trudniej rozpoznać ślady myśli ustrojowej, zrodzonej podczas seminariów w ISP. W każdym razie zasługa Steca w tym wielkim projekcie jest do dziś dnia nie do przecenienia.

Po URM-ie i seminarium ustrojowym ISP, trzecim i ostatnim moim doświadczeniem współpracy ze Stecem były trwające w latach 2003-2005 prace nad całociowym planem naprawy państwa, który miał być podstawą dla nigdy w końcu (jak wiadomo) nie zaistniałego rządu PO-PiS. Nasza zasadnicza diagnoza tamtego czasu była taka, że po upływie pierwszej dekady niepodległości państwo polskie wymaga swego „szarpnięcia cugli”, aby nadać mu nowoczesny kształt, uwolnić od nadmiernego wpływu lobbystów, dać impuls rozwojowi gospodarczemu, a przede wszystkim dokończyć reformy głównych instytucji. Podsumowaniem tych prac stał się raport pt. „Państwo dla Obywateli”, opublikowany przez Instytut Państwa i Administracji, przygotowany pod kierownictwem Stefana Kawalca. Stec był od początku tych prac jednym z kluczowych współtwórców koncepcji reform, odpowiadając za całość zagadnień dotyczących struktury rządu, organizacji jego prac, kancelarii premiera, reform legislacji, no i last but not least – tego, na czym znał się najlepiej, czyli systemu administracji. W tamtym czasie Stec przygotowywał się do politycznej

roli życia – Sekretarza Generalnego Rządu, czyli funkcji, która ostatecznie nigdy nie została stworzona, a która w planach ustrojowych była pomyślana (trochę wedle modelu francuskiego) jako takie miejsce w rządzie, w którym trzyma się wszystkie nici panowania nad ministrami i ich resortami, tak by rządowi zapewnić spójność, a premierowi możliwość kontroli nad prowadzoną polityką.

Z perspektywy późniejszych politycznych realiów takie plany wzmocnienia, upodmiotowienia i uspołnienia egzekutywy państwowej, muszą wyglądać niczym przysłowiowe „marzenia ściętej głowy”. W znanej książce o budowaniu państwa Fukuyama określił tę właściwość państwa jego „potencjałem” („capacity”), uznając ją za najważniejszy faktor we współczesnej rywalizacji państw o wpływy i potęgę. Jednak po roku 2005 myślenie polityczne w kategoriach instytucjonalnych zaczęło w Polsce schodzić na margines. Mało kto już się od tego czasu zajmował odbudową i usprawnianiem instytucji, raczej coraz częściej były one traktowane jako teren do partykularnego podboju. Moja bliska współpraca ze Stecem zakończyła się właśnie krótko po roku 2005. Jakiś czas potem sam wycofałem się z czynnego udziału w życiu publicznym. A kilka lat później, przy okazji towarzyskiego spotkania, zapytałem Steca o to, czy nadal stara się, aby nasze wspólne niegdysiejsze idee reform państwa forsować w pracy dla kolejnego rządu? Profesor uśmiechnął się swoim charakterystycznym, lekko zawstydzonym uśmiechem, po czym odrzekł: „Przecież wiesz, że dzisiaj nikt takimi kategoriami o państwie nawet nie myśli”. Po czym natychmiast zmieniliśmy temat rozmowy.



W Górowie, kwiecień 2022.

Jan Rokita

– Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów 1992–1993

– Poseł na Sejm RP 1989–2007

Przyjaciel Wojewodów

Dorobek Profesora Mirosława Steca jest powszechnie znany nie tylko w środowisku naukowym, lecz także wśród praktyków zajmujących się między innymi prawem handlowym i prawem transportowym oraz prawem samorządu terytorialnego. Dzisiaj trudno wyobrazić sobie dyskurs naukowy prawników analizujących wskazane zagadnienia, w którym by nie czyniono odwołań do prac Profesora Mirosława Steca. Dla mnie największe znaczenie ma jednak praktyczne i teoretyczne (legislacyjne) budowanie przez Profesora polskiej samorządności i tworzenie przez Niego podstaw służby cywilnej w administracji. Na przełomie lat 80. i 90. XX w. nie mogło zabraknąć Profesora przy narodzinach samorządu gminnego. Był wówczas Delegatem Pełnomocnika Rządu do spraw samorządu terytorialnego w województwie krakowskim. Osobiście poznałem Profesora na początku 1993 r., gdy powoływano mnie na urząd wojewody śląskiego. Mirosław Stec, wówczas jako dyrektor generalny w Urzędzie Rady Ministrów, był odpowiedzialny za wojewodów i wprowadzał mnie, byłego Burmistrza Łeby, w arkana sztuki administracyjnej. Znajomość ta, myślę wręcz przyjaźń, trwa do dzisiaj. Profesora Mirosław Stec okazał się nie tylko bardzo kompetentnym urzędnikiem, lecz także niezwykle zaangażowanym, ideowym, oddanym reformie państwa człowiekiem. W tamtym czasie był przez wszystkich wojewodów bardzo lubiany i doceniany.

Przez te wszystkie lata nasze drogi często się krzyżowały zarówno służbowo, jak i prywatnie. Doskonale pamiętam nasze dyskusje o przygotowaniach do drugiego etapu samorządowej reformy administracji, tej przeprowadzonej w czasach Rządu Premiera Jerzego Buzka. Profesor Mirosław Stec był obecny wówczas w większości spotkań, brał aktywny udział w dyskusjach. Przygotowywał założenia tej ogromnej reformy samorządowej.

W tamtym okresie wszyscy czuliśmy potrzebę budowania niepolitycznej administracji, która powinna służyć państwu i trwać niezależnie od zmieniających się konfiguracji politycznych. Taką administrację budował Profesor Mirosław Stec, nic więc dziwnego, że został powołany na przewodniczącego Rady Służby Cywilnej. Już wcześniej uważał i bardzo wiele w tym kierunku robił, aby wojewodowie byli najwyższymi niepolitycznymi urzędnikami państwowymi (trochę na wzór prefektów we Francji). Niestety zasada ta została zniszczona za czasów rządów SLD-PSL (w latach 1993–1997), gdy ustawowo upolityczniono wojewodów. Przez lata Profesor Mirosław Stec utrzymywał i utrzymuje żywe kontakty z korpusem wojewodów z pierwszego okresu wolnej Polski.

Mówiąc o dorobku Profesora Mirosława Steca, nie możemy zapomnieć o jego pracy w Najwyższej Izbie Kontroli, przewodniczeniu Radzie Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, zaangażowaniu w tworzenie regionalnych izb obrachunkowych. Dla całego środowiska samorządowców niezwykle istotna jest Jego praca redaktora w Małopolskim Instytucie Samorządu Terytorialnego i Administracji, praca redakcyjna w „Finansach Komunalnych”, „Samorządzie Terytorialnym” i „Orzecznictwie w Sprawach Samorządowych”.

Dla mnie Mirosław Stec i Jego żona Bożena to również osoby bardzo zaangażowane społecznie – lokalnie w Krakowie i Małopolsce, a także ogólnopolsko. Zawsze podziwiam jego doskonałą orientację w geografii Polski, niezwykłą znajomość różnorodności i wielokulturowości naszej ojczyzny.

Gdy przyjeżdża On na Pomorze, na Kaszuby, z wielką pasją i znajomością potrafi opowiadać nawet o małych miejscowościach. Jego podróże z całą wspianą rodziną, dzisiaj głównie z Żoną, są zawsze powodem do wspomnień, refleksji, inspirują do nowych wyzwań.

To wszystko powoduje, że cieszę się, iż jest mi dane współpracować z Profesorem Mirosławem Stecem dla dobra naszego Kraju i jego Obywateli. Jednocześnie mam nadzieję, że dotychczasowa praca w tym zakresie nie zostanie zmarnowana i nadal będziemy mogli – jako całe społeczeństwo – korzystać w tego dorobku, czego nam wszystkim życzę.

Jubilatowi natomiast życzę dalszych sukcesów zawodowych oraz pomyślności w życiu prywatnym.



Kazimierz Kleina

Na Jubileusz Profesora Mirosława Steca – refleksje o Jego wkładzie w reformę państwa

Szanowny Panie Profesorze, Drogi Mirosławie,

Jubileusze, zwłaszcza tak zacnych i zasłużonych osób jak Ty, skłaniają do wspominek i refleksji. Zwłaszcza że – tak się złożyło – w tych najważniejszych dla Rzeczypospolitej latach spotkaliśmy się i współpracowaliśmy nad niezbędnymi zmianami w administracji publicznej. Pozwolisz więc, że – z okazji Twojego jubileuszu – powspominam trochę nasze wspólne działania w ramach reformy państwa. Z góry trzeba zaznaczyć i mocno podkreślić, że Twój udział w reformowaniu państwa był znaczący.

1. Być może pamiętasz, że poznaliśmy się na początku lat 90. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Byłeś wtedy – w rządzie Hanny Suchockiej – wiceministrem odpowiedzialnym za wszelkie sprawy związane z samorządem terytorialnym oraz za terytorialną administrację rządową. Ja w tym czasie (w latach 1990–1994) pełniłem funkcję wojewody kieleckiego. Wszystkie sprawy na styku wojewodów i rządu przechodziły przez Twój gabinet. Brałeś czynny udział w spotkaniach wojewodów z panią Premier, z Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz innymi członkami rządu. Szefem Kancelarii PRM był Jan Maria Rokita, polityk mający ambitny plan zreformowania całej administracji publicznej. Istotnym elementem planowanych działań było pogłębienie zainicjowanego przez rząd Tadeusza Mazowieckiego procesu decentralizacji państwa poprzez przeprowadzenie drugiego etapu reformy samorządowej. W 1993 r. profesor Michał Kulesza przygotował dokument pt. „Założenia i kierunki reformy administracji publicznej”¹, przedstawiając pełną koncepcję utworzenia powiatów o charakterze czysto samorządowym. Udało się też zapoczątkować w 1993 r. tzw. Program Pilotażowy. W ramach tego Programu przekazano do realizacji – w drodze umowy między rządem a władzami 44 największych miast – ponadgminne zadania lokalne. We wszystkie te działania byłeś mocno zaangażowany.
2. Sytuacja polityczna nie pozwoliła jednak na realizację planów utworzenia samorządowych powiatów, niemniej jednak miałeś znaczący wkład w kształt ustawy o Regionalnych Izbach Obrachunkowych. Regionalne Izby Obrachunkowe powołane zostały ustawą z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych², a ich głównym zadaniem jest sprawowanie nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych. W maju 1994 r. Regionalne Izby Obrachunkowe powołały do życia dwumiesięcznik „Finanse Komunalne”, gdzie omawiane są problemy teoretyczne i praktyczne działalności budżetowo-finansowej jednostek samorządu terytorialnego. O tym, jak istotny był Twój wkład w rozwiązywanie problemów finansów samorządów terytorialnych, świadczy fakt, że począwszy od pierwszego numeru sprawujesz funkcję redaktora naczelnego „Finansów Komunalnych”.

¹ Pełnomocnik Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej, *Założenia i kierunki reformy administracji publicznej*, Warszawa, kwiecień 1993; opublikowane także w „Samorządzie Terytorialnym” 1995/1–2.

² Tekst pierwotny: Dz.U. Nr 85, poz. 428.

3. W latach 1994–1997 w zasadzie zahamowano w rządzie prace nad dalszą reformą struktur terytorialnych. Jedynie w Parlamencie trwały prace konstytucyjne w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Aktywnie uczestniczyłeś (w latach 1996–1997) w pracach zespołu przygotowującego projekt Konstytucji RP jako ekspert w zakresie samorządu terytorialnego. Niestety tzw. kompromis konstytucyjny nie objął kwestii organizacji polskiej administracji terenowej. W tych trudnych dla dalszego reformowania administracji publicznej czasach udało się jedynie przyjąć – w listopadzie 1995 r. – tzw. ustawę miejską³, dającą podstawy prawne do realizacji zadań powiatowych przez niektóre miasta w ramach tzw. Programu Pilotażowego. Twój wkład w kształt tej ustawy był znaczący.
4. Ciężar prac nad koncepcją państwa przeniósł się do Instytutu Spraw Publicznych w Warszawie, a Ty stałeś się postacią wiodącą w tych pracach. Fundacja Instytut Spraw Publicznych powołana została w 1994 r. i jest niezależnym ośrodkiem badawczo-analitycznym, jednym z wiodących polskich think tanków. Instytut bezzwłocznie po utworzeniu podjął działania na rzecz kontynuacji polskiej reformy decentralizacyjnej w ramach tzw. Programu Reformy Administracji Publicznej, kierowanego przez Jana Marię Rokitę. Jak być może pamiętasz, w lutym 1994 r. zostałem odwołany z funkcji wojewody kieleckiego i natychmiast włączyłem się w prace Programu Reformy Administracji Publicznej. Pamiętam doskonale, że to Ty byłeś osobą zapraszającą mnie do współpracy z Instytutem Spraw Publicznych.
5. Niezwykle istotnym przedsięwzięciem Programu Reformy Administracji Publicznej była realizacja (w latach 1996–1997) Projektu o nazwie: „Nowe województwo – władze, obowiązki, pieniądze. Ustrojowy model województwa w unitarnym państwie demokratycznym”. Zostałeś koordynatorem Projektu, a w skład Zespołu projektu, oprócz koordynatora, wchodził: prof. Zyta Gilowska, Elżbieta Wysocka, Stanisław Prutis oraz dr Józef Płoskonka. Oczywiście w pracach Zespołu na bieżąco uczestniczył kierownik Programu Reformy Administracji Publicznej – poseł Jan Maria Rokita. Zespół współpracował z kilkudziesięcioma ekspertami i praktykami administracji z całej Polski. Prace w ramach Projektu zaowocowały około trzydziestoma szczegółowymi opracowaniami dotyczącymi kwestii ustrojowych, historycznych, przestrzennych, prawnomajątkowych i kompetencyjnych. Obok licznych posiedzeń zespołów eksperckich odbyło się również dziewięć otwartych seminariów, które pozwoliły na dyskusję nad kolejnymi fazami pracy. Ponadto w ramach prac nad Projektem zorganizowano konferencje regionalne w Białymstoku, Krakowie i Gdańsku.
6. Przedstawiona w opracowaniu końcowym Projektu koncepcja władz publicznych na poziomie województwa⁴ opierała się na fakcie istnienia istotnych różnic pomiędzy lokalnym a regionalnym segmentem władzy publicznej. Przyjęto, że segment lokalny (gmina i powiat) będzie odpowiadał przede wszystkim za usługi publiczne, a segment

³ Ustawa z 24.11.1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (tekst pierwotny: Dz.U. Nr 141, poz. 692).

⁴ Z. Gilowska, E. Wysocka, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym*, ISP Warszawa 1997, opublikowane także w „Samorządzie Terytorialnym” 1997/8–9.

regionalny za działania na rzecz rozwoju. Podstawowym zadaniem samorządu województwa powinny być więc działania na rzecz rozwoju cywilizacyjnego województwa (regionu). Tak przyjęta koncepcja wymagała zbudowania – na poziomie województwa – oprócz władz samorządowych również obecności reprezentanta rządu odpowiedzialnego za wykonywanie w imieniu państwa tzw. funkcji policyjnych, czyli nadzoru nad przestrzeganiem prawa przez osoby i instytucje, w tym przez samorząd terytorialny. W ramach wypracowanej koncepcji przedstawiono projekt ustawy o samorządzie województwa i administracji rządowej w województwie. Tak przyjęty model ustrojowy powodował oczywisty wniosek nieodpowiedniości istniejących małych jednostek wojewódzkiego zasadniczego podziału terytorialnego, a w konsekwencji konieczność nowego podziału państwa na poziomie regionalnym.

7. Prace nad Projektem wymagały od Ciebie nie tylko znaczącego wkładu merytorycznego, lecz także umiejętności prowadzenia prac organizacyjnych, w tym koordynowania prac członków zespołów eksperckich, organizacji spotkań ekspertów, otwartych seminariów oraz regionalnych konferencji. Warto jeszcze raz mocno podkreślić, że podstawowym i w zasadzie jedynym źródłem zaproponowanej w 1998 r. przez rząd Jerzego Buzka koncepcji województwa samorządowo-rządowego były rezultaty prac Projektu kierowanego przez Ciebie – profesora Mirosława Steca, w tym przygotowany projekt ustawy.
8. Tak więc rezultaty prac koncepcyjnych ekspertów Projektu pod Twoim kierownictwem zostały wykorzystane bezpośrednio w części regionalnej reformy administracji publicznej przeprowadzonej w latach 1998–2001 przez rząd Jerzego Buzka, stanowiąc podstawę projektów ustawy o samorządzie województwa⁵ oraz ustawy o administracji rządowej w województwie⁶. Oczywiście byłeś głównym doradcą rządu podczas prac parlamentarnych nad projektami ww. ustaw. Ponieważ w maju 1998 r. zostałem powołany na stanowisko wiceministra spraw wewnętrznych i administracji, odpowiedzialnego za wdrożenie reformy administracji publicznej, było oczywiste, że współpraca pomiędzy mną a Tobą była bardzo aktywna. Byłeś też głównym doradcą przy przygotowywaniu oraz w trakcie procesu legislacyjnego tzw. ustaw wdrożeniowych (ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej). Brałeś też aktywny, ekspercki udział w spotkaniach szkoleniowych organizowanych dla wojewodów oraz marszałków województw. Dla wszystkich biorących jakikolwiek udział w reformie administracji, zarówno ze strony rządowej, jak i samorządowej, byłeś wybitnym ekspertem chętnie dzielącym się swą rozległą wiedzą i doświadczeniem.
9. W ramach Programu Reformy Administracji Publicznej prowadzone były również inne szczegółowe prace nad najbardziej istotnymi zagadnieniami państwa. We wszystkich tych pracach brałeś aktywny udział. Przykładowo w latach 1998–1999 zespół ekspertów pod Twoim kierownictwem opracował założenia systemu

⁵ Tekst pierwotny: Dz.U. z 1998 r. Nr 91 poz. 578.

⁶ Tekst pierwotny: Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 577.

zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych, łącznie z projektem ustawy o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym⁷.

10. Po pierwszym okresie wdrożenia reform ustrojowych przyszedł czas na prace z zakresu budowania potencjału instytucjonalnego administracji lokalnej i regionalnej. Włączyłeś się aktywnie w prace Zespołu powstałego w drodze umowy pomiędzy Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji a Instytutem Badań nad Gospodarką Rynkową⁸. W ramach Projektu powstały trzy niezwykle istotne opracowania: 1) „Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej RP”⁹, 2) „Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce”¹⁰ oraz 3) „Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia”¹¹. Jesteś współautorem tych opracowań, brałeś aktywny udział w ich powstawaniu.
11. Na zakończenie warto przypomnieć o jeszcze jednym Programie, w którym braliśmy wspólnie udział. Otóż latem 2003 r. zostałeś poproszony przez Jana Marię Rokitę o stworzenie zespołu, który opracowałby Plan Rządzenia dla nowej Rady Ministrów, która wyłoni się po następnych wyborach powszechnych. Prace Zespołu utworzonego w ramach fundacji Instytutu Państwa i Administracji, w których braliśmy aktywny udział, zakończyły się w 2005 r. Rezultat prac przedstawiono w dokumencie pt. „Państwo dla Obywateli. Plan Rządzenia 2005–2009”¹².
12. Warto również przypomnieć, że w latach 2008–2017 byłeś członkiem Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Spotkaliśmy się znowu, ponieważ w 2002 r. podjąłem pracę w Najwyższej Izbie Kontroli i zostałem powołany do Kolegium NIK. Doskonale pamiętam Twój aktywny udział w pracach Kolegium, gdzie wykorzystywałeś swą szeroką wiedzę oraz bogate doświadczenie.
13. Jak widać z tego pobieżnego przeglądu dokonań, Twoje zaangażowanie w rozwiązywaniu kluczowego dla państwa problemu optymalizacji struktury administracji publicznej oraz podnoszenia skuteczności jej działań było i jest bardzo znaczące.

Życzę Ci więc, drogi Jubilate, wszystkiego dobrego, dziękując za Twój znaczący wkład w naprawę Rzeczypospolitej. Niech Ci się wiedzie w dalszym życiu.

Kielce, dnia 20.03.2020 r.



Józef Płoskonka

⁷ M. Stec, J. Płoskonka, S. Prutis, *System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych*, Raport Programu Reformy Administracji Publicznej ISP Warszawa 1999.

⁸ Projekt finansowany z pożyczki Banku Światowego nr 7013POL.

⁹ „Samorząd Terytorialny” 2002/1–2.

¹⁰ „Samorząd Terytorialny” 2004/1–2.

¹¹ „Samorząd Terytorialny” 2005/1–2.

¹² *Państwo dla Obywateli. Plan Rządzenia 2005–2009*, Instytut Państwa i Administracji, Warszawa, grudzień 2005.

Szanowny Panie Profesorze
Drogi Mirku

DZIEKUJĘ !

Teraz, kiedy mam więcej czasu na przemyślenia o przeszłości, przychodzi mi na myśl ten wspaniały okres budowania i powstawania nowej naszej rzeczywistości społecznej, gospodarczej, politycznej. Po trudnych doświadczeniach okresu komunistycznego, po wspaniałym 16-miesięcznym festiwalu „Solidarności” i znowu po ponurym okresie stanu wojennego i latach zwątpienia, nadszedł rok 1989. Pierwsze wolne wybory, wprowadzie do Sejmu kontraktowego, ale jednak wolne. I pierwsze zwycięstwo demokracji. Pamiętam dobrze ten powszechny entuzjazm i wiarę w to, że szybko potrafimy wyjść z tej społecznej zapaści okresu, jak mawialiśmy, „słusznie minionego”. Państwo stawało na nogi, odbudowywało swoje struktury. Niezbędne było uchwalenie nowego prawa w sferze społecznej i gospodarczej. Bardzo przydatne były prace Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarności”, które jeszcze przed stanem wojennym przygotowało projekty ustaw m.in. dotyczących wymiaru sprawiedliwości, prawa prasowego, kodeksu pracy, ustawy o samorządzie czy projektu ustawy o przedsiębiorstwie i samorządzie załogi. Ten dorobek został bezpośrednio lub pośrednio wykorzystany już w nowej rzeczywistości ustrojowej, która nastąpiła po 1989 roku.

Społeczeństwo stawało się społeczeństwem obywatelskim, organizując się w różnorodne formy aktywności, tworząc liczne organizacje pozarządowe. Jednak zasadniczą zmianą ustrojową było utworzenie samorządu lokalnego z demokratycznymi wyborami do rad gmin w 1990 roku. Wybory te powszechnie wygrywali kandydaci wywodzący się ze środowiska „Solidarności”. Tak też się stało w Krakowie. I wydawało się, że w takiej sytuacji wszystko pójdzie gładko. Ale był to okres trudny, chociaż imponujący, gdyż był to okres tworzenia się prawdziwego samorządu lokalnego. Konieczna była zmiana mentalności lokalnej społeczności w kierunku świadomej odpowiedzialności za podejmowane decyzje.

Trzeba było stworzyć całkowicie nową administrację samorządową. Początkowy okres samorządu Krakowa był bardzo burzliwy. Dość powiedzieć, że tylko w pierwszych 2 latach zmieniło się dwóch prezydentów miasta – prof. Jacek Woźniakowski pełnił funkcję przez 7 miesięcy, a Krzysztof Bachmiński przez 20 miesięcy. Po jego rezygnacji niektórzy radni zaczęli namawiać mnie do wyrażenia zgody na kandydowanie. A trzeba pamiętać, że wówczas to Rada Miasta wybierała prezydenta. Bardzo się obawiałem przyjęcia na siebie tej ogromnej odpowiedzialności za Kraków, stąd przez miesiąc nie byłem w stanie podjąć decyzji, ale ostatecznie wyraziłem zgodę na kandydowanie. Poskutkowało to moim 6-cio letnim pełnieniem tej zaszczytnej funkcji i pełnym wieloletnim zaangażowaniem się w samorząd.

Przez ten wstęp chciałem przypomnieć ówczesną sytuację, w której przyszło nam funkcjonować, a mnie zarządzać miastem. Nie byliśmy do tego przygotowani. Prawie wszystko było nowe i sami musieliśmy budować struktury, tworzyć lokalne prawo i dbać o prawidłowe bieżące funkcjonowanie różnorodnych dziedzin życia miasta, a także planować jego rozwój. Nie byłoby to możliwe bez wspierania i korzystania z wiedzy i doświadczenia ekspertów zewnętrznych. Od samego początku kształtowania się samorządu byłeś z nami, **TY, Mirosław STĘC** – pracownik naukowy Uniwersytetu Jagiellońskiego. To do Ciebie zwracaliśmy się z naszymi wątpliwościami, szczególnie dotyczącymi stosowania prawa i poszukiwania odpowiednich rozwiązań. To TY inicjowałeś spotkania i szkolenia ludzi zaangażowanych w samorząd. Byłeś dla nas wielkim autorytetem, tym bardziej, że równolegle byłeś współtwórcą reform administracji publicznej: rządowej i samorządowej. Doskonale pamiętam liczne nasze spotkania i rozmowy o sprawach zawodowych i politycznych, które doprowadziły do bliższych relacji towarzyskich. Miło wspominać Twoje zaproszenie i spędzenie weekendu w Twoim uroczym domku w Glichowie k/Wiśniowej.

Twoje rozliczne aktywności i dokonania w skali lokalnej i w skali państwa pozwoliły na zbudowanie nowoczesnej administracji, opartej o zasady kompetencji i odpowiedzialności za sprawy publiczne. Przyczyniły się do

podniesienia świadomości i wiedzy wielkiej armii urzędników służby cywilnej w Krajowej Szkole Administracji Publicznej, gdzie byłeś wykładowcą, a w skali lokalnej tworząc Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji. Dzisiaj, widząc jak obecna władza świadomie niszczy ten dorobek, mimo wszystko mam nadzieję, że ten fundament budowanej przez Ciebie, solidnej administracji, opartej na samorządzie, przetrwa.

Profesorze,

Swoje życie zawodowe poświęciłeś niezwykle ważnej dziedzinie. Dziedzinie, z którą ma do czynienia każdy obywatel - funkcjonowaniu Państwa. A od tego przecież zależy to, czy dobrze i bezpiecznie czujemy się w swoim kraju. I chociaż rzadko zdajemy sobie z tego sprawę, dobrze funkcjonująca administracja wyzwala dobrą energię w ludziach. Mając zaufanie do państwa, chce się podejmować aktywność nie tylko dla własnego dobra, ale również dla dobra wspólnego. Tego nas uczyłeś i taką drogę wytyczałeś swoim działaniem.

Dzisiaj pragnę Ci szczerze powiedzieć: DZIĘKUJĘ! I życzyć jeszcze długich lat takiej aktywności, oczywiście w dobrym zdrowiu.

Serdeczności



Józef Lassota
Prezydent Miasta Krakowa
(1992 - 1998)

Kraków, luty 2022 rok

Józef Lassota

– Prezydent Miasta Krakowa 1992–1998

– Poseł na Sejm RP 2007–2019



PREZYDENT MIASTA KRAKOWA
JACEK MAJCHROWSKI

Szanowny Pan
prof. dr hab. Mirosław Stec

Wielą honoruję Panię Profesor!

Proszę przyjąć moje serdeczne gratulacje i podziękowania za Pańskie dokonania zawodowe i naukowe. Jestem pełen uznania dla imponującego dorobku, profesjonalizmu i zaangażowania, jakimi wykazał się Pan w trakcie swojej kariery.

Pozwalam sobie wyrazić nadzieję, że czas spędzony na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego zapisze się w Pańskiej pamięci jako niezwykle owocny. Zaangażowanie Pana Profesora w proces tworzenia reform ustrojowych w sferze samorządu terytorialnego i administracji publicznej jest nie do przecenienia. Pański wpływ na rozwiązania ustrojowe, zastosowane w trakcie formowania nowych województw, miał ogromne znaczenie dla kierunku, w którym od blisko ćwierćwiecza podąża nasze miasto jako stolica całej Małopolski.

Życzę nieustającej pogody ducha, zdrowia oraz sukcesów. Niechaj zaangażowanie w realizację stawianych sobie zadań przynosi Panu nieodmiennie zadowolenie i satysfakcję.

Kraków, maj 2022 r.

Prof. Jacek Majchrowski
– Wojewoda krakowski 1996–1997
– Prezydent Miasta Krakowa od 2002

Moje spotkania z Profesorem Mirosławem Stecem

Miałem zaszczyt i przyjemność zetknąć się z Profesorem Mirosławem Stecem w trzech okresach Jego publicznej aktywności. Za każdym razem – choć w różnych „konstelacjach” – Profesor stanowił dla mnie wzór i przykład, był źródłem wiedzy, porady i wsparcia.

Po raz pierwszy spotkałem Profesora w latach 1992–1994 jako wykładowcę Krajowej Szkoły Administracji Publicznej – Będąc słuchaczem II rocznika KSAP miałem okazję uczestniczyć w zajęciach Profesora – celowo nie określam ich jako wykładów – prowadzonych przez jeszcze wtedy doktora, ale dla nas przede wszystkim podsekretarza stanu w Urzędzie Rady Ministrów – ówczesnym rzeczywistym centrum reformy państwa. Zajęcia te nie sprowadzały się bowiem do „wykładu”, były przede wszystkim żywym przedstawieniem bieżących prac, rzuconym na szerokie tło zarówno teorii, jak i historii reform administracji publicznej w Polsce. Perspektywa reformatorów projektujących systemowe rozwiązania obliczone na długi okres i szczegóły „z legislacyjnej kuchni” dawały nam – mało lub wcale niedoświadczonym kandydatom na urzędników – zupełnie inne niż dotychczas spojrzenie na przyszłą pracę i dużo głębsze zrozumienie jej sensu.

Po raz drugi, w latach 1999–2005 miałem styczność z Profesorem jako Przewodniczącym Rady Służby Cywilnej. Ówczesna Rada – w odróżnieniu od jej wersji poprzedniej i następnych zaprojektowana z wielką troską o równowagę, zarówno pomiędzy różnymi stronami sceny politycznej, jak i czynnikiem politycznym a eksperckim, a wszystko to w celu stworzenia organu wspomagającego i chroniącego tworzącą się służbę cywilną – miała do odegrania i odegrała niezwykle istotną rolę. To, że tak się rzeczywiście stało, zawdzięczamy jej wybitnym i zaangażowanym członkom, których polityczna i/lub profesjonalna rola wykraczała daleko poza obszar służby cywilnej (ciekawych personaliów odsyłam do materiałów źródłowych), a w wielkiej mierze jej Przewodniczącemu. Wystarczy powiedzieć, że Profesor Mirosław Stec nie ograniczał się do formalnego wymiaru swojej funkcji, ale służył Radzie zarówno głęboką wiedzą teoretyczną i praktyczną, jak i aktywnym zaangażowaniem we wspieranie rozmaitych inicjatyw oraz rozwiązywanie sporów. Dla mnie, jako ówczesnego Szefa Służby Cywilnej, był wymagającym, ale lojalnym i życzliwym partnerem.

Po raz trzeci, w latach 2012–2016 miałem zaszczyt współpracować z Profesorem jako Przewodniczącym Rady Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Dla nas obu – dla mnie jako Dyrektora KSAP – był to niejako „powrót do źródeł”, a raczej głębokie zanurzenie w sprawy Szkoły, których nigdy przecież na dłużej nie porzuciliśmy. Były to lata dla KSAP niełatwe, po części z powodu nawarstwiających się negatywnych konsekwencji decyzji podjętych dużo wcześniej (jak pogłębiający się w wyniku zmian sytuacji na rynku pracy, a przede wszystkim zamrożenia wysokości stypendium spadek atrakcyjności Szkoły), po części wskutek rozbieżności poglądów decydentów co do jej aktualnej i przyszłej roli. Jako

Przewodniczący Rady Profesor Mirosław Stec czerpał ze swojej szerokiej znajomości świata akademickiego, łącząc ją z nie mniejszą znajomością świata administracji publicznej, a w praktycznej działalności czynił z Rady KSAP tarczę i oparcie dla Szkoły, wszystko to zamykając w, później – ze względu na punktualność i zwięzłość, które pozwalały na wyczerpanie porządku obrad – legendarnych, dwugodzinnych posiedzeniach. Oczywiście te legendarne dwie godziny były zawsze poprzedzone solidnymi i długotrwałymi przygotowaniami, jak i nie mniej intensywną realizacją podjętych ustaleń, ale jedno i drugie przynosiły doskonałe rezultaty.

Panie Profesorze, dziękuję za wszystko!



Warszawa, marzec 2022

Jan Pastwa

– Szef Służby Cywilnej 1997–2006

– Ambasador RP w Czechach 2007–2012

– Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej 2012–2016

Robotnik Samorządności

Program „Rzeczpospolitej Samorządnej” był wielkim osiągnięciem ruchu społecznego „Solidarność”, powstałego w wyniku podpisania Porozumień Sierpniowych. Zapoczątkowane wówczas prace odrodziły się po strajkach w 1988 r. i były jednym z kluczowych obszarów pracy ruchu obywatelskiego w Polsce w latach 1989–1991. Ludzi, którzy uczestniczyli w realizacji tej idei, uważam za prawdziwych bohaterów naszej polskiej wolności i niepodległości. Zaliczam do nich prof. Jerzego Regulskiego, prof. Michała Kuleszę, prof. Jerzego Stępnia, a na naszym krakowskim gruncie Kazimierza Barczyka, Marka Nawarę, Mirosława Steca, by wymienić choćby tych najważniejszych.

Mirosław Stec był w pierwszym ustrojowym i pionierskim okresie 1990–1991 Pełnomocnikiem Rządu ds. Samorządu Terytorialnego, kreując tak naprawdę samorządność, uczestnicząc w niełatwych meandrach na styku polityki państwa i polityki lokalnej. Pomagał wychodzić z konfliktów, jakich wówczas nie brakowało w powstającym samorządzie krakowskim, np. w próbach przejęcia przez obywateli władzy w radzie miasta Krakowa, układaniu relacji wojewoda – prezydent Krakowa, próbach tworzenia samorządowego województwa krakowskiego. Równocześnie uczestniczył w budowaniu zasad ustrojowych państwa opartego w dużym stopniu na samorządności. Nawet dzisiaj widzimy, że nie jest to wcale łatwe, a wówczas uczuliśmy się, jak to powinno być zrobione. Pamiętam, jak uczestniczył w budowaniu Małopolskiego Instytutu Samorządu Terytorialnego i Administracji.

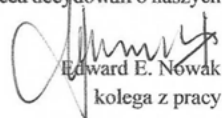
W kolejnych latach spotkaliśmy się w rządzie Pani Hanny Suchockiej, gdzie ja jako wiceminister reformowałem gospodarkę, restrukturyzowałem przemysł, tworzyłem zręby polityki regionalnej, a Mirosław Stec był wiceministrem, wiernie służąc samorządności terytorialnej. Był to etap, który nazwałbym praktycznym wdrożeniem samorządności, realizacją polityki lokalnej w obliczu gwałtownych przemian, nie tylko gospodarczych. Wystarczy przypomnieć dramaty związane z zamykaniem kopalń walczyńskich, przekształcaniem Śląska, upadkiem monokultur przemysłowych, a wraz z nimi regionów, jak np. Mielec. Okres ten nazwałbym czasem polityki regionalnej.

Trzeci okres, w którym przenikały się nasze losy, to czas tworzenia samorządności regionalnej, samorządowych województw. Celem rządu Jerzego Buzka, w którym obydwa pracowaliśmy, było utworzenie dużych samodzielnych regionów, które z powodzeniem konkurowałyby w przyszłości we wspólnej Europie. Nasze działalności się przenikały, a Mirosław Stec był w tamtym czasie budowniczym, że tak się żartobliwie wyrażę, ustroju nowych województw. Ja zajmowałem się transformacją gospodarczą i pozyskiwaniem inwestorów do kluczowych przedsiębiorstw, regionów.

Po tamtych latach i późniejszych dokonaniach Mirosław Stec stał się jednym z wybitnych polskich samorządowców, uznanym autorytetem w tej dziedzinie, profesorem. Przepraszam, że tytułuję taką znakomitość robotnikiem, ale dla mnie to tytuł wyrażający nade wszystko szacunek za pracowitość, konsekwencję, uczciwość; może być także: robotnik profesor.

Dla mnie najważniejsze jednak pozostają te wskazane powyżej czasy i obszary budowania samorządności oraz polityki regionalnej, lokalnej. Wyraża się w nich bowiem najgłębsza myśl Solidarności, przydania ludziom godności, uczynienia z nich prawdziwych obywateli.

Chciałbym, marzę, aby dzisiaj i w przyszłości ludzie miary prof. Mirosława Steca decydowali o naszych miastach, wioskach, regionach, kraju i Europie.


Edward E. Nowak
kolega z pracy

Kraków, dnia 7.02.2022 r.

Edward Nowak

– Zastępca Prezydenta Miasta Krakowa 1990–1991

– Wiceminister Gospodarki 1992–1995 oraz 2000–2001

Nasz Delegat

Poznałem prof. Mirosława Steca w czasie naszej krakowskiej rewolucji demokratycznej w 1990 r., a połączyła nas wiara w samorząd. Samorząd terytorialny był wówczas pojęciem egzotycznym, dla wielu także magicznym. Magia polegać miała na rozbudzonych nadziejach, że zmiana polityczna oznaczająca odsunięcie komunistów od władzy jak czarodziejska różdżka wydobędzie nas z głębokiej zapaści, w jakiej znajdowała się ówczesna Polska.

Spektakularne zwycięstwo wyborcze obozu „Solidarności” w dniu 4.06.1989 r. to niewątpliwie przełomowa cezura w politycznej historii Polski. Rządziej natomiast przywołuje się dzień 27.05.1990 r. i przeprowadzone wówczas pierwsze od dziesięcioleci w naszym kraju w pełni demokratyczne wybory. Były to wybory samorządowe. To właśnie dzień odrodzenia samorządu w Polsce ma w dziejach Krakowa swój szczególny wymiar polityczny, a prof. Mirosław Stec wiele powodów do satysfakcji.

Trzeba koniecznie przypomnieć, że w wyniku wyborów „Okrągłego Stołu” i sformowania we wrześniu 1989 r. rządu Tadeusza Mazowieckiego solidarnościowy Kraków uzyskał silną reprezentację polityczną w Warszawie. Tymczasem w Krakowie w dalszym ciągu władza polityczna i administracyjna spoczywała w rękach przedstawicieli *ancien régime*’u. W tym tkwił przez wiele długich miesięcy na przełomie 1989 i 1990 r. krakowski paradoks „radości z odzyskanego śmietnika”. W odróżnieniu od innych miast – w tym Warszawy i Łodzi, posiadających tak jak Kraków status województwa miejskiego – nie powiodła się podjęta przez Krakowski Komitet Obywatelski w lutym 1990 r. próba obsadzenia przez obóz „Solidarności” funkcji wojewody. W dniu 9.02.1990 r. pod presją „Solidarności” ustąpił z tej funkcji prezydent Tadeusz Salwa, rządzący w latach 80. Krakowem z nadania Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR). Wbrew oczekiwaniom liderów Krakowskiego Komitetu Obywatelskiego Wojewódzka Rada Narodowa, zdominowana przez wywodzących się ze starego układu radnych (w większości reprezentantów PZPR), nie udzieliła jednak tego dnia koniecznego poparcia kandydatowi „Solidarności”. Stąd gwarantem przedłużenia na kilka miesięcy (do końca maja 1990 r.) życia starego układu politycznego w Krakowie stał się dnia 9 lutego „przejściowy prezydent” Jerzy Rościszewski, popierany przez zdecydowaną większość reżimowej Rady Narodowej. Dopiero w wyniku pierwszych powojennych, w pełni demokratycznych wyborów, które odbyły się dnia 27.05.1990 r., obóz „Solidarności” mógł sięgnąć w Krakowie po władzę i wziąć odpowiedzialność za znajdujące się w stanie głębokiego systemowego kryzysu miasto!

Ale wcześniej pojawił się On – Mirosław Stec, delegat Pełnomocnika Rządu ds. Samorządu Terytorialnego w województwie miejskim krakowskim. Obejmując z nominacji prof. Jerzego Regulskiego ten urząd dnia 1.04.1990 r., prof. Mirosław Stec stawał się na gruncie krakowskim pierwszym oficjalnym emisariuszem Nowej Polski. Był to w ówczesnej rzeczywistości akt wielkiej odwagi. Rząd Tadeusza Mazowieckiego postanowił przeprowadzić fundamentalną dla powodzenia polskiej rewolucji demokratycznej reformę samorządową w bardzo krótkim czasie. Wymuszona sytuacją polityczną szybkość polskiej reformy i wyborów z dnia 27.05.1990 r. oznaczała, że delegat Stec miał do przygotowania wyborów samorządowych w Krakowie i w województwie zaledwie dziewięć tygodni! Nie

chodziło przy tym wcale o techniczną stronę organizacji wyborów, ale o coś znacznie ważniejszego i trudniejszego. Pojęcie i idea „samorządu terytorialnego” zostały bowiem przez kilkadziesiąt lat PRL-u skutecznie wymazane ze świadomości Polaków. Wiosną 1990 r. rozpoczął się trudny proces przywracania społecznej świadomości istoty i znaczenia reguł samorządności. Twarzą tego procesu w Krakowie stał się dr Mirosław Stec, delegat rządu wskazany na to stanowisko przez Krakowski Komitet Obywatelski, w którym w tym czasie kierowałem Komisją ds. Statutu Miasta Krakowa i współtworzyłem programy edukacyjne dla naszych kandydatów na przyszłych radnych. Zbliżyła nas więc wówczas misja przygotowania do startu odrodzonego samorządu w różnych aspektach jego funkcjonowania: ludzkim, politycznym i ustrojowym. Samorząd i ludzie go tworzący mieli przełamać syndrom państwa komunistycznego. Dnia 27 maja Kraków ponownie miał się stać nie tylko miastem, lecz także gminą samorządową, czyli wspólnotą jego mieszkańców. Tego dnia miały się więc radykalnie zmienić zasady „gry w miasto”!

W odróżnieniu od większości polskich miast Kraków posiadał piękną tradycję samorządu z przełomu XIX i XX wieku, którego symbolem po dzień dzisiejszy jest spizowa postać pierwszego prezydenta Józefa Dietla. Pochodząca z epoki cesarza Franciszka Józefa I maksyma, że „fundamentem wolnego państwa jest wolna gmina”, wydawała nam się wówczas czymś oczywistym. Tymczasem to właśnie wiosną 1990 r. śmiertelnym wrogiem nieistniejącej jeszcze „wolnej gminy” stała się skostniała administracja rządowa. Trudny dzisiaj do uświadomienia radykalizm reformy samorządowej i tempo przełamywania monopolu onipotentnego państwa natrafiały wówczas na liczne bariery systemowe. Ich przewycięzanie stało się dla Mirosława Steca w Krakowie szczególnym wyzwaniem. W dniu 1.04.1990 r. przypominał spadochroniarza, który miał uchwycić przyczółek na terytorium ciągle jeszcze zdominowanym przez wrogów samorządu. Już samo uzgodnienie kandydatury Mirosława Steca na stanowisko Delegata z rządzącym Krakowem, opierającym się na siłach *ancien régime'u* i nieidentyfikującym się z kierunkiem reform Jerzym Rościszewskim okazało się niełatwą operacją. Jak sam prof. Mirosław Stec z wrodzoną elegancją wspominał po latach: „Z punktu widzenia ustrojowego pozycja delegata stanowiła swoistą hybrydę, z jednej bowiem strony był on pracownikiem Urzędu Rady Ministrów, podporządkowanym wyłącznie pełnomocnikowi rządu, którego jedynie miejsce pracy znajduje się w terytorialnym urzędzie wojewódzkim, z drugiej strony to stanowisko zostało zaliczone do kierowniczych stanowisk państwowych o randze równej wicewojewodzie, także gdy chodzi o uposażenie i inne uprawnienia, co prowadziło niekiedy do tarć i konfliktów, zwłaszcza w relacji wojewoda – delegat. Tylko od umiejętnego, nieantagonistycznego ukształtowania stosunków między nimi zależało prawidłowe wykonywanie obowiązków i zadań nałożonych na tego pierwszego”¹. Posiedzenia kolegium kierowanego przez prezydenta Rościszewskiego były zatem „miejszem dyskusji, w której nowa rzeczywistość ustrojowa ścierała się z dotychczas obowiązującym modelem, nieznającym prawdziwego samorządu terytorialnego. Rolą delegata było zatem – z jednej strony – wyjaśnianie zasad nowego ustroju terytorialnego, co napotykało na istotne bariery także natury mentalnej, z drugiej zaś – przekonanie o

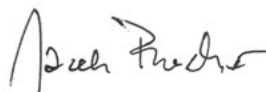
¹ M. Stec, *Tworzenie samorządu gminnego w 1990 r. z perspektywy Delegata Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Samorządu Terytorialnego w województwie miejskim krakowskim*, „Samorząd Terytorialny” 2020/4, s. 73.

konieczności odpowiedniego przygotowania urzędu do wprowadzenia nowych rozwiązań instytucjonalnych wchodzących w życie z dniem przeprowadzenia wyborów samorządowych 27.05.1990 roku”².

W dniu 27.05.1990 r. frekwencja wyborcza wyniosła w Polsce 42,3%. W Krakowie osiągnęła 49,23% i należała do najwyższych w kraju. Ten spektakularny sukces wywołał w mieście entuzjazm i euforię, stanowiąc wyraźną i realną cezurę w politycznej historii miasta. Jednym z bohaterów tego sukcesu był niewątpliwie prof. Mirosław Stec.

Patrząc na dzieje Krakowa w długiej historycznej perspektywie, dzień 27.05.1990 r. pozostaje niewątpliwie datą szczególną w historii miasta. Trawestując znaną frazę Joanny Szczepkowskiej, można dzisiaj z przekonaniem powiedzieć, że dnia 27.05.1990 r. skończył się w Krakowie komunizm. Nie ulega więc wątpliwości, że dopiero samorząd ostatecznie przełamał w 1990 r. w Polsce syndrom państwa komunistycznego. W krótkim czasie Kraków, zduszony na pół wieku gorsetem systemów totalitarnych, stał się nie tylko miastem demokratycznym, lecz także samorządnym! Bo – jak pisał Alexis de Tocqueville – „demokracja jest lokalna”. Prawdę tę swoją odwagą i kompetencją potwierdził w Krakowie pamiętną wiosną 1990 r. Mirosław Stec – Nasz Delegat Pełnomocnika Rządu ds. Samorządu Terytorialnego...

Jacek Purchla



Kraków, w marcu 2022 r.

² M. Stec, *Tworzenie samorządu gminnego...*, s. 74.

Na jubileusz prof. dr. hab. MIROSŁAWA STECA – w podzięce za wspólne działania

Hominum causa omne ius institutum sit.

Świętowanie Jubileuszu prof. dr. hab. Mirosława Steca jest dla mnie miłą okazją do wyrażenia podziwu dla wielostronnych dokonań Pana Profesora, służących rozwojowi prawa administracyjnego – dyscypliny, z którą, podobnie jak Pan Profesor, związałam zasadniczą część swojego zawodowego życia. Pośród dyscyplin prawniczych – prawo administracyjne stanowi szczególnie newralgiczną dziedzinę, gdyż obejmuje całokształt życia codziennego obywateli w ich relacji z administracją publiczną – zarówno samorządową, jak i rządową. I owa *paremia* stanowiąca motto do zadumy nad dziełem życia Dostojnego Jubilata – mówiąca o tym, że „wszelkie prawa ustanawiane są ze względu na człowieka” – w sposób wyjątkowy powinna przyświecać wszystkim prawnikom administratywistom. W działalności naukowo-zawodowej prof. dr. hab. Mirosława Steca znajduje ona pełne uzasadnienie i spełnienie.

Mimo że trudno jest ogarnąć szerokość horyzontów prawniczych Pana Profesora, pozwolę sobie przywołać niektóre z licznych form zaangażowania, w których miałam zaszczyt uczestniczyć bezpośrednio w okresie ponad trzydziestu lat naszej bliskiej współpracy i przyjaźni. Ujawniają one zarówno interdyscyplinarność zainteresowań, jak też wzajemną komplementarność pracy naukowo-dydaktycznej i praktyki, co w przypadku zawodu prawniczego jest ze wszech miar zalecanym podejściem. Ale przede wszystkim są one wyrazem wielkiej troski Jubilata o to, by prawo było narzędziem służącym człowiekowi, gwarantującym mu podmiotowość w wymiarze jego zaangażowań jednostkowych i społecznych, ale też jako członka wspólnoty samorządowej i obywatela państwa. Aby tak było, prawo musi być dobre, tzn. oparte na autentycznych, uniwersalnych wartościach (zasadach), a przy tym nowoczesne, skuteczne i czytelne.

Moja współpraca z prof. Mirosławem Stecem sięga czasu wielkiej transformacji ustrojowej, którą zapoczątkowały obrady Okrągłego Stołu wiosną 1989 r., a następnie wybory do Sejmu kontraktowego. Wybrany w czerwcu dwuizbowy Parlament podjął działania legislacyjne, które doprowadziły do przyjęcia ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i w konsekwencji pierwszych wolnych wyborów samorządowych. Ustawa

samorządowa pociągnęła za sobą wymóg powołania kolegów odwoławczych przy wojewódzkich sejmikach samorządowych.

Profesor Stec należy do współtwórców reform w sferze samorządu terytorialnego oraz administracji publicznej w Polsce. W latach 1990-1994 pełnił funkcję delegata pełnomocnika Rządu ds. reformy administracji publicznej w województwie krakowskim, a następnie powołany został na wiceministra w Urzędzie Rady Ministrów, odpowiedzialnego za samorząd terytorialny i administrację rządową. Przez lata był ekspertem Sejmu i Rządu RP, w tym również Komisji Konstytucyjnej, gdzie uczestniczył w pracach nad przepisami odnoszącymi się do samorządu terytorialnego w Konstytucji RP. W latach 1996-1998 kierował zespołem przygotowującym projekty ustaw reformujących terytorialną administrację publiczną, w tym tworzących samorząd województwa i terenową administrację rządową, a w latach 1999-2005 pełnił funkcję przewodniczącego Rady Służby Cywilnej. Miał więc również bezpośredni wpływ na prawodawstwo rozszerzające właściwość kolegów po powołaniu samorządu powiatowego i wojewódzkiego.

W wywiadzie udzielonym kwartalnikowi KRSKO „Casus” w roku dwudziestolecia samorządu terytorialnego – w sposób niezwykle klarowny i kompetentny Profesor Stec wyraził zasady i wartości, jakie przyświecały budowaniu systemu samorządowego w naszym państwie. Jest to bardzo głęboka analiza, która do dnia dzisiejszego nic nie straciła na aktualności, dlatego pozwolę sobie przytoczyć w całości fragment rozmowy poświęcony temu zagadnieniu:

- Kiedy 20 lat temu zrzucaliśmy gorset państwa niedemokratycznego, niesuwerennego, o gospodarce socjalistycznej, naszą myślą przewodnią, a zarazem dyrektywą dalszego postępowania była chęć jak najszybszego przyłączenia się do wielkiej, europejskiej rodziny państw wyrosłych na gruncie cywilizacji śródziemnomorskiej, o korzeniach chrześcijańskich, realizujących model gospodarki rynkowej, których mechanizm funkcjonowania oparty jest na zasadach demokratycznych, respektujących wolność jednostki jako najwyższe dobro chronione przez państwo. Takie podejście oznaczało, że nie było naszym celem wymyślenie jakiejś nieokreślonej „trzeciej drogi” w przekształcaniach ustrojowych kraju, lecz samodzielne i odpowiadające naszym uwarunkowaniom kulturowym, historycznym czy gospodarczym zaadaptowanie rozwiązań stanowiących swoisty „kanon” europejskiego państwa demokratycznego i zbudowanie na tej podstawie własnego, polskiego modelu ustrojowego, w tym w szczególności ustroju terytorialnego, który w tej rozmowie ma znaczenie podstawowe.

Wskazany powyżej tok myślenia oznaczał, że terytorialny wymiar sprawowania władzy publicznej oparty zostanie na fundamencie wyrosłym z najlepszych tradycji nowoczesnego państwa europejskiego, a zawartym w uniwersalnej zasadzie pomocniczości, określanej też mianem subsydiarności. Zasadzie odwołującej się bezpośrednio do społecznej nauki Kościoła, bazującej na filozofii personalistycznej - jaką ogromna a niedoceniana w tym zakresie jest rola myśli i nauki Jana Pawła II - ale także do doktryny liberalnej, leżącej u

podstaw ustrojowych wielu państw Europy. W konsekwencji stało się oczywiste, że znajdzie się ona w naszej nowej Konstytucji, co ostatecznie zaowocowało wprowadzeniem do preambuły jakże istotnego passusu, w myśl którego „ustanawiamy Konstytucję jako prawa podstawowe dla państwa oparte na (...) zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Oznacza ona zatem takie rozłożenie zadań, zgodnie z którym państwo jako całość wykonuje tylko te, które nie mogą być zrealizowane przez samych obywateli lub przez ich wspólnoty czy organizacje. Naturalną, a wręcz oczywistą, konsekwencją tego stało się oparcie ustroju terytorialnego naszego państwa na zasadzie decentralizacji, będącej niczym innym, tylko emanacją zasady pomocniczości w sferze ustrojowej, co znalazło wyraz w art. 15 ust. 1 Konstytucji stwierdzającym, że „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”.

Z kolei decentralizacja to takie rozłożenie zadań między strukturami władzy na szczeblu centralnym i na szczeblach niższych, w którym nie występuje hierarchiczne podporządkowanie organów ani w zakresie osobowym, ani rzeczowym, organy szczebli niższych zaś korzystają z ustanowionej prawem samodzielności i niezależności, czyli wykonują zadania we własnym imieniu, na własny rachunek i na własną odpowiedzialność. Owa syntetyczna definicja prowadzi do jednoznacznej konstatacji, że najważniejszą instytucją ustrojową realizującą taki model władzy publicznej jest samorząd terytorialny, co zostało potwierdzone w sposób najpełniejszy w kolejnym artykule Konstytucji (art. 16 ust. 2), w myśl którego „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”.

Taki tok myślenia, a w konsekwencji proponowane rozwiązania, nie budził od samego początku żadnych wątpliwości, dlatego tak szybko, 8 marca 1990 r., i zgodnie przygotowana została i uchwalona ustawa o samorządzie terytorialnym, w konsekwencji czego mogły się odbyć 27 maja 1990 r. pierwsze, w pełni demokratyczne, wybory w III Rzeczypospolitej, czyli wybory do organów stanowiących samorządu gminnego.

„CASUS” nr 56/2010, s. 3-4.

Profesor Stec był z nami od samego początku, kiedy tworzyliśmy zręby organizacyjno-prawne kolegiów odwoławczych w oparciu o art. 39 ustawy o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r. Zapewniono tam mieszkańcom wspólnot samorządowych prawo do odwołania się od decyzji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w sprawach należących do zadań własnych gminy. Ustawodawca chciał w ten sposób zagwarantować obywatelowi prawo do dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego przy równoczesnym zachowaniu niezależności samorządu terytorialnego względem administracji rządowej. Pan Profesor został w tym czasie wyznaczony na delegata pełnomocnika rządu ds. samorządu terytorialnego w województwie krakowskim, toteż brał bezpośredni udział w tworzeniu Kolegium krakowskiego. Dokonywało się to podczas spotkań i dyskusji, w których uczestniczyli m.in. ówczesny przewodniczący sejmiku Zbigniewem Ferczyk i wojewoda Tadeusz Piekarz. Udział w tym przedsięwzięciu Jubilata, wybitnego

administratywisty, który w przyszłości będzie kierować Katedrą Samorządu Terytorialnego (powołaną nb. w związku z pierwszymi wyborami samorządowymi, pod nazwą Studium Samorządności Społecznej UJ, w celu kształcenia kadr administracji samorządowej), miał istotne znaczenie dla nadania właściwej pozycji ustrojowej i charakteru działania nowotworzonej instytucji. Ważne było też i to, że prof. Stec posiadał świetne rozeznanie w intencjach komisji parlamentarnej ds. samorządu, a także Rządu, którego pełnomocnika reprezentował, odnośnie zarysowującej się roli, jaką kolegium miało w przyszłości odegrać w postępowaniu administracyjnym.

Dzięki współpracy ludzi dobrej woli, entuzjastom i ofiarności inspirowanymi przez ducha długo wyczekiwanym przemian demokratycznych i – co ważne – odwadze i umiejętności podejmowania działań w oparciu o ogólne zasady prawne (nawet przy braku konkretnych przepisów), w niespełna kilka miesięcy zdołano zorganizować Kolegium Odwoławcze przy Sejmiku Samorządowym Województwa Krakowskiego. W wyniku wyborów – wiosną 1990 r. zostałam radną w Radzie Miasta Krakowa, a pierwszy Prezydent prof. Jacek Woźniakowski, darzący mnie pełnym zaufaniem, uwzględniając ponadto moje już wtedy dwudziestoletnie doświadczenie pracy w advokaturze i zaangażowanie w komitetach obywatelskich, poprosił mnie o zorganizowanie Kolegium. Wojewoda udostępnił pomieszczenia w budynku Urzędu Wojewódzkiego przy ul. Basztowej. A jako że ustawa zastrzegła, iż orzeczenia będą zapadać w składach trzyosobowych, należało powołać profesjonalny skład Kolegium, adekwatny do postawionych zadań. Chodziło nie tylko o profesjonalizm i bezstronność orzekania – dla zagwarantowania mieszkańcom gmin prawa do ponownego rozpatrzenia ich racji w drugiej, niezależnej od organów samorządowych i władzy rządowej instancji, – ale też o formację samorządowców, którzy od prawników mieli uczyć się wydawania decyzji zgodnie z przepisami Kpa. Potrzebni więc byli profesjonalści znający teorię i praktykę prawa administracyjnego. Na szczęście Kraków – z Uniwersytetem i jego Wydziałem Prawa i Administracji o wspaniałych tradycjach – po sierpniu 1980 r. tak aktywnie angażujący się w program naprawy Rzeczypospolitej (mam na myśli zwłaszcza Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarności”) – nie zawiodł pokładanych nadziei. Sejmik wybrał pierwszy skład Kolegium, w jego gronie – jako członek pozaetatowy – znalazł się również Mirosław Stec (wtedy jeszcze adiunkt ze stopniem doktora), a ja zostałam przewodniczącą. W ten oto sposób – już na początku jesieni 1990 r., – pomimo że organizowanie kolegium nie zostało jeszcze zakończone, przystąpiliśmy do pracy orzeczniczej.

Jednocześnie do Krakowa regularnie przyjeżdżali przewodniczący organizujących się kolegiów z pozostałych miast wojewódzkich Polski i podczas tych spotkań powołana została, niejako spontanicznie, Krajowa

Reprezentacja. Początkowo miała ona dobrowolny, nieformalny charakter, stanowiła miejsce wymiany doświadczeń, głównie w odniesieniu do problemów orzecznich, co służyło ujednolicaniu stanowiska w kwestiach prawoadministracyjnych. Rola tych regularnych spotkań, które nazywaliśmy w tamtym czasie Zgromadzeniem Ogólnym Przewodniczących Kolegiów Odwoławczych, od początku była nader istotna, zwłaszcza że w państwie dokonywał się na szeroką skalę proces prawodawczy. W środowisku kolegiów rozumieliśmy konieczność przygotowania w najbliższych latach ustawy, która określiłaby jednoznacznie ich ustrój i trwale wpisała je w system administracji publicznej. W pracach nad ustawą o samorządowych kolegiach odwoławczych prof. Stec wspierał nas nader aktywnie, mając ku temu stosowne upoważnienia jako delegat pełnomocnika Rządu, następnie wiceminister, a przy tym twórczo zaangażowany w reformy poprzez prace badawcze w Instytucie Spraw Publicznych. Wykorzystywał przy tym swoje doświadczenie zdobyte podczas organizowania regionalnych izb obrachunkowych – również instytucji kolegiatnej służącej samorządom terytorialnym – oraz wieloletnie, głębokie badania naukowe zwieńczone habilitacją, uzyskaną w roku przyjęcia naszej ustawy (1994 r.), a następnie profesurą (2006 r.). Był więc dla nas stałym konsultantem-ekspertem reprezentującym środowisko uniwersyteckie (jako wykładowca Wydziałów Prawa i Administracji Uniwersytetów Jagiellońskiego i w Białymstoku oraz Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w Kielcach). Bez przesady można powiedzieć, że jest współtwórcą i entuzjastą idei kolegiów, należy do ich wiernych przyjaciół i apologetów, świetnie rozumiejącym naszą specyfikę, cieszącym się sukcesami sko i wysokim poziomem orzecznictwa, jaki przez lata osiągnęły. Często na różnych forach podkreślał znaczenie kolegiów – jako trwałego i specyficznie polskiego elementu w ustroju administracji publicznej naszego państwa, stanowiącego gwarancję praworządnego działania samorządu terytorialnego w sferze orzecznich. W obliczu sporadycznych głosów kwestionujących zasadność obecności sko w postępowaniu administracyjnym, stanowczo oponował, podkreślając, że są niezbędne¹.

Jeszcze raz odwołam się do cytowanego powyżej wywiadu Profesora, w którym po dwóch dekadach funkcjonowania kolegiów, syntetycznie omówił fundamentalne zasady, na których oparty został status prawny kolegiów:

Po pierwsze – pełnej niezależności od organów samorządowych, ale także i administracji rządowej, co ostatecznie przesądzone zostało w ustawie z 1994 r. przekształcającej kolegia przy sejmikach w samorządowe kolegia odwoławcze. Po drugie – kolegiatności w orzekaniu, co zawsze sprzyja większej obiektywizacji i zwiększa zaufanie adresatów do podejmowanych rozstrzygnięć. Po trzecie – pełnej niezależności członków kolegium w działalności orzecznich wyrażającej się w przepisie stwierdzającym, że podlegają oni tylko ustawom, czyli jedynie krok dzieli tę niezależność od sędziowskiej niezawisłości. Wreszcie – po czwarte

¹ Por. J. Zimmermann, M. Stec, *Samorządowe kolegia odwoławcze są niezbędne*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 30 września 2015 r., nr 190 (4083), s. 86, a także „Casus” nr 78/2015, s. 48-49.

– pełnej profesjonalizacji, nie tylko formalnie przesądzonej w przepisach ustawy dotyczących warunków powołania na członka kolegium. Otóż od samego początku w skład kolegiów powoływane były osoby o bardzo wysokich kwalifikacjach (w tym sędziowie i radcowie prawni), przy czym w szczególności chciałyby podkreślić znakomite „pociągnięcie” wielu przesów decydujących się namówić do pracy w kolegium pracowników naukowych z wydziałów prawa i to nie tylko asystentów i adiunktów, ale także profesorów i to niekiedy ze znacznym dorobkiem naukowym. Takie podejście zaowocowało uzyskaniem przez kolegia bardzo szybko wysokiego autorytetu zarówno wśród samorządów, jak i w sądownictwie administracyjnym i środowisku naukowym.

Te ówczesne zamierzenia zrealizowane zostały w pełni. Obecnie kolegia są trwałym, specyficznym naszym, elementem polskiego ustroju administracji publicznej, w sposób wyważony uwzględniającym racje interesu publicznego i prywatnego i gwarantującym wysoki poziom orzecznictwa. Jest to jedna z tych instytucji, będących dziełem polskiej myśli ustrojowej po 1990 r., które spełniają pokładane w nich od samego początku nadzieje i oczekiwania na sprawiedliwe, sprawne i uczciwe państwo.

„CASUS” nr 56/2010, s. 5.

Wielostronna współpraca kolegiów ze środowiskami naukowo-dydaktycznymi była jednym z najbardziej charakterystycznych przejawów zaangażowania naszego środowiska. W związku z tym prof. Steca bardzo często gościliśmy na wszelkiego rodzaju spotkaniach KRSKO, na których wygłaszał referaty, moderował sesje naukowe i uczestniczył w dyskusjach. Było tak m.in. podczas naszych jubileuszowych konferencji z okazji upływu kolejnych dekad naszej działalności: dziesiątej, piętnastej, dwudziestej, dwudziestej piątej, dwóch konferencji polsko-czeskich w Krakowie, konferencji w Niepołomicach upamiętniającej publikację 50. numeru kwartalnika KRSKO „Causus”. Jednocześnie rewanżował się nam Profesor zapraszając jako Gospodarz licznych spotkań, w których uczestniczyli przedstawiciele nauki z najważniejszych ośrodków w Polsce, jak też parlamentarzyści, sędziowie, przedstawiciele władzy rządowej i samorządowej. Od 2007 do 2019 r. do kalendarza stałych, corocznie organizowanych wydarzeń na Uniwersytecie Jagiellońskim, w których uczestniczyłam wraz z przedstawicielami naszego środowiska, weszło Seminarium Naukowe Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego UJ. Dopiero pandemia zawiesiła ten nieprzerwany cykl spotkań teoretyków i praktyków prawa administracyjnego, którego pomysłodawcą był Profesor, upamiętnianych za każdym razem cenną monografią zbiorową na temat istotnych aspektów prawa samorządu terytorialnego.

Jeszcze o jednej płaszczyźnie naszej współpracy czuję się zobowiązana przypomnieć – o czasopiśmie samorządowych kolegiów odwoławczych „Causus”, które przez niespełna ćwierćwiecze pełniło rolę pomostu pomiędzy praktykami stosującymi na co dzień prawo administracyjne i środowiskami naukowymi. Tak w swej formule, jak i w treści publikowanych tekstów

czasopismo łączyło aspekt teoretyczny i praktyczny prawa administracyjnego. Bezpośrednie zaangażowanie środowisk uniwersyteckich przejawiało się zwłaszcza w Dziale Naukowym, w którym publikowaliśmy artykuły recenzowane samodzielnych pracowników naukowych, doktorów i doktorantów prawa. Nad tą częścią kwartalnika pieczę sprawowała Rada Naukowa stanowiąca grono wybitnych znawców prawa administracyjnego – profesorów i sędziów sądów administracyjnych. Prof. Stec ma ogromne doświadczenie w dziedzinie redagowania czasopism naukowych. Mogłam się o tym przekonać m.in. przez wspólne uczestnictwo w pracach Kolegium Redakcyjnego kwartalnika „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych”. Od 1995 r. Profesor jest też Redaktorem Naczelnym periodyku „Finanse Komunalne”, w latach 2011–2018 kierował redakcją „Przeglądu Legislacyjnego”, należy do kolegiów redakcyjnych czasopism „Kwartalnik Prawa Prywatnego” i „Samorząd Terytorialny”. Nie powinno więc dziwić to, że po powołaniu w czerwcu 1996 r. kwartalnika KRSKO „Casus”, niejednokrotnie zwracałam się po radę do kogoś, kto miał tak szerokie doświadczenie w kwestii periodyków zaangażowanych na rzecz samorządu terytorialnego. Poczynając od pierwszych numerów „Casusa” Profesor Stec wszedł do grona autorów artykułów i wypowiedzi oraz recenzentów naszego czasopisma, a przez ostatnie dziesięć lat jego wydawania pełnił funkcję Przewodniczącego Działu Naukowego.

Niezwykle miły zwyczaj upamiętnia wybitnych pracowników naukowo-dydaktycznych uczelni monografiami zbiorowymi stał się okazją do powstania niniejszej Księgi Jubileuszowej dedykowanej Profesorowi Mirosławowi Stecowi. Osobiście poczytuję sobie za wielki zaszczyt zaproszenie do zamieszczenia w niej skromnego tekstu o charakterze wspomnieniowym. Pisząc go pragnęłam wyrazić wdzięczność za wszelką radę, pomoc i wieloletnią współpracę wybitnemu Uczonemu, entuzjastcie i współtwórcy samorządu terytorialnego i kolegiów, Przyjacielowi.

Gratuluję Dostojnemu Jubilatowi ogromnego dorobku, którym już wzbogacił nauki prawne, a w szczególności polskie prawo administracyjne, czego wyrazem jest m.in. imponująca lista ponad stu publikacji przyczyniających się m.in. do rozwoju prawa administracyjnego i idei samorządowej.

Życzę zdrowia oraz wszelkiej pomyślności zarówno w realizowanych, jak też planowanych przedsięwzięciach naukowych oraz kolejnych wybitnych publikacji – przez co Pan Profesor z wielką pasją wypełnia swoją służbę *pro publico bono*. *AD MULTOS ANNOS!*

Kraków, dnia 8 lutego 2022 r.



Krystyna Sieniawska

– Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie 1990–2019

– Przewodnicząca Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych 1990–2019

Mirosław Stec – prawnik, profesor, nauczyciel akademicki, państwowiec...

Jak wiadomo, idea Księgi Jubileuszowej ma wielorakie przesłanie, szczególnie jeśli jest ona dedykowana uczonemu, nauczycielowi akademickiemu, osobie związanej z szeroko rozumianą aktywnością społeczną, gdzie miała szanse wykazać swój potencjał intelektualny, a także wykorzystać swój zasób erudycji, wiedzy teoretycznej w praktycznym działaniu. Stąd też, co jest rzeczą zrozumiałą, zawartość merytoryczna publikowanych w Księdze jubileuszowej tekstów na ogół wiąże się z obszarami działalności osoby, której jest dedykowana, dając możliwość uzupełnienia, rozszerzenia dyskursu prowadzonego przez Jubilata, który często ma już na swym koncie „jakieś” opus magnum. Bez wątpienia zbiór tekstów składających się na Księgę jubileuszową jest wyrazem nie tylko uznania dla dokonań Jubilata, lecz także swoistym dowodem naukowego zainspirowania przez niego tych, którzy są autorami dysertacji składających się na zawartość Księgi Jubileuszowej.

Zwyczaj publikowania Księgi Jubileuszowej dla uczczenia dokonań naukowych, jubileuszu, istnieje od dawna, rzecz można – stał się obyczajem przynależnym tym, którzy przyczynili się do rozwoju danej dyscypliny naukowej, ukształtowali grono następców. Tak też jest w przypadku prof. Mirosława Steca, który aktualnie kończy swój instytucjonalny związek z Uniwersytetem Jagiellońskim (... no cóż, każdy kiedyś wchodzi w wiek emerytalny), co w przypadku prof. Steca bynajmniej nie oznacza, że odłoży przysłowiowe pióro i rozda swój księgozbiór naukowy wśród uczniów i przyjaciół. Mówię to z absolutną pewnością, bo długo znam Mirka, od ponad 50 lat jesteśmy serdecznymi kolegami i przyjaciółmi, kończyliśmy to samo Liceum Ogólnokształcące im. Bartłomieja Nowodworskiego w Krakowie i ten sam Wydział Prawa na Uniwersytecie Jagiellońskim, łączą nas te same zainteresowania – jeszcze w okresie licealnym działaliśmy wspólnie w szkolnym Kole Geograficznym, a w czasie studiów – w wydziałowym i uczelnianym samorządzie studenckim w ramach Zrzeszenia Studentów Polskich, wspólnie odbywaliśmy i ukończyliśmy aplikację sędziowską. Dane nam było także wspólnie uczestniczyć w tworzeniu zrębów nowej administracji państwowej i samorządowej na początku lat 90.

Myślę, że okoliczność ta upoważnia mnie do przekazania kilku zdań refleksji, które pozwolą w nieco inny sposób uzupełnić (niektórzy by powiedzieli „ocieplić...”), dodać „kolorytu” wizerunkowi Jubilata, znanego nam wszystkim zwłaszcza jako prawnika, uczonego, nauczyciela akademickiego, państwowca, gorącego propagatora państwa obywatelskiego.

Trzeba tu podkreślić, że Mirosław Stec, oprócz wyniesionych z rodzinnego domu głębokich wartości patriotycznych (jego mama była żołnierzem AK, uczestniczką Powstania Warszawskiego), w pełni wykorzystał szansę zdobycia niezbędnych podstaw wiedzy humanistycznej. Okazją ku temu był okres edukacji szkolnej, pod kierunkiem wspaniałych nauczycieli, jakich w owym czasie można było spotkać w jednym z liderujących (o ile nie najlepszym w tym czasie) liceów krakowskich, wspomnianym już Liceum im. B. Nowodworskiego. Dalszym ciągiem zdobywania tej wiedzy był oczywiście okres studiów na Wydziale Prawa UJ, gdzie jego nauczycielami byli „wielcy” powojennego pokolenia uczonych prawników. Profesorowie A. Vetulani, W. Wolter, K. Przybyłowski, S. Grzybowski, W. Siedlecki to tylko niektórzy z nich.

Mówiąc Mirosław Stec – humanista, trzeba tu jednak odnieść się do faktografii dokonywanych przez niego wyborów. Przedmioty ściśle stawiał raczej na drugim miejscu, świadczył o tym już sam wybór licealnej klasy z językiem łacińskim, a swoje „nadprogramowe” zainteresowania koncentrował na geografii, historii. Jego intelektualnymi mentorami byli znani w krakowskim środowisku nauczycieli licealnych (nieżyjący już): prof. M. Eminowicz, J. Staśko, S. Jastrzębski, J. Majda. Wiem, że Mirek, zastanawiając się nad wyborem kierunku studiów, był o krok od złożenia podania na geografię na UJ. Ostatecznie wybrał prawo. Można tu sobie zadać przekorne pytanie, która z tych dyscyplin mogłaby stracić, a która zyskać. Myślę, że odpowiedź znajdziemy w kolejnych odsłonach biografii Jubilata, a także jego licznych publikacjach. Bez wątplenia geografia, eksplorowanie nowych miejsc, podróże zarówno po Polsce, jak i w Europie były i nadal pozostają jego wielkim hobby. Trzeba podkreślić, że Mirek w czasie studiów potrafił znakomicie godzić swoje studenckie obowiązki (jego wysoka średnia sprawiła, iż na końcowym roku studiów uzyskał laur najlepszego studenta Wydziału Prawa, zajmując drugie miejsce w konkursie na najlepszego studenta UJ) z działalnością społeczną i realizowaniem swoich hobbystycznych zainteresowań.

W szkolnych i studenckich czasach należał do osób, których działania cechuje dynamika, energia, skuteczność, umiejętność pracy zespołowej. Cechy te i predyspozycje osobiste były atutem w podejmowanych przez niego aktywnościach. Działając w Zrzeszeniu Studentów Polskich, był świetnym organizatorem imprez turystycznych – słynnych Rajdów Studentów Prawa. Należy tu wspomnieć, że był członkiem Studenckiego Koła Przewodników Górskich, do dziś jest licencjonowanym przewodnikiem beskidzkim (!), ponadto zapalonym narciarzem, (ale tu, o ile wiem, bardziej pociągają go stoki alpejskie niż zbocza Beskidów), był przewodniczącym Rady Wydziałowej ZSP, organizatorem i członkiem sądownictwa koleżeńskiego.

Wspomniana wyżej garść faktów z biografii Jubilata miała zapewne jednak spory wpływ na wybór obszaru zainteresowań naukowych, szczególnie w początkowym okresie. Świadectwem tego jest fakt, że rozprawę doktorską poświęcił prawnym regulacjom czarterów lotniczych, przez kilkanaście lat, aż niemal do chwili obecnej, prowadził wykład z prawa transportowego. Myślę, że wybacz mi tu małą niedyskrecję, jeśli wspomnę, iż w kręgu przyjaciół uchodził jako doskonały znawca rozkładów jazdy, połączeń kolejowych i lotniczych, wnikliwy analityk tras samochodowych, służąc nam zawsze trafnymi radami. Mapa kartograficzna była zawsze jego podstawowym narzędziem, ciągle z dużą niechęcią przekonuje się do GPS-u.

Dopełnieniem obrazu Jubilata – człowieka, który konsekwentnie i niezmordowanie oddaje się różnorakim pasjom, jest filatelistyka. Posiada pokaźny zbiór znaczków, do dziś uzupełnia kolekcję i wykupuje znaczki w ramach tzw. abonamentu (ci, co nadal zbierają znaczki, wiedzą, na czym to polega).

Trzeba tu jeszcze raz podkreślić, że okres studencki był w życiu Mirosława Steca doskonałym poligonem do zdobywania doświadczenia „społecznikowskiego”, szczególnie w trudnym okresie po 1968 r. Myślę, że doświadczenia te zaowocowały w późniejszym czasie, kiedy to ówczesny doktor prawa Mirosław Stec stał się jedną z kluczowych postaci na terenie województwa krakowskiego we wstępnym okresie transformacji administracji rządowej i samorządowej po wyborach w 1989 r. Wtedy to najbardziej przydały się jego prawnicza wiedza, zdolności organizacyjne, skuteczność, konsekwencja w działaniu, determinacja. Jego

zaletą była umiejętność argumentacji i przekonywania (prof. Stec miał zawsze predyspozycje dobrego i skutecznego dydaktyka). Osobiście mogłem się o tym przekonać, gdy dane mi było w latach 1990–1991 zasiadać w Kolegium Wojewody Krakowskiego T. Piekarza, w którym uczestniczył także dr Mirosław Stec – delegat Pełnomocnika Rządu ds. Samorządu Terytorialnego. Z pewnością ten pierwszy okres jego działalności w służbie państwowej był z jednej strony okazją do sprawdzenia się w nowej roli urzędnika państwowego, a z drugiej – potwierdził jego kompetencje i przygotowanie merytoryczne do objęcia stanowisk w administracji państwowej (wiceminister w rządzie H. Suchockiej). Z czasem stał się jednym z głównych ekspertów z zakresu samorządu terytorialnego, uczestniczył w tworzeniu projektów ustaw dotyczących ustroju nowych województw, jest gorącym orędownikiem tworzenia zawodowego korpusu służby cywilnej, przewodniczy Radzie Służby Cywilnej, jest wykładowcą w Krajowej Szkole Administracji Publicznej, przez dwie kadencje przewodniczył Radzie Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów. Myślę, że wszystkie pełnione przez niego funkcje są miarą jego niezwyklej pracowitości i determinacji w działaniu oraz wysokiej poprzeczki, jaką sobie ustawiał. W opinii jego bliskich i przyjaciół jest niewątpliwie człowiekiem sukcesu, ale na sukces ten pracował z pełnym poświęceniem i osobistym zaangażowaniem, był zawsze wymagający wobec siebie i cechą tę przekazywał swym uczniom i współpracownikom. Jednak – tak jak już wcześniej wspominałem – bardzo cenił i osobiście kultywował wszechstronność zainteresowań, potrafił umiejętnie dzielić życie rodzinne, które zawsze stawiał na pierwszym miejscu, z przyjętymi na siebie obowiązkami, a jak tylko mógł, potrafił także znaleźć czas choćby na... obejrzenie meczy piłkarskich Ligi Mistrzów, które go zawsze pasjonowały.

Można tu sobie zadać nieco retoryczne pytanie, co sprawiło, że „dzisiejszy” prof. Mirosław Stec zawsze potrafił skutecznie i z pożytkiem dla innych spełniać obowiązki nauczyciela akademickiego, którym był od ukończenia studiów, oraz naukowca i zaangażowanego „państwowca” (prof. Stec nigdy nie uważał się za polityka, nigdy nie należał do żadnej partii). Bez cienia wątpliwości można stwierdzić, że dzięki erudycji, cechom charakteru udało mu się to doskonale realizować, przydając wartość dodaną sprawom, których realizacji się podejmował, wykazując przy tym rzetelność, determinację i konsekwencję w działaniu.

Dlatego nie mam wątpliwości, że zamknięcie etapu nauczyciela akademickiego w roku Jubileuszu 70 lat jego życia jest jednocześnie nowym otwarciem, dalszym ciągiem dokonania Jubilata, przestrzenią dla kolejnych naukowych konstatacji, które bez wątpienia pojawią się w niedalekiej przyszłości w publikacjach, recenzjach, wystąpieniach...

Szanowny Profesorze...

i Drogi Minku

AD MULTOS ANNOS!

Kraków, luty 2022 r.

Tomasz Trafas

Dr Tomasz Trafas

– Konsul RP w Los Angeles 1991–1997

– Konsul Generalny RP w Londynie 2000–2005

– Konsul Generalny RP w Edynburgu 2009–2013



Warszawa, 21 kwietnia 2022 roku

Włodzimierz Albin
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Szanowny Pan
Prof. dr hab. Mirosław Stec
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

*Witaj Szanowny Panie Profesorze
wczasy Jubileatu*

z wielką radością przyjąłem inicjatywę współpracowników Pana Profesora przygotowania przez naszą oficynę Księgi jubileuszowej poświęconej Pańskiemu dorobkowi naukowemu i zawodowemu. Jest Pan autorem szczególnie związanym z naszym wydawnictwem i jest to okazja do wyrażenia uznania dla Pana dokonań oraz podziękowania za wieloletnią współpracę.

Szczególne miejsce w naszej współpracy zajmuje czasopismo „Finanse Komunalne” – miesięcznik Regionalnych Izb Obrachunkowych, którego Pan Profesor jest redaktorem naczelnym od 1998 roku. Dzięki Pańskiemu zaangażowaniu i pracy Kolegium redakcyjnego ma ono pozycję pisma opiniotwórczego i jest jednym z najważniejszych periodyków naukowych traktujących o finansach samorządowych. W ramach tej współpracy od 2009 r. organizujemy konferencje naukowe poświęcone bieżącym problemom działalności jednostek samorządu terytorialnego.

Jest Pan znakomitym redaktorem naukowym, z ogromną wiedzą i niezwykłą energią życiową, wspaniałym organizatorem zespołów autorskich, wydarzeń i konferencji naukowych. Wszystkie te umiejętności poznaaliśmy podczas długoletniej współpracy. W 2005 r. opublikowaliśmy „Umowę przewozu w transporcie drogowym”, następnie komentarz do ustawy o Regionalnych Izbach Obrachunkowych, a oprócz tego jeszcze ok. 100 innych utworów.

Pan Profesor jest także członkiem Kolegium redakcyjnego „Samorządu Terytorialnego”, na łamach którego ukazały się Pana artykuły, odgrywające ważną rolę w kształtowaniu się wymiaru ustrojowego, kompetencyjnego, zadaniowego, kontrolnego, samorządu terytorialnego w Polsce. Ponadto jest Pan współtwórcą kwartalnika „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych, którego pierwszy numer ukazał się w 1994 roku.

Imponujący dorobek Pana Profesora pozwala z pełnym przekonaniem na stwierdzenie, że jest Pan osobą szczególnie zasłużoną dla nauki prawa. Znamy się i spotykamy od wielu lat. Był Pan nam zawsze życzliwy i pomocny, a przede wszystkim otwarty i serdeczny.

Z okazji Jubileuszu życzę Panu Profesorowi realizacji planów, które wiąże Pan z przyszłością, szczęścia w życiu osobistym i sukcesów w dalszej drodze zawodowej.

2 wyrazami szacunku

Włodzimierz Albin

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., ul. Przykopowa 33, 01-208 Warszawa, Polska
wpisana do KRS pod numerem KRS 709879 prowadzonego przez Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy
XII Wydział Gospodarczy o kapitale zakładowym: 19.919.527 PLN, NIP: 583-001-89-31,
Regon: 190610277, nr rej. BDO: 000110936

Infolinia: 801 04 45 45
fax +48 22 535 80 01
PL-poczta@wolterskluwer.com
www.wolterskluwer.pl

Włodzimierz Albin
– Prezes Zarządu Wolters Kluwer Polska od 1999
– Prezes Polskiej Izby Książki 2012–2020

Prof. dr hab. Zygmunt Niewiadomski
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Pan
Prof. dr hab. Mirosław Stec

Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Jagielloński
w Krakowie

Wielce Szanowny Panie Profesorze,
Czcigodny Jubilacie,

Z radością przyjąłem wiadomość o przygotowaniach do wydania Księgi jubileuszowej poświęconej dorobkowi naukowemu i zawodowemu Pana Profesora. W tradycji nauki europejskiej księgi jubileuszowe dedykuje się wybitnym uczonym, tym, bez których nauka byłaby wyraźnie uboższa. Księga jubileuszowa stanowi wyraz szacunku i uznania dla osób, których wysoka pozycja w nauce jest powszechnie uznana. To wyraz wdzięczności środowiska za dorobek i twórczą postawę życiową. Do takich osób niewątpliwie należy Pan, Panie Profesorze. Jest Pan Uczonym, którego prekursorska twórczość naukowa i działania na rzecz praktyki samorządowej wywarły istotny wpływ na ustawodawstwo i orzecznictwo sądowe w tym zakresie.

Jest Pan jednym z najwybitniejszych polskich prawników przełomu XX i XXI wieku, o dorobku intelektualnym mającym szczególny wkład w rozwój społeczno-gospodarczy naszego kraju oraz kształtowanie nowoczesnego wizerunku Polski i nauki polskiej na arenie międzynarodowej.

Rozpoczynając karierę naukową na macierzystym Wydziale Uniwersytetu Jagiellońskiego, skoncentrował Pan swoje zainteresowania badawcze na tym, co nowatorskie i jako takie atrakcyjne badawczo. Nie zajął się Pan - jak często wówczas czyniono - wyłącznie klasycznymi instytucjami prawa. Odpowiadając na potrzeby przemian ustrojowych Polski, sięgnął Pan po nową problematykę prawa publicznego, koncentrując uwagę na przywracaniu w Polsce instytucji samorządu terytorialnego.

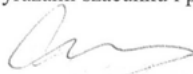
Pański dorobek naukowy jest bogaty. Pośród pozycji Pańskiego autorstwa znajdują się monografie, studia, podręczniki i komentarze o fundamentalnym znaczeniu, zarówno dla prawa prywatnego, jak i prawa publicznego. Umiejętność koncentrowania się na tym, co atrakcyjne badawczo, dotąd mało zbadane, oryginalność myśli i ewidentnie twórcze podejście do podejmowanych zagadnień, wreszcie wyjątkowa pracowitość dały efekt w postaci dorobku, który ilościowo, a przede wszystkim jakościowo, imponuje. Charakterystyczne dla Pańskiego dorobku jest również to, że w Swoich badaniach nie ogranicza się Pan do jednej dyscypliny naukowej. Ma Pan świadomość wzajemnych powiązań poszczególnych dyscyplin. Tworząc w obszarach prawa prywatnego oraz publicznego, nie ogranicza się Pan do analizy wyizolowanej normy prawnej. Normę bada Pan w systemie całego prawa, uwzględniając aktualne uwarunkowania społeczno-gospodarcze. Hołduje Pan zasadzie integralnego związku prawa i praktyki.

To wszystko stawia Pana w rzędzie najbardziej rozpoznawalnych polskich prawników, nie tylko w sferze doktryny, lecz także praktyki. Niestrudzenie służył Pan bowiem, i w dalszym ciągu służy, swoją wiedzą państwu oraz społeczeństwu polskiemu. A dobrym tego przykładem jest Pańska działalność w przywracaniu samorządu terytorialnego w naszym kraju. W latach 1990-1991, pełniąc funkcję Delegata Pełnomocnika Rządu do spraw Samorządu Terytorialnego w Województwie Krakowskim, a następnie w latach 1991-1994 - wiceministra w rządzie Hanny Suchockiej, odpowiedzialnego za samorząd i terenową administrację rządową, odcisnął Pan swoje piętno na kształcie ustrojowym polskiego samorządu i jego relacjach z administracją rządową. Był Pan współtwórcą regionalnych izb obrachunkowych. Z kolei jako ekspert Komisji Konstytucyjnej w latach 1996-1997 w zakresie samorządu terytorialnego oraz kierownik stosownego zespołu przygotował Pan koncepcję i projekty ustaw kształtujących ustrój nowych województw. Niezależnie od tego przez lata był Pan cenionym wykładowcą Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, a w latach 2011-2015 przewodniczącym Rady tej Szkoły. Przewodniczył Pan także Radzie Służby Cywilnej, która pod Pańskim przewodnictwem wypracowała najważniejsze koncepcje stabilizacji tej Służby. Jako członek Kolegium Najwyższej Izby Kontroli (2008-2017) zainicjował Pan wprowadzenie wzorcowych standardów kontroli administracji publicznej. Nie sposób pominąć też dwóch kadencji (2008-2017) przewodniczenia Radzie Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, która przeżywała w tym czasie okres rozkwitu. Wówczas miałem możliwość zetknięcia się z Pańską głęboką wiedzą merytoryczną i dużymi zdolnościami organizatorskimi, a także siłą Pańskiej argumentacji przy okazji referowania koncepcji Kodeksu urbanistyczno-budowlanego.

Patrząc na Pański dorobek życiowy zarówno z punktu widzenia dorobku naukowego, jak i wyjątkowo dużego wkładu w kształtowanie racjonalnego modelu samorządu terytorialnego, trudno oprzeć się refleksji, że nauka i praktyka samorządowa w Polsce bez Pańskiej działalności byłaby uboższa. Tym samym trudniej byłoby osiągnąć cele, jakie stały przed wolnym i demokratycznym państwem polskim. To, że istotnie przebudowujemy nasze życie społeczno-gospodarcze, budujemy demokratyczne państwo prawa - choć nie bez zawirowań i problemów - w dużej mierze jest zasługą takich właśnie osób jak Pan, Panie Profesorze.

A teraz pozwól, Drogi Mirku, że zwrócę się do Ciebie bardziej prywatnie. Cieszę się, iż miałem szczęście spotkać Cię na swojej drodze zawodowej. Jesteś niedoścignionym wzorem Uczonego i Praktyka samorządowego, życzliwym Kolegą i najzwyczajniej Dobrym Człowiekiem. Przyjmij, proszę, serdeczne wyrazy podziękowania za dotychczasową współpracę oraz życzenia dalszych sukcesów w Twojej działalności naukowej i zawodowej, a także wszystkiego najlepszego w życiu osobistym.

Z wyrazami szacunku i przyjaźni



Zygmunt Niewiadomski

Warszawa, dnia 3 lutego 2022 r.

Prof. Zygmunt Niewiadomski

– Sędzia NSA w stanie spoczynku

– Przewodniczący Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego 2012–2014

REFLEKSJE OGÓLNE NA TEMAT PRAWA

STANISŁAW BIERNAT

W KIERUNKU DOBREGO CZY ZŁEGO PRAWA?

1. WPROWADZENIE

Tytuł Księgi został nader trafnie dobrany, zważywszy na zainteresowania naukowe i zawodowe Jubilata, w tym zwłaszcza Jego długoletnią działalność jako członka i przewodniczącego Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów.

Problematyka dążenia do dobrego prawa jest na tyle pojemna, że mogą się w niej zmieścić różnorodne zagadnienia. Krytyka stanu, w jakim znajduje się prawo, jest, można rzec, ponadczasowa. Zarówno w odleglejszej, jak i bliższej przeszłości, a także obecnie, rozlegają się liczne głosy wykazujące wady prawa, tj. jego treści i działalności prawotwórczej, oraz proponujące rozmaite środki zaradcze. Dobre prawo jest celem, do osiągnięcia którego należy zmierzać, ale którego nie da się nigdy w pełni osiągnąć. Rozprawiając o wadach prawa i poprawie jego stanu, należy przy tym doprecyzować, czy ma się na myśli polepszenie całego porządku prawnego, jego poszczególnych dziedzin, czy wreszcie wybranych instytucji prawnych uznanych za szczególnie istotne.

Wady prawa mogą mieć różne przyczyny. Należą do nich np. nieprawidłowe prognozy i założenia polityczne, ekonomiczne lub społeczne leżące u podstaw rozwiązań prawnych albo uleganie grupowym interesom, ale także nieprzewidywalne wydarzenia zewnętrzne. Niektóre zdarzenia czy procesy prowadzące do pogorszenia stanu prawnego mogą powodować wręcz egzystencjalne zagrożenie dla przyszłości państwa i społeczeństwa.

Poniżej zostaną przedstawione refleksje na temat kilku wybranych zasadniczych zagadnień rozpatrywanych z perspektywy prawa konstytucyjnego i prawa Unii Europejskiej. Myślą przewodnią rozważań będzie próba odpowiedzi na pytanie, czy przyjęte rozwiązania normatywne i praktyka ich stosowania powodują polepszenie czy pogorszenie polskiego prawa. Przedmiotem analiz będzie wpływ na stan polskiego porządku prawnego: uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.¹, członkostwa w Unii Europejskiej oraz kryzysu konstytucyjnego i pandemii koronawirusa.

¹ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. – dalej: Konstytucja RP.

2. ZNACZENIE KONSTYTUCJI DLA ZAPEWNIENIA DOBREGO STANU PRAWA

Wielkie znaczenie dla stworzenia fundamentów dobrego prawa miało uchwalenie i wejście w życie w 1997 r. Konstytucji RP. Konstytucja RP wprowadziła wysokie wymagania dla porządku prawnego, zarówno o charakterze formalnym, jak i treściowym². W wielkim skrócie można zasygnalizować jedynie najistotniejsze rozwiązania mające znaczenie w omawianym kontekście.

Należy zacząć od zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP)³. Z zasady tej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wyinterpretowało wiele zasad szczegółowych, mających znaczenie dla treści dobrego prawa, np. zasad zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, ochrony praw nabytych, ochrony interesów w toku, zachowania odpowiedniej *vacatio legis* czy niedziałania prawa wstecz. Jeśli chodzi o wymagania formalne stanowionego prawa, z zasady państwa prawnego wyprowadza się zasady prawidłowej legislacji czy jednoznaczności i określoności prawa⁴. Następnie należy przypomnieć zasadę legalności, proklamowaną w art. 7 Konstytucji RP, wymagającą, aby organy władzy publicznej działały na podstawie i w granicach prawa.

Szczególne znaczenie ma wyraźne proklamowanie pozycji Konstytucji RP jako najwyższego prawa Rzeczypospolitej (art. 8 ust. 1)⁵. Nowym rozwiązaniem jest przyznanie przepisom Konstytucji RP zdolności do bezpośredniego stosowania, chyba że Konstytucja stanowi inaczej (art. 8 ust. 2)⁶. Ustrojowe znaczenie zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz państwa ma deklaracja o przestrzeganiu przez Rzeczpospolitą Polską wiążącego ją prawa międzynarodowego (art. 9).

Na podkreślenie zasługują obszerne unormowania Konstytucji RP dotyczące źródeł prawa zawarte w jej rozdziale III⁷. Oryginalnym rozwiązaniem jest wprowadzenie znanego uprzednio w nauce prawa podziału na źródła prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 i dalsze) oraz źródła prawa wewnętrznego (art. 93). Katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego jest przy tym zamknięty, a jego podstawowym założeniem jest wyłączość i nadrzędna pozycja ustaw oraz ściśle wykonawczy charakter rozporządzeń (art. 92). Ponadto w Konstytucji RP pierwszy

² Por. np. *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1 i 2, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016 i cytowana tam literatura.

³ *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006.

⁴ *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, red. M. Florczak-Wątor, A. Grabowski, Kraków 2021, s. 196 i n., s. 224 i n., s. 239 i n., s. 249 i n., s. 274 i n., s. 452 i n., s. 467 i n., s. 491 i n.

⁵ P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności*, Warszawa 2003.

⁶ *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. Działocha, Warszawa 2005.

⁷ *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005.

raz zostały zamieszczone przepisy dotyczące umów międzynarodowych i procedur ich ratyfikacji (art. 88–91).

Dla aksjologii Konstytucji RP i wysokich wymagań treściowych polskiego prawa wielkie znaczenie ma proklamowanie przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka jako źródła wolności i praw człowieka i obywatela (art. 30)⁸. Rozwinięciem jest rozbudowany katalog wolności i praw jednostek (rozdział II Konstytucji RP)⁹, dla których inspiracją były przepisy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹⁰ i orzecznictwo Trybunału strasburskiego. Konstytucja RP zawiera także ogólne unormowanie dotyczące dopuszczalnych ograniczeń korzystania z wolności i praw (art. 31 ust. 3), wprowadzając wymagania ustawowej formy, proporcjonalności ograniczeń i nienaruszania istoty wolności i praw, jak również listę dóbr i wartości, ze względu na które ograniczenia mogą mieć miejsce. Ponadto w Konstytucji RP występują szczegółowe podstawy dla ograniczeń niektórych poszczególnych wolności i praw¹¹.

Charakterystyczną cechą Konstytucji RP jest otwarcie polskiego porządku prawnego na prawo międzynarodowe, a także na prawo Unii Europejskiej¹², jakkolwiek w tekście Konstytucji RP ta ostatnia nazwa nie została użyta. Oprócz wymienionego już art. 9 należy odwołać się do art. 90, zawierającego tzw. klauzulę europejską i będącego podstawą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, jak również do art. 91, określającego miejsce prawa międzynarodowego i unijnego w hierarchii źródeł prawa.

Na szczególne podkreślenie zasługują w omawianym kontekście przepisy odnoszące się do kontroli zgodności prawa z Konstytucją RP¹³. Należy tutaj wymienić unormowanie pozycji Trybunału Konstytucyjnego (art. 188 i n., art. 79 ust. 1)¹⁴, a także Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 208 i n., art. 80). Znaczenie mają też przepisy odnoszące się do sądów, m.in. ze względu na wspomniane już bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP (art. 173 i n.)¹⁵.

⁸ M. Granat, *Godność człowieka z art. 30 Konstytucji RP jako wartość i norma prawna*, „Państwo i Prawo” 2014/8, s. 3–22.

⁹ *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006; *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Warszawa 2016.

¹⁰ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

¹¹ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.

¹² *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006.

¹³ J. Królikowski, J. Podkowik, J. Sułkowski, *Kontrola konstytucyjności prawa a stosowanie prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2017.

¹⁴ K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013.

¹⁵ M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji*, Warszawa 2017.

Dokonana wyżej „w pigułce” charakterystyka wybranych przepisów konstytucyjnych prowadzi do wniosku, że stworzyły one ustrojowe podstawy i dogodne przesłanki dla stanowienia dobrego prawa. Oczywiście nie sposób byłoby wymagać, aby Konstytucja RP spowodowała, że wszystkie obowiązujące przepisy w państwie będą „dobrym prawem”. Niemniej jednak wyznaczyła wysokie standardy dla organów stanowiących i stosujących prawo. Standardów tych strzegą organy państwowe, a w pierwszym rzędzie Trybunał Konstytucyjny. Niezależnie od krytyki, z jaką spotykały się poszczególne orzeczenia Trybunału, można uznać, że stał on przez 30 lat od utworzenia i prawie 20 lat od wejścia w życie Konstytucji RP na straży państwa prawnego i przyczyniał się do poprawy jakości prawa¹⁶.

3. WPŁYW CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ NA JAKOŚĆ PRAWA

Nader istotnym zdarzeniem, które miało wielki wpływ na polskie prawo, było przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. Podstawami ustrojowymi dla akcesji i jej następstw dla porządku prawnego były wspomniane już art. 90 i 91 Konstytucji RP. Przystąpienie do Unii oznaczało przejście przez nasze państwo dotychczasowego unijnego porządku prawnego z niektórymi tylko tzw. okresami przejściowymi, które zresztą już dobiegły końca. Przygotowania do akcesji do Unii trwały wiele lat, kiedy Polska była państwem stowarzyszonym ze Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi. Zostały wówczas wprowadzone liczne zmiany w polskim prawie, głównie, choć nie tylko, dotyczące gospodarki. Od dnia uzyskania członkostwa prawo Unii Europejskiej obowiązuje w Polsce i powinno być stosowane przez polskie organy albo bezpośrednio (traktaty, rozporządzenia, decyzje), albo pośrednio (dyrektywy implementowane do prawa polskiego)¹⁷.

O ile jest niesporne, że znaczenie prawa unijnego jest w Polsce duże, o tyle nie byłoby zapewne powszechnej zgody co do tego, czy i ewentualnie w jakiej mierze prawo unijne przyczyniło się do polepszenia stanu prawa w Polsce. Dokonywanie ocen w tym względzie wymaga uwzględniania różnych aspektów tego zagadnienia.

Jednym aspektem jest styl oraz sposób formułowania przepisów prawa unijnego¹⁸. Odbiegają one, ze zrozumiałych względów, od tego, jak formułowane jest prawo polskie. Prawo unijne jest prawem ponadnarodowym, tworzoną w skomplikowanej procedurze z udziałem różnych instytucji unijnych i państw

¹⁶ Por. *Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. L. Garlicki, M. Derlatka, M. Wiącek, Warszawa 2016; *Trybunał Konstytucyjny na straży wartości konstytucyjnych 1986–2016*, red. R. Piotrowski, A. Szmyt, Warszawa 2017.

¹⁷ *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, red. S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedź, Kraków 2003.

¹⁸ *System prawa Unii Europejskiej*, t. 3, *Wykładnia prawa Unii Europejskiej*, red. L. Leszczyński, Warszawa 2019.

członkowskich. Jego treść jest zależna w dużej mierze od mających zastosowanie procedur prawodawczych, a także stanowi wynik dokonywanych kompromisów. Treść przepisów unijnych nie zawsze jest zatem precyzyjna. Struktura aktów prawa unijnego jest swoista. Występują często długie preambuły, mające niewątpliwie charakter normatywny. Część problemów interpretacyjnych wynika także z wielojęzyczności prawa unijnego i trudności z tłumaczeniem niektórych konstrukcji prawnych na języki różnych państw członkowskich. Każda wersja językowa jest przy tym na równi autentyczna (art. 55 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej¹⁹).

Występują niekiedy wątpliwości co do sposobu wkomponowania prawa unijnego do porządku prawnego obowiązującego w Polsce. Termin „wkomponowanie” został użyty tutaj w szerokim sensie na oznaczenie różnych zabiegów, np. wykładni przepisów unijnych bezpośrednio stosownych, implementacji dyrektyw, jak również ustalania powiązań między unormowaniami unijnymi a unormowaniami polskimi w danej materii. Ta ostatnia sytuacja występuje wówczas, gdy dana dziedzina jest normowana zarówno przepisami prawa unijnego, jak i polskiego, wobec czego jest wymagane ustalenie relacji i linii demarkacyjnych.

Należy też zauważyć, że konstytucyjny katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego zawarty w art. 87 Konstytucji RP nie uwzględnia bezpośrednio aktów unijnego prawa pochodnego (wtórne) i niezbędne jest uzupełniające odwołanie się do art. 91 ust. 3.

Szczególne problemy powstają przy implementacji dyrektyw, co następuje, jak wiadomo, poprzez wprowadzenie norm prawa unijnego do prawa krajowego. Problemy te wiążą się ze wspomnianą już, proklamowaną w Konstytucji RP, nadrzędną pozycją ustaw w systemie źródeł prawa, jak również dopuszczalnością wydawania rozporządzeń na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Wynika z tego, że normy dyrektyw unijnych powinny być zasadniczo wprowadzane do ustaw, a tylko wyjątkowo do rozporządzeń. Okazało się jednak, że praktyka prawotwórcza wypracowała inne, bardziej elastyczne, ale pragmatycznie uzasadnione rozwiązania. Polegają one na odciążeniu samych ustaw od transponowania dyrektyw na rzecz rozporządzeń, które w ten sposób tracą, przynajmniej częściowo, charakter wykonawczy wobec ustaw²⁰.

W konkluzji tej części uwag na temat następstw obowiązywania i stosowania prawa unijnego w Polsce można stwierdzić, że wprowadzanie w różny sposób przepisów tego prawa do porządku prawnego RP nie jest zadaniem łatwym. Stanowi to wyzwanie dla organów stanowiących oraz stosujących prawo. W efekcie prawo staje się bardziej skomplikowane i mniej przejrzyste. Jest to jednak, jak się zdaje, nieuniknione.

¹⁹ Wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13 – dalej: TUE.

²⁰ S. Biernat, *Wpływ prawa Unii Europejskiej na źródła prawa administracyjnego i procedurę prawodawczą* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 575 i n., s. 583 i n.

Pozostaje drugi aspekt omawianego zagadnienia, niewątpliwie ważniejszy. Chodzi o wpływ, jaki wywiera prawo unijne na treść i jakość obowiązującego prawa w Polsce. Całościowa odpowiedź na tak zadane pytanie jest trudna. Prawo unijne wkracza niemal we wszystkie dziedziny objęte regulacją prawną w państwie i ocena jego oddziaływania wymagałaby wielu dogłębnych i szczegółowych badań. Przeprowadzenie takich badań i przedstawienie ich wyników w tym miejscu jest oczywiście niemożliwe. Zamiast tego musi wystarczyć kilka ogólnych stwierdzeń²¹.

Można zgodzić się z tym, że prawo unijne wywiera efekt modernizacyjny w Polsce, tzn. przyczynia się do wprowadzenia w naszym państwie norm prawnych lepiej odpowiadających obecnym i przyszłym potrzebom cywilizacyjnym, gospodarczym czy społecznym. Prawo unijne zawiera normy obowiązujące zasadniczo we wszystkich państwach członkowskich. Powoduje ujednolicenie lub upodobnienie 27 krajowych porządków prawnych i stwarza szanse na równe „warunki gry”, w której zakazane są różne formy dyskryminacji, np. według przynależności państwowej, płci albo wieku²². Oddziaływanie prawa unijnego jest najsilniejsze w dziedzinie gospodarki²³ (rynek wewnętrzny, konkurencja), wielu szczegółowych politykach unijnych (wspólna polityka rolna, ochrona środowiska, ochrona konsumentów), zagadnieniach politycznych i społecznych, współpracy sądowej i policyjnej²⁴.

Sposób tworzenia prawa unijnego zapewnia państwom członkowskim wpływ na jego treść. Wpływ ten jest różny w zależności od tego, jakie procedury podejmowania decyzji znajdują zastosowanie w poszczególnych przypadkach, np. wymaganie jednomyślności czy kwalifikowanej większości głosów w Radzie Unii Europejskiej. Parlamenty krajowe zyskały w pewnym zakresie kompetencje opiniodawcze i kontrolne. Należy mieć na względzie także różnice interesów między poszczególnymi państwami członkowskimi lub ich grupami. Mogą one doprowadzić do wydawania unijnych aktów prawnych korzystnych dla niektórych państw, a niekorzystnych dla innych²⁵.

Oprócz aktywności na rzecz państw członkowskich i ich obywateli Unia Europejska podejmuje jako organizacja międzynarodowa także rozstrzygnięcia o znaczeniu i zasięgu globalnym i uczestniczy w decydowaniu o losach całego świata,

²¹ Por. *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 1, *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Warszawa 2020.

²² Por. *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 6, *Prawo antydyskryminacyjne*, red. J. Maliszewska-Nienartowicz, Warszawa 2020.

²³ Por. *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 7, *Prawo rynku wewnętrznego*, red. D. Kornobis-Romanowska, Warszawa 2019.

²⁴ *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 8, *Współpraca sądowa w sprawach cywilnych, karnych i współpraca policyjna*, red. J. Barcz, Warszawa 2021.

²⁵ Por. np. krytykowaną w Polsce dyrektywę 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 16.12.1996 r. dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.Urz. WE L 18 z 1997 r., s. 1) po zmianach wprowadzonych przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/957 z 28.06.2018 r. (Dz.Urz. UE L 173, s. 16).

np. o przeciwdziałaniu niekorzystnym zmianom klimatu. Pewne decyzje, np. dotyczące struktury źródeł energii, mogą być w krótszym lub średnim horyzoncie czasowym trudne do realizacji dla słabiej rozwiniętych państw, np. dla Polski.

Przedstawione wyżej w skrócie niektóre cechy i skutki stosowania prawa unijnego skłaniają do ogólnej oceny, że wpływa ono korzystnie na polskie prawo i przyczynia się do polepszenia jego stanu. Prawo obowiązujące w Polsce staje się zbliżone do prawa innych państw europejskich, choć może to wyglądać różnie w poszczególnych gałęziach prawa, w zależności od stopnia ich europeizacji. Można stwierdzić, że pod wpływem prawa unijnego prawo w Polsce lepiej odpowiada na wyzwania współczesnego świata.

4. KONSTRUKCJA WZMOCNIONEJ WSPÓŁPRACY JAKO POTENCJALNY CZYNNIK POLEPSZENIA STANU PRAWA OBOWIĄZUJĄCEGO W POLSCE

Zakres przedmiotowy unormowań prawa unijnego jest w wyniku kolejnych zmian traktatowych szeroki i różnorodny. Objęcie tym zakresem nowych dziedzin wymaga zgody wszystkich państw członkowskich. Dla uniknięcia sytuacji, w której postępy w rozwoju prawa unijnego są uzależnione od woli państw niezainteresowanych dalszą współpracą w ramach Unii, podczas gdy inne państwa wyrażają zamiar pogłębienia integracji europejskiej, do traktatu z Amsterdamu została wprowadzona konstrukcja wzmocnionej współpracy²⁶, następnie zmodyfikowana w traktacie z Lizbony (art. 20 TUE i art. 326–334 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁷)²⁸.

Stosownie do przepisów traktatowych co najmniej dziewięć państw członkowskich, które pragną ustanowić między sobą wzmocnioną współpracę w jednej z dziedzin, o których mowa w traktatach, z wyjątkiem dziedzin kompetencji wyłącznych Unii Europejskiej, kieruje wniosek do Komisji Europejskiej. Celem wzmocnionej współpracy jest, jak wymaga Traktat, sprzyjanie realizacji celów Unii, ochrona jej interesów oraz wzmocnienie procesu jej integracji. Współpraca nie może naruszać rynku wewnętrznego ani spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Nie może stanowić przeszkody ani dyskryminacji w handlu między państwami członkowskimi ani prowadzić do zakłócenia konkurencji między nimi.

²⁶ S. Dudzik, *Mechanizm wzmocnionej współpracy na tle konstytucyjnych zasad porządku prawnego Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003/1, s. 7 i n.; M. Szwarc-Kuczer, *Zróżnicowana integracja i wzmocniona współpraca w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.

²⁷ Wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47, ze zm. – dalej: TFUE.

²⁸ K. Kowalik-Bańczyk, *Zasada kompetencji powierzonych i kategorie kompetencji* [w:] *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 1, *Podstawy...*, red. S. Biernat, s. 404–405; R. Grzeszczak, *Scenariusze rozwoju prawa integracji europejskiej* [w:] *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 1, *Podstawy...*, red. S. Biernat, s. 1314 i n.; S. Peers, *Enhanced Cooperation: the Cinderella of differentiated integration* [w:] *Between Flexibility and Disintegration*, red. B. De Witte, A. Ott, E. Vos, Cheltenham 2017, s. 76 i n.

Upoważnienie do podjęcia wzmocnionej współpracy jest udzielane na wniosek Komisji przez Radę Unii Europejskiej decydującą jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Decyzję przyjmuje Rada w ostateczności, jeżeli ustali, że cele takiej współpracy nie mogą zostać osiągnięte w rozsądnym terminie przez Unię jako całość.

Akty przyjmowane w ramach wzmocnionej współpracy wiążą wyłącznie uczestniczące w niej państwa. Wzmocniona współpraca pozostaje otwarta dla wszystkich państw członkowskich pod warunkiem spełnienia warunków uczestnictwa określonych w decyzji upoważniającej. Państwa mogą przystąpić do współpracy także w dowolnym innym momencie, o ile, poza spełnieniem wyżej wymienionych warunków, będą również przestrzegać aktów już przyjętych w ramach tej współpracy.

W ten sposób w niektórych dziedzinach powstaje zróżnicowanie w ramach Unii Europejskiej państw, które we wzmocnionej współpracy uczestniczą, i tych, które się znajdują poza nią. Na marginesie można tylko zaznaczyć, że sposobów różnicowania sytuacji poszczególnych państw członkowskich jest więcej²⁹.

Problematyka wzmocnionej współpracy jest poruszona w kontekście tematu niniejszego opracowania z jednego istotnego względu. Należy bowiem zauważyć, że Polska nie przystąpiła do żadnej z czterech ustanowionych do tej pory wzmocnionych współpracy. Dotychczasowe rezultaty w tym zakresie zostaną poniżej pokrótce przedstawione. Będzie to służyć odpowiedzi na hipotetyczne na razie pytanie: czy uczestnictwo naszego państwa w niektórych lub wszystkich dziedzinach prawa objętych wzmocnioną współpracą byłoby korzystne? Albo inaczej rzecz nazywając: czy przyczyniłoby się do wprowadzenia i stosowania w naszym państwie lepszego prawa? Warto przy tym zaznaczyć, że jest to problematyka stosunkowo mało znana w Polsce. Cztery ustanowione do tej pory formy wzmocnionej współpracy zostaną po kolei przedstawione.

Po pierwsze, w 2010 r. po kilku latach dyskusji i przygotowań została ustanowiona wzmocniona współpraca w dziedzinie prawa właściwego dla rozvodu i separacji prawnej. Podstawą prawną jest rozporządzenie Rady znane jako „Rzym III”³⁰, które weszło w życie w 2011 r. Rozporządzenie to normuje zasady ustalania prawa właściwego w razie rozvodu i separacji prawnej. Obecnie w tej współpracy uczestniczy 17 państw członkowskich.

²⁹ Można tu wymienić zróżnicowanie państw członkowskich należących oraz nienależących do strefy euro albo zróżnicowanie za pomocą umów międzynarodowych niektórych państw przy wykorzystaniu tzw. metody schengenńskiej czy też zastosowanie tzw. klauzul *opt out*. Por. R. Grzeszczak, *Scenariusze rozwoju...*, s. 1314 i n.; *Between Flexibility...*, red. B. De Witte, A. Ott, E. Vos.

³⁰ Rozporządzenie Rady (UE) nr 1259/2010 z 20.12.2010 r. w sprawie wprowadzenia w życie wzmocnionej współpracy w dziedzinie prawa właściwego dla rozvodu i separacji prawnej (Dz.Urz. UE L 343, s. 10) – dalej: rozporządzenie Rzym III. Por. I. Bałos, *Prawo właściwe dla rozvodu i separacji według rozporządzenia „Rzym III” oraz znowelizowanej polskiej ustawy Prawo prywatne międzynarodowe*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2012/1, s. 71 i n.; P. Mostowik, *Kwestia przystąpienia przez Polskę do rozporządzenia unijnego Rzym III*, „Europejski

W świetle rozporządzenia małżonkowie mogą umówić się co do wyboru prawa właściwego dla rozwodu lub separacji, z tym że możliwość ta jest ograniczona. Zgodnie z art. 5 rozporządzenia Rzym III małżonkowie mogą wybrać dla rozwodu lub separacji prawo państwa: a) w którym mają miejsce zwykłego pobytu w chwili zawierania umowy, b) w którym mieli ostatnio miejsce zwykłego pobytu, o ile w chwili zawierania umowy mąż lub żona nadal tam zamieszkuje, c) którego obywatelem w chwili zawierania umowy jest jeden z małżonków, albo d) sądu orzekającego.

Ponieważ Polska nie przystąpiła do wzmocnionej współpracy, polskie sądy stosują prawo krajowe lub prawo wynikające z dwustronnych umów międzynarodowych. Kwestią dyskusyjną jest to, czy przystąpienie do omawianej wzmocnionej współpracy byłoby korzystne dla porządku prawnego obowiązującego w naszym państwie. Po dokładnej analizie rozmaitych względów przemawiających za i przeciw wyrażony został pogląd, jakkolwiek z zastrzeżeniami, że więcej argumentów przemawia za przystąpieniem Polski do rozporządzenia Rzym III³¹. Dotyczy to zwłaszcza skutków poszerzenia obszaru ujednolicenia prawa kolizyjnego w skali międzynarodowej. Dzięki temu sądy z różnych państw członkowskich Unii Europejskiej wydają wyroki oparte na tak samo wskazanym prawie właściwym.

Po drugie, duże znaczenie gospodarcze ma wzmocniona współpraca dotycząca patentu europejskiego o jednolitym skutku³². Podstawą prawną wzmocnionej współpracy są trzy akty prawne: 1) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1257/2012 z 17.12.2012 r. wprowadzające wzmocnioną współpracę w dziedzinie tworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej³³, 2) rozporządzenie Rady (UE) 1260/2012 z 17.12.2012 r. wprowadzające wzmocnioną współpracę w dziedzinie tworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej w odniesieniu do mających zastosowanie ustaleń dotyczących tłumaczeń³⁴, 3) porozumienie w sprawie Jednolitego Sądu Patentowego³⁵.

Wskazane akty prawne są źródłem powołania do życia nowego typu „patentu europejskiego o jednolitym skutku” (patentu jednolitego), różnego od wcześniejszego „tradycyjnego” patentu europejskiego³⁶. Cechą patentów europejskich o jednolitym skutku jest to, że obowiązują we wszystkich państwach

Przegląd Sądowy” 2016/10, s. 36 i n.; A. Frąckowiak-Adamska, *Współpraca sądowa w sprawach cywilnych w Unii Europejskiej* [w:] *System prawa Unii Europejskiej*, t. 8, *Współpraca...*, red. J. Barcz, s. 220–221.

³¹ Por. P. Mostowik, *Kwestia przystąpienia...*, s. 43.

³² Por. A. Nowicka, *Patent Europejski o jednolitym skutku – konstrukcja prawna i treść*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013/4, s. 19 i n.

³³ Dz.Urz. UE L 361, s. 1–8.

³⁴ Dz.Urz. UE L 361, s. 89–92.

³⁵ Dz.Urz. UE C 175 z 2013 r., s. 1 – dalej: porozumienie JSP.

³⁶ Por. o tym patencie J. Ożegalska-Trybalska, *Ograniczenia ochrony patentowej a naruszenie patentu*, Warszawa 2019, s. 28–30.

członkowskich uczestniczących we wzmocnionej współpracy, bez potrzeby ich walidacji w poszczególnych państwach. Wymagany jest jedynie wpis do rejestru jednolitej ochrony patentowej. Jedną z najważniejszych cech omawianego systemu jest to, że scentralizowaną ochronę patentową zapewnia Jednolity Sąd Patentowy, który ma wyłączną jurysdykcję w sprawach dotyczących egzekwowania i unieważniania patentów europejskich o jednolitym skutku.

Porozumienie JSP zostało ratyfikowane przez 16 państw, w tym 3 kraje z największą liczbą zgłoszeń patentowych. Jednolity Sąd Patentowy rozpoczyna działalność z początkiem 2023 r.

Kwestia uczestnictwa Polski w omawianej wzmocnionej współpracy była od początku przedmiotem ożywionej dyskusji. Polska przystąpiła do wzmocnionej współpracy w zakresie dwóch powołanych rozporządzeń z 2012 r., natomiast nie podpisała porozumienia JSP. Oznacza to, że polscy wynalazcy i przedsiębiorcy będą mogli w nowym trybie uzyskiwać patenty europejskie o jednolitym skutku obejmującym terytorium krajów uczestniczących w systemie i egzekwować je przed Jednolitym Sądem Patentowym. W Polsce nie będą jednak obowiązywać patenty europejskie o jednolitym skutku objęte jurysdykcją Jednolitego Sądu Patentowego. Tradycyjne patenty europejskie obejmujące Polskę nadal będą walidowane w Polsce i tłumaczone na język polski, a spory będą rozpoznawane przez sądy polskie, nie zaś Jednolity Sąd Patentowy³⁷.

Zagadnienie, czy dla Polski i dla prawa polskiego byłoby korzystne podpisanie i ratyfikowanie porozumienia JSP, jest sporne. Wyrażane są poglądy i wyśuwane argumenty zarówno za takim rozwiązaniem³⁸, jak i przeciwko niemu³⁹.

Po trzecie, w 2016 r. została ustanowiona wzmocniona współpraca w dziedzinie małżeńskich ustrojów majątkowych par międzynarodowych oraz skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich⁴⁰. Podstawą prawną są dwa rozporządzenia Rady Unii Europejskiej z 2016 r., które mają zastosowanie od 2019 r.⁴¹ We wzmocnionej współpracy w tej dziedzinie uczestniczy 18 państw członkowskich, bez Polski.

³⁷ A. Nowicka, *Patent europejski...*, s. 23, 34.

³⁸ K. Szczepanowska-Kozłowska, *Czy patent jednolity jest potrzebny – głos w dyskusji*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013/4, s. 4 i n. Por. też ostrożne rozważania J. Ożegalska-Trybalska, *Ograniczenia ochrony...*, s. 32–35.

³⁹ A. Nowicka, R. Skubisz, *Pakiet patentowy (ocena z perspektywy Polski)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013/4, s. 12 i n.

⁴⁰ A. Frąckowiak-Adamska, *Współpraca sądowa...*, s. 129–132.

⁴¹ Rozporządzenie Rady (UE) 2016/1103 z 24.06.2016 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w dziedzinie jurysdykcji, prawa właściwego oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach dotyczących małżeńskich ustrojów majątkowych (Dz.Urz. UE L 183, s. 1) oraz rozporządzenie Rady (UE) 2016/1104 z 24.06.2016 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w dziedzinie jurysdykcji, prawa właściwego oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach dotyczących skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich (Dz.Urz. UE L 183, s. 30). Por. obszerną charakterystykę tych rozporządzeń – A. Kozioł, P. Twardoch, *Ku europejskiemu majątkowemu prawu małżeńskiemu*

Przyczyną odmowy przystąpienia przez Polskę do wzmocnionej współpracy było to, że rozporządzenia stanowiące jej podstawę obejmują także małżeństwa inne niż między kobietą a mężczyzną, a także związki partnerskie, czyli rozwiązania prawne niewystępujące w naszym państwie. Wyrażana była zatem obawa co do konieczności uznawania w Polsce skutków małżeństw homoseksualnych oraz związków partnerskich zarejestrowanych w innym państwie. Stanowiłoby to rodzaj „importu” do polskiego porządku prawnego niepożądanych skutków materialnoprawnych⁴². Wypowiadane są jednak także inne poglądy. Zawierają krytykę decyzji o nieuczestniczeniu we wzmocnionej współpracy i wskazują, że zastrzeżenia zgłaszane przez Polskę są niezasadne i stanowią przeszkodę do ujednolicenia prawa prywatnego międzynarodowego w skali Unii Europejskiej⁴³.

Po czwarte, największe znaczenie ma jak dotąd ustanowienie wzmocnionej współpracy dotyczącej utworzenia Prokuratury Europejskiej⁴⁴. Prokuratura Europejska została powołana do życia na podstawie rozporządzenia Rady 2017/1939⁴⁵ wydanego w trybie określonym w art. 86 TFUE, uproszczonym w stosunku do ogólnych zasad ustanawiania wzmocnionej współpracy.

We współpracy tej uczestniczą obecnie 22 państwa członkowskie. Wśród nich nie ma Polski⁴⁶. Prokuratura Europejska rozpoczęła działalność 1.06.2021 r.

Stosownie do art. 86 ust. 1 TFUE Prokuratura Europejska może być utworzona „w oparciu o Eurojust” w celu zwalczania przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii. Zadania Prokuratury Europejskiej zostały rozwinięte w art. 86 ust. 2 TFUE. Zgodnie z tym przepisem Prokuratura jest właściwa do spraw dochodzenia, ścigania i stawiania przed sądem, w stosownych przypadkach w powiązaniu z Europol, sprawców i współsprawców przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii. Zadania Prokuratury Europejskiej polegają zatem na prowadzeniu postępowań przygotowawczych, wnoszeniu i popieraniu oskarżeń oraz wytaczaniu powództw przeciwko sprawcom przestępstw naruszającym

bez Polski, czyli o unijnym rozporządzeniu z 24.06.2016 r. w sprawie małżeńskich ustrojów majątkowych, cz. I, „Rejent” 2016/12, s. 74 i n., oraz cz. II, „Rejent” 2017/1, s. 49 i n.

⁴² P. Mostowik, *O uzasadnionych powodach nieprzystąpienia Polski do rozporządzeń UE nr 2016/1103 i 2016/1104 dotyczących wewnętrznych i zewnętrznych relacji małżonków i rejestrowanych partnerów* [w:] *Kolizyjne i procesowe aspekty prawa rodzinnego*, red. J. Gołaczyński, W. Popiołek, Warszawa 2019, s. 105 i n.

⁴³ A. Koziół, P. Twardoch, *Ku europejskiemu...*, cz. I, s. 78 i n.; A. Sojat, J. Gołaczyński, *Prawo właściwe dla majątkowych ustrojów małżeńskich w ujęciu krajowym oraz unijnym*, „Monitor Prawniczy” 2018/9, s. 468 i n.

⁴⁴ G. Stronikowska, *Prokuratura Europejska jako instytucja ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2020; T. Ostropolski, *Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych* [w:] *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 8, *Współpraca...*, red. J. Barcz, s. 406 i n.

⁴⁵ Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z 12.10.2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz.Urz. UE L 283, s. 1, ze zm.) – dalej: rozporządzenie 2017/1939.

⁴⁶ We wzmocnionej współpracy nie uczestniczą: Polska, Węgry, Szwecja, Irlandia i Dania.

interesy finansowe Unii na mocy dyrektywy 2017/1371⁴⁷ i przestępstw nierozdzielnie z nimi związanych⁴⁸. Zadania Prokuratury Europejskiej mogą zostać rozszerzone.

Podkreśla się, że Prokuratura Europejska ma działać w pełnej niezależności od Komisji Europejskiej, innych instytucji i organów Unii Europejskiej, a także państw członkowskich. Będzie współpracować z innymi organami i agencjami Unii, takimi jak OLAF, Eurojust i Europol, a także z organami państw członkowskich, które nie przystąpiły do tego programu.

Struktura Prokuratury Europejskiej jest złożona. Na szczycie centralnym organami są Europejski Prokurator Generalny i Kolegium. Na szczycie zdecentralizowanym funkcjonują w poszczególnych państwach członkowskich dwaj (lub więcej) delegowani prokuratorzy europejscy. Mają oni takie same uprawnienia jak prokuratorzy krajowi, jeśli chodzi o prowadzenie postępowań przygotowawczych, wnoszenie i popieranie oskarżeń oraz doprowadzenie do osądzenia sprawy. Delegowani prokuratorzy europejscy mogą też sprawować funkcje prokuratorów krajowych, o ile nie uniemożliwia im to wykonywania obowiązków.

Postępowania przygotowawcze prowadzone przez delegowanych prokuratorów europejskich oraz oskarżenia wnoszone i popierane przez nich są monitorowane przez stałe izby, które kierują tymi postępowaniami i oskarżeniami. Stałe izby podejmują różne istotne decyzje procesowe, m.in. o wniesieniu sprawy do sądu albo o umorzeniu postępowania.

Istotnym zagadnieniem w kontekście niniejszego opracowania jest podział kompetencji między Prokuraturę Europejską a organy krajowe. Rozporządzenie 2017/1939 wprowadza system kompetencji dzielonych w zwalczaniu przestępstw naruszających interesy finansowe Unii, przy czym Prokuratura Europejska dysponuje prawem do przejścia sprawy. W rozporządzeniu tym wprowadzono kilka kryteriów dla wskazania spraw, w których jest właściwa Prokuratura Europejska⁴⁹. Należą do nich: kwotowy próg dotyczący przestępstw związanych z podatkiem VAT (szkoda ponad 10 mln euro i związane przestępstwa z terytorium dwóch lub więcej państw), kwotowy próg uniwersalny powyżej 10 tys. euro, próg dotyczący przestępstw „nierozdzielnie” związanych z przestępstwami przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej oraz próg związany z proporcją szkody dla budżetu Unii oraz dla innego pokrzywdzonego.

Powyższa charakterystyka rozwiązań prawnych dotyczących prokuratury europejskiej, jakkolwiek skrótowa, jest i tak szersza od innych przedstawionych

⁴⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z 5.07.2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (Dz.Urz. UE L 198, s. 29), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017L1371&from=PL> (dostęp: 1.03.2022 r.).

⁴⁸ Por. szczegółowo T. Ostropolski, *Współpraca wymiarów...*, s. 410 i n.

⁴⁹ Szczegółowo T. Ostropolski, *Współpraca wymiarów...*, s. 411 i n.

wyżej przypadków wzmocnionej współpracy. Jest to uzasadnione przekonaniem, że przystąpienie Polski do Prokuratury Europejskiej mogłoby się przyczynić do poprawy stanu prawnego w Polsce. Wypracowane na forum europejskim formy zwalczania przestępczości przeciwko interesom finansowym Unii byłyby zapewne efektywne także w Polsce, jak również pożyteczne dla polskiej prokuratury. Poza tym umożliwienie funkcjonowania Prokuratury Europejskiej w naszym państwie byłoby dowodem na to, że władze polskie nie zamierzają ukrywać ewentualnych nieprawidłowości i przejawiają lojalność wobec Unii.

Na temat powodów, dla których Polska miałaby nie przystąpić do wzmocnionej współpracy, wypowiadali się wielokrotnie Minister i wiceministrowie Sprawiedliwości. Wysuwane argumenty można podzielić na dwie grupy.

Pierwsza grupa argumentów odnosi się do niezależności polskiej prokuratury, która miałaby być zagrożona w wyniku działalności Prokuratury Europejskiej. Tak więc Minister Sprawiedliwości w jednej z wypowiedzi wyraził obawę, że „Prokuratura Europejska powoli zagarniałaby obszar działalności polskiej prokuratury. Nasza prokuratura stałaby się pachółkiem Prokuratury Europejskiej”⁵⁰. Z kolei wiceminister sprawiedliwości w odpowiedzi na zapytanie poselskie stwierdził, że szeroko ujęty zakres właściwości niesie za sobą ryzyko głębokiej ingerencji zewnętrznego podmiotu, jakim będzie Prokuratura Europejska, w uprawnienia państw członkowskich, co budzi sprzeciw z uwagi na tradycyjnie umocowaną wyłączną kompetencję państw do kształtowania polityki penalnej⁵¹. Dodał, że mechanizm wzmocnionej współpracy zawiera niekorzystne dla Polski rozwiązania zagrażające niezależności krajowych organów zajmujących się walką z przestępczością na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej. Argumenty dotyczące ochrony niezależności polskiej prokuratury brzmią mało przekonująco, jeśli się zważy na daleko posunięte jej podporządkowanie politykom, z Ministrem Sprawiedliwości na czele.

Druga grupa argumentów dotyczy zbędności Prokuratury Europejskiej w warunkach polskich. Jeden z wiceministrów ocenił, że „Europejska Prokuratura miałaby niewielką wartość dodaną. Mamy już wystarczająco rozwinięty system współpracy międzynarodowej w sprawach karnych”. Podkreślił, że różnice w modelach postępowania karnego między państwami członkowskimi sprawiłyby, że wspólny prokurator nie byłby w stanie „działać w sposób równy i sprawiedliwy dla wszystkich”⁵². W przytoczonej już odpowiedzi na zapytanie poselskie znalazło

⁵⁰ Wypowiedź ta została przytoczona w: *Prokuratura Europejska rozpocznie działalność 1 czerwca. Czym się będzie zajmować?*, Onet z 31.05.2021 r., <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/prokuratura-europejska-rozpocznie-dzialalnosc-1-czerwca/j2r4plp> (dostęp: 1.03.2022 r.).

⁵¹ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=565CA1EC> (dostęp: 1.03.2022 r.).

⁵² Wypowiedź tę cytuje M. Cedro, *Europejska Prokuratura przekonuje. Polska nadal na „nie”*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 25.01.2021 r., <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8076241,europejska-prokuratura-sciganie-przestepstw-finansowych.html> (dostęp: 1.03.2022 r.).

się stwierdzenie, że Polska nie może poprzeć rozwiązań, które wykluczają ściganie przestępstw VAT z wyłącznej kompetencji państw członkowskich.

Przytoczone stwierdzenia wysokich urzędników ministerialnych świadczą o tym, że nie znają oni przepisów rozporządzenia 2017/1939 określających kompetencje Prokuratury Europejskiej ani jej relacji z prokuraturami państw członkowskich albo celowo przekazują zniekształcone informacje⁵³. Ogólnie rzecz ujmując, politycy i wysocy urzędnicy z resortu sprawiedliwości demonstrują niechęć wobec Prokuratury Europejskiej i jakiegokolwiek jej udziału w ściganiu przestępstw przeciwko interesom Unii w Polsce⁵⁴. Jest to fragment szerszego zagadnienia nieprzyjaznego nastawienia do Unii Europejskiej.

Brak uczestniczenia Polski w przedsięwzięciu, jakim jest Prokuratura Europejska, spotyka się z krytyką. W związku z napływem funduszy unijnych do Polski z budżetu Unii, jak również – miejmy nadzieję – także z nowego Funduszu Odbudowy (Next Generation EU) wzrasta potrzeba obiektywnej kontroli wydawania środków finansowych zgodnie z prawem⁵⁵. Władze wyrażają sprzeciw wobec unijnych procedur kontroli przestrzegania zasad państwa prawa. Dla wykazania, że nie występują w tym względzie nieprawidłowości, pożądane byłoby w duchu lojalnej współpracy przystąpienie do omawianej wzmocnionej współpracy⁵⁶.

Należy przyjąć, że przystąpienie Polski do wzmocnionej współpracy dotyczącej Prokuratury Europejskiej przyczyniłoby się do poprawy stanu prawa w Polsce.

5. ZAŁAMANIE SIĘ ZASAD PAŃSTWA PRAWNEGO W POLSCE

Rozważając dążenie do polepszenia prawa, należy odnotować w ostatnich latach bardzo istotne wydarzenia, które prowadzą do odwrotnych następstw. Są to zjawiska wielowątkowe, które poniżej mogą być jedynie zasygnalizowane.

⁵³ Dalszych przykładów dezinformacji dostarcza powołana wyżej odpowiedź wiceministra na zapytanie poselskie.

⁵⁴ Ministerstwo Sprawiedliwości przygotowało projekt nowelizacji Kodeksu postępowania karnego przewidujący współpracę prokuratury z Prokuraturą Europejską. Zob. <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/prokuratura-europejska-polska-będzie-wspolpracowac-jest-projek-510222.html> (dostęp: 1.03.2022 r.). Projekt ten został następnie wycofany z niewiadomych powodów.

⁵⁵ J. Łacny, *System warunkowości mający chronić budżet UE przed naruszeniami zasady państwa prawnego przez państwa członkowskie*, „Państwo i Prawo” 2021/11, s. 5 i n.

⁵⁶ A. Bodnar, M. Taborowski, *Uczciwi nie muszą się bać. Ratyfikacja Funduszu Odbudowy to też dyskusja o kontroli wydatków i akcesji do Prokuratury UE*, „Rzeczpospolita” z 10.04.2021 r., <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art186701-adam-bodnar-maciej-taborowski-uczciwi-nie-musza-sie-bac> (dostęp: 1.03.2022 r.); E. Rutynowska, *Prokuratura Europejska, czyli czego boi się prokuratura PiS?*, Komunikat Forum Obywatelskiego Rozwoju 25/2020, https://for.org.pl/pliki/artykuly/8004_komunikatfor-252021prokuratura-europejska-czyli-czego-boi-sie-prokuratura-pis.pdf (dostęp: 1.03.2022 r.).

Chodzi tu w pierwszej kolejności o załamanie się polskiego porządku konstytucyjnego, następujące stopniowo od końca 2015 r. Proces ten rozpoczął się od wprowadzania niezgodnie z Konstytucją RP zmian w składzie Trybunału Konstytucyjnego, a następnie uchwalenia niezgodnych z Konstytucją RP ustaw dotyczących Trybunału⁵⁷. W ukształtowanym na nowy sposób stanie ustawowym i w wyniku zmian w składzie osób orzekających Trybunał Konstytucyjny zmienił w istocie swoją rolę. W miejsce organu czuwającego nad zapewnieniem hierarchicznej zgodności porządku prawnego i chronieniem konstytucyjnych wolności i praw obywateli Trybunał stał się w dużej mierze organem legitymującym ustawy budzące wątpliwości konstytucyjne, orzekając o ich zgodności z Konstytucją RP na wniosek grup posłów partii rządzącej, Prokuratora Generalnego lub innych organów państwowych⁵⁸, albo odwrotnie: eliminującym przepisy ustaw niewygodnych dla władzy politycznej⁵⁹. Inną rolą Trybunału Konstytucyjnego stało się zastępowanie i wyřeczanie parlamentu, tj. wydawanie kontrowersyjnych orzeczeń w miejsce niepopularnych ustaw⁶⁰. Od niedawna można zauważyć wykorzystanie Trybunału w jeszcze inny sposób. Polega on na sztucznym konstruowaniu wniosków kierowanych do Trybunału, a dotyczących badania zgodności z Konstytucją RP norm traktatów unijnych albo Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, a w rzeczywistości: kwestionowania wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁶¹ i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁶². W ten

⁵⁷ Por. wyroki TK stwierdzające niezgodność z Konstytucją RP kolejnych ustaw dotyczących Trybunału Konstytucyjnego, albo w całości, albo ich poszczególnych przepisów: z 9.12.2015 r., K 35/15, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A” 2015/11, poz. 186; z 9.03.2016 r., K 47/15, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A” 2016, poz. 2; z 11.08.2016 r., K 39/16, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A” 2016, poz. 71. Dwa ostatnie wyroki nie zostały do tej pory prawidłowo ogłoszone w Dzienniku Ustaw.

⁵⁸ Por. np. wyroki TK: z 16.03.2017 r., Kp 1/17, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A” 2017, poz. 28 (ustawa z 24.07.2015 r. – Prawo o zgromadzeniach, Dz.U. z 2019 r. poz. 631); z 24.10.2017 r., K 1/17, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A” 2017, poz. 79 (ustawa z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz.U. z 2019 r. poz. 2393); z 25.03.2019 r., K 12/18, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A” 2019, poz. 17 (ustawa z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz.U. z 2021 r. poz. 269).

⁵⁹ Por. np. wyroki TK: 20.06.2017 r., K 5/17, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A” 2017, poz. 48 (ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa); z 25.03.2019 r., K 12/18, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A” 2019, poz. 17 (ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa); z 2.06.2020 r., P 13/19, P 13/19 (ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.); z 15.04.2021 r., K 20/20, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A” 2021, poz. 31 (ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz.U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.).

⁶⁰ Wyrok TK z 22.10.2020 r., K 1/20, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A” 2021, poz. 4.

⁶¹ Wyroki TK: z 14.07.2021 r., P 7/20, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A” 2021, poz. 49; z 7.10.2021 r., K 3/21 (Dz.U. z 2021 r. poz. 1852).

⁶² Wyroki TK: z 24.11.2021 r., K 6/21, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A” 2022, poz. 9 i z 10.03.2022 r., K 7/21, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A” 2022, poz. 24.

sposób próbuje się pozbawić w Polsce możliwości powoływania się przez sądy na niewygodne dla władzy wyroki trybunałów luksemburskiego i strasburskiego.

Ogólną konkluzją, istotną w kontekście głównego tematu niniejszych rozważań, jest to, że w wyniku opisanych pokrótce działań nie funkcjonuje obecnie w Polsce realna kontrola zgodności z Konstytucją RP ustaw, a także innych aktów prawnych. Nie ma zatem żadnych hamulców czy ograniczeń dla prawodawców. Rezultatem jest znaczne, wręcz dramatyczne, pogorszenie stanu prawa w Polsce. Mimo nienaruszonej litery Konstytucji RP nastąpiła zmiana ustroju państwa w stronę autorytaryzmu za pomocą ustaw niezgodnych z Konstytucją RP⁶³. Wydawane są bowiem w ostatnim czasie ustawy z różnych dziedzin, których przepisy w warunkach prawidłowego funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego zostałyby zapewne przezeń zakwestionowane. Są to zwłaszcza ustawy dotyczące władzy sądowniczej⁶⁴ oraz wolności i praw obywateli⁶⁵.

Dochodzi ponadto do częstego naruszania wynikających z Konstytucji RP i regulaminu Sejmu wymagań dotyczących procesu ustawodawczego, nie mówiąc już o ustalonych zwyczajach parlamentarnych czy dobrych obyczajach. Dotyczy to np. trybu rozpatrywania projektów ustaw, sposobu spełnienia wymagania trzech czytań, wnoszenia rzekomo poselskich projektów ustaw, uchwalania ustaw

⁶³ Literatura na ten temat jest nader obszerna. Por. np.: M. Wyrzykowski, „Wrocie przejęcie” *porządku konstytucyjnego* [w:] *Wyzwania dla ochrony konkurencji i regulacji rynku. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Skocznemu*, red. M. Bernatt, A. Jurkowska-Gomułka, M. Namysłowska, A. Piszcz, Warszawa 2017, s. 831 i n.; W. Sadurski, *Polski kryzys konstytucyjny*, Łódź 2020.

⁶⁴ Por. ustawy: z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2072 ze zm.); z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1904 ze zm.), w szczególności po zmianach wprowadzonych w tzw. ustawie kagańcowej (ustawa z 20.12.2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2020 r. poz. 190 ze zm.); z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 269).

⁶⁵ Por. ustawy: z 13.12.2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2017 r. poz. 579); z 16.12.2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. poz. 2270); z 9.03.2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reptrywizacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz.U. z 2021 r. poz. 795); z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.); z 14.10.2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1918); z 29.09.2021 r. o rekompensacie w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego w 2021 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 425); z 29.10.2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (Dz.U. poz. 1992); z 17.11.2021 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2191). Za pomoc w sporządzeniu powyższej listy ustaw dziękuję prof. Monice Florczak-Wątor.

lub odrzucania uchwał Senatu w błyskawicznym tempie, tłumienia dyskusji w komisjach sejmowych i na plenum Sejmu, braku konsultacji społecznych itd.

Innym przykładem obniżenia jakości prawa jest wydawanie rozporządzeń Rady Ministrów lub ministrów na podstawie szeroko i nieprecyzyjnie formułowanych upoważnień ustawowych. W ten sposób osłabia się rolę ustaw. Oznacza to zmianę relacji między władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą.

Kontrowersyjne rozwiązanie zostało przyjęte w czasie kryzysu na granicy polsko-białoruskiej w drugiej połowie 2021 r. Wprowadzono stan wyjątkowy⁶⁶ najpierw na jeden miesiąc, a następnie przedłużono na dwa dalsze miesiące. Na obszarze trzech kilometrów od granicy polsko-białoruskiej została ustanowiona strefa, w której obowiązywały surowe ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw obywateli. Polegały one m.in. na ograniczeniu wolności poruszania się (art. 52 ust. 1 Konstytucji RP), a także wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji RP). Wprowadzenie tych ograniczeń było w istocie racją dla wprowadzenia omawianego stanu nadzwyczajnego⁶⁷. Po upływie czasu, na jaki mógł być stosownie do Konstytucji RP ustanowiony stan wyjątkowy, została znowelizowana ustawa z 12.10.1990 r. o ochronie granicy państwowej⁶⁸, w której wprowadzono przepisy umożliwiające przedłużenie ograniczeń bardzo zbliżonych do tych, jakie obowiązywały w czasie stanu wyjątkowego⁶⁹. Ściślej rzecz biorąc, podstawą ograniczeń wolności i praw stało się rozporządzenie ministerialne wydane na podstawie upoważnienia ustawowego niespełniającego konstytucyjnych wymagań i zawierającego przepisy, które powinny były ewentualnie znaleźć się w samej ustawie⁷⁰.

6. WPŁYW PANDEMII KORONAWIRUSA NA STAN PRAWA

Wydarzeniem, które wpłynęło w dużej mierze na pogorszenie stanu prawa w Polsce, jest pandemia koronawirusa, rozpowszechniająca się od pierwszych miesięcy 2020 r. Zagadnienie to wymaga skomentowania w kontekście głównego tematu niniejszych rozważań, jakkolwiek w bardzo skondensowanej postaci.

⁶⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 2.09.2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. poz. 1612).

⁶⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 2.09.2021 r. w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego (Dz.U. poz. 1613 ze zm.).

⁶⁸ Ustawa z 17.11.2021 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2191).

⁶⁹ Por. krytyczną analizę stanu prawnego z perspektywy konstytucyjnej: P. Tuleja, *Czasowy zakaz przebywania w strefie nadgranicznej a kryzys humanitarny*, „Monitor Konstytucyjny” z 10.12.2021 r., <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/20423>.

⁷⁰ Por. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 30.11.2021 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi (Dz.U. poz. 2193).

Wśród wielu następstw tego nieszczęścia o globalnym zasięgu należy wymienić wzmoczoną działalność prawotwórczą organów państwowych. Była to reakcja na potrzebę stworzenia ram normatywnych w celu dostosowania życia zbiorowego do zupełnie nowej sytuacji. Z trudnych do usprawiedliwienia względów Rada Ministrów nie zdecydowała się jednak na ogłoszenie w 2020 r. w całym kraju stanu klęski żywiołowej, mimo wystąpienia wszelkich konstytucyjnych przesłanek niezbędnych do tego, aby to uczynić⁷¹. Nie przeszkodziło to jednak władzy publicznej we wprowadzaniu restrykcji w życiu społecznym i gospodarczym w wyniku proklamowania stanu epidemicznego, a potem stanu epidemii⁷². Należy podkreślić, że restrykcje te były zbieżne z tymi, jakie są charakterystyczne dla (niewprowadzonego) stanu klęski żywiołowej⁷³. Podstawę prawną stanowiły przepisy wielokrotnie nowelizowanej ustawy z 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi⁷⁴, jak również ustawy z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁷⁵, a także rozporządzeń wydawanych na podstawie tych ustaw. W rezultacie powstał stan, który bywa określany jako hybrydowy⁷⁶ albo pozakonstytucyjny⁷⁷ stan nadzwyczajny.

Ponadto od 2020 r. były wydawane liczne nowe lub nowelizowane ustawy dotyczące zagadnień z wielu dziedzin, np. ochrony zdrowia, zagadnień sanitarnych, porządkowych i gospodarczych (w tym pomocy dla przedsiębiorców)⁷⁸. Cechami tych ustaw są ich szeroki i niejednorodny zakres tematyczny oraz często nieprecyzyjne sformułowania i rozwiązania prawne. Inną uderzającą cechą omawianych ustaw czasu pandemii jest zamieszczanie w nich licznych upoważnień do wydawania rozporządzeń przez Radę Ministrów lub poszczególnych

⁷¹ Por. np.: P. Tuleja, *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020/9, s. 15; J. Paśnik, *Kilka refleksji o regulacji stanu epidemii jako sui generis pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020/11, s. 78 i n.; M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Państwo i Prawo” 2020/12, s. 7 i n.; S. Trociuk, *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021, wstęp.

⁷² Por. rozporządzenia Ministra Zdrowia: z 13.03.2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. poz. 433 ze zm.); z 20.03.2020 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. poz. 490); z 20.03.2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2022 r. poz. 340). Por. też P. Tuleja, *Pandemia COVID-19...*, s. 13 i n.

⁷³ Por. obszerne zestawienie ustaw i rozporządzeń stanowiących podstawy prawne dla omawianych restrykcji, J. Paśnik, *Kilka refleksji...*, s. 81 i n.

⁷⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 2069 ze zm.

⁷⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.

⁷⁶ P. Tuleja, *Pandemia COVID-19...*, s. 15 i n.

⁷⁷ J. Paśnik, *Kilka refleksji...*, s. 84.

⁷⁸ Por. przegląd tych ustaw w: J. Paśnik, *Kilka refleksji...*, s. 76 i n.

ministrów⁷⁹. Analiza tych upoważnień wykazuje, że nie spełniają one wymagań przewidzianych w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP⁸⁰. Przedmiot rozporządzeń jest w nich często nieprecyzyjnie określony, a ponadto w ustawach brakuje merytorycznych wytycznych dotyczących treści przyszłych aktów. Należy więc stwierdzić, że są to upoważnienia blankietowe, a nie szczegółowe⁸¹.

Badanie prawa stanowionego w czasie pandemii wykazuje, że podstawą ograniczenia czy nawet wyłączenia wolności i praw jednostek są często właśnie przepisy rozporządzeń, nie zaś ustaw. Między innymi, choć nie wyłącznie, ta okoliczność powoduje powstanie i utrzymywanie się stanu niezgodnego z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Nie zostało bowiem spełnione wymaganie, aby ograniczenia wolności i praw były ustanawiane w ustawie. Ponadto intensywność ograniczeń wprowadzanych w ustawach i rozporządzeniach przesądza o nieposzanowaniu wymagania ich proporcjonalności, a niekiedy nawet o naruszaniu istoty wolności i praw. Niezgodność wielu aktów prawnych z okresu pandemii z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi obecnie jeden z najważniejszych problemów prawnych, szeroko omawiany w literaturze⁸². Problem ten jest szczególnie doniosły, jeśli się zważy, jak wiele, i to różnych, wolności i praw jednostek podlega czy podlegało ograniczeniom w wyniku obowiązywania prawa ustanowionego w związku z pandemią i jak głębokie mogą być to ograniczenia⁸³.

Trudna sytuacja, jaką była i jest nadal pandemia koronawirusa, nie usprawiedliwia pogorszenia stanu praw, czego można było uniknąć, a i naruszania Konstytucji RP, a zwłaszcza jej art. 31 ust. 3 i art. 90 ust. 1, a tym samym wolności i praw jednostek, zwłaszcza wobec zaniechania wprowadzenia stanu klęski żywiołowej.

⁷⁹ J. Paśnik, *Kilka refleksji...*, s. 81; F. Morawski, *Zakaz przemieszczania się w związku z pandemią COVID-19 w świetle konstytucyjnego prawa do poruszania się*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020/9, s. 12.

⁸⁰ P. Tuleja, *Pandemia COVID-19...*, s. 14; F. Morawski, *Zakaz przemieszczania się...*, s. 14 i n.; S. Trociuk, *Prawa i wolności...*, rozdz. I.

⁸¹ Szersze możliwości unormowań zawartych w rozporządzeniach istniałyby w razie ogłoszenia stanu klęski żywiołowej. Por. P. Tuleja, *Pandemia COVID-19...*, *passim*.

⁸² Por. np.: P. Tuleja, *Pandemia COVID-19...*, s. 14, 19–20; M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń...*, s. 10 i n.; F. Morawski, *Zakaz przemieszczania się...*, s. 8 i n.; P. Uziębło, *Odpowiedzialność organów władzy państwowej i ich członków za niekonstytucyjne ograniczenia praw i wolności jednostki w czasie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii*, „Przegląd Konstytucyjny” 2021/1, s. 8 i n.; S. Trociuk, *Prawa i wolności...*, rozdz. I.

⁸³ Por. przegląd wolności i praw objętych ograniczeniami np. S. Trociuk, *Prawa i wolności...*, rozdz. II–VIII; *Prawa człowieka w dobie pandemii*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2021, <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2021/01/Prawa-czlowieka-w-dobie-pandemii.pdf> (dostęp: 1.03.2022 r.). Co do ograniczeń wolności poruszania się por.: F. Morawski, *Zakaz przemieszczania się...*, *passim*.

7. REFLEKSJA KOŃCOWA

Trudno byłoby krótko podsumować powyższe wielowątkowe rozważania. Przedmiotem analizy były zarówno te rozwiązania prawne i procesy, które otwierają perspektywy polepszenia stanu prawnego w Polsce, jak i te, które powodują jego pogorszenie. Przyszłość pokaże, która tendencja przeważy. Rolą prawników jest nie tylko obserwowanie obowiązującego prawa i zachodzących w nim zmian, lecz także ich komentowanie i wpływanie, w miarę możliwości oraz umiejętności i etyki, na przewyżczenie zjawisk szkodliwych dla naszego państwa.

STANISŁAW BIERNAT [ORCID: 0000-0001-8923-0766] – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, emerytowany profesor w Katedrze Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego; sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku.

BOGDAN CYBULSKI

GDY WŁADZE BURZĄ KONSTYTUCYJNY ŁAD PRAWNY, NIE MA WARUNKÓW DO TWORZENIA DOBREGO PRAWA

„Kiedy przywódcy polityczni dają negatywny przykład,
wynikające z etyki zawodowej zobowiązania
do właściwego postępowania
nabierają dodatkowego znaczenia.
Trudno jest zniszczyć państwo prawa bez prawników
lub urządzić procesy pokazowe bez sędziów”.

T. Snyder, *O tyranii. Dwadzieścia lekcji z dwudziestego wieku*,
Kraków 2017, s. 39

Pojęcie „dobre prawo” jest z punktu widzenia prawnika nieostre, bowiem nie jest nigdzie pozytywnie zdefiniowane (bo i nie może). W wielu miejscach znajdujemy oczywiście wytyczne do poprawnego tworzenia prawa¹, ale finalnie „dobre prawo” oznacza zupełnie coś innego dla ekspertów (wybitnych prawników, specjalistów z dziedzin, które to prawo reguluje), prawników stosujących obowiązujące normy prawne, obywateli i wreszcie rządzących polityków. Nawet przy tych zastrzeżeniach można jednak analizować przesłanki niezbędne to tworzenia dobrego prawa, jego poprawnego stosowania i wreszcie wskazywać działania prowadzące do psucia prawa.

Większość państw europejskich (ale przecież nie tylko) weszła w XXI w. jako demokracje parlamentarne opierające swój ustrój na konstytucjach uwzględniających trójpodział władzy państwowej, zwierzchność narodu, gwarancje praw obywatelskich. Ustroje te są rozwinięciem rozwiązań ustrojowych zapoczątkowanych w Europie i Stanach Zjednoczonych Ameryki w drugiej połowie XVIII w. W monarchiach i republikach opierających od tego czasu swój ustrój na zasadach

¹ Np. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

głoszonych przez policystów, Monteskiusza i J.J. Rousseau, rosła rola uczonych prawników, a malało znaczenie monarchy i jego urzędników w tworzeniu systemu prawa powszechnie obowiązującego. Do czasu przejścia wyłączności w tworzeniu prawa przez parlamenty wpływ polityków był wprawdzie istotny, ale jako element nacisku na władcę (zniechęcający go lub zachęcający do przyjęcia projektów przygotowanych przez prawników). Sytuacja zmieniała się jednak na przełomie XIX i XX w., gdy w większości państw parlamenty stały się wyłączną władzą ustawodawczą, a w ich skład wchodził politycy; oni też decydowali o kształcie władzy wykonawczej (jego strukturze i obsadzie personalnej).

Od tego momentu system prawny był narażony na ciągłe zmiany powodowane nie tyle rzeczywistą potrzebą dostosowania go do zmieniających się potrzeb i oczekiwań obywateli (rozwój cywilizacyjny), ile najczęściej krótkowzrocznymi potrzebami elit rządzących krajem. W zmianach wprowadzanych w ordynacjach wyborczych do parlamentu obok niewątpliwie nadążających za oczekiwaniami społecznymi (objęcie nim kobiet, zabezpieczenie wolności głosu i równości) znalazły się również takie, które ułatwiały przejście władzy partiom (lub koalicjom partyjnym) nieuzyskującym 50% głosów (np. systemy d'Hondta czy Sainte-Laguë). W skład parlamentów wchodził coraz częściej przedstawiciele partii populistycznych przyrzekających poszczególnym grupom obywateli – potencjalnym wyborcom – korzystne dla nich zmiany w porządku prawnym, czyli przedkładający interes partii nad interes państwa. Przejmowanie władzy przez ugrupowania populistyczne prawie zawsze doprowadza do psucia prawa.

Obecnie, na początku trzeciej dekady XXI w., istnieją w Europie kontynentalnej utrwalone – i akceptowane przez większość prawników, polityków, ale także obywateli – reguły funkcjonowania państwa, tworzenia i stosowania prawa. Zapoczątkowały je teorie głoszone przez filozofów i prawników i stopniowo wdrażane przez panujących. Obecnie łamanie przez rządzących tych utrwalonych w społeczeństwach reguł wywołuje zaniepokojenie obywateli, bowiem kwintesencją „umowy społecznej” J.J. Rousseau dzisiaj jest konstytucja, a jej łamanie, bez jasno wyrażonej zgody większości obywateli, stawia rządzących (większości parlamentarnej i wyłaniane przez nie władze wykonawcze) w pozycji uzurpatorów. Niestety naruszanie konstytucji odbywa się po to, aby bez przeszkód wprowadzać do porządku prawnego akty normatywne wprawdzie z nią sprzeczne, ale potrzebne dla utrzymania władzy. Zacierają się w tym procesie właściwe relacje między władzą ustawodawczą a wykonawczą. Władza sądownicza, dotychczas chlubiąca się niezależnością, a sędziowie niezawisłością, staje się narzędziem w rękach polityków realizujących swoje interesy poprzez organy ustawodawcze i wykonawcze.

1. TWÓRCY TEORII, KTÓRE DOPROWADZIŁY DO WSPÓŁCZESNEGO USTROJU PAŃSTW

Ustrój współczesnych państw europejskich ma swoje fundamenty, a więc i początki, w doktrynach i ideach, które w XVIII w. pozwoliły na odejście od dotychczas dominujących form rządów typowych dla ustroju feudalnego do zupełnie nowego pojmowania relacji zachodzących między władzą (monarchią i jej aparatem urzędniczym oraz sądowym) a poddanymi (w tym stanami uprzywilejowanymi) oraz zbudowanie od podstaw, według nowych zasad, władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej.

Aż do XVIII w. władcy feudalni tworzyli prawo (lub potwierdzali obowiązywanie na terenie królestwa prawa zwyczajowego) i sprawowali władzę wykonawczą (po części i sądową), opierając się na przyzwoleniu stanów uprzywilejowanych, szlachty i duchowieństwa. W połowie tego wieku, w znacznej mierze dzięki *Umowie społecznej* J.J. Rousseau² (pierwsze wydanie w 1762 r.), zaczęto postrzegać sprawowanie władzy jako dorozumiany kontrakt władcy ze wszystkimi poddanymi. Wprawdzie J.J. Rousseau nie dożył tego (zmarł w 1778 r.), ale jego teoria umowy społecznej znalazła odbicie w art. 3 Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela francuskiego Zgromadzenia Narodowego z 26.08.1789 r.: „Źródło wszelkiego zwierzchnictwa spoczywa całkowicie na Narodzie. Żadne ciało, żadna jednostka nie może wykonywać władzy, która nie pochodziłaby wyraźnie od Narodu”³.

Monteskiusz (Charles Louis de Secondat, baron de La Brède et de Montesquieu) w swoim dziele *O duchu praw* (pierwsze wydanie w 1748 r.), poddając krytycznej analizie formy sprawowania władzy i zasady tworzenia prawa od starożytności po współczesne mu ustroje feudalne, wyodrębnił trzy rodzaje rządów: republikańskie, monarchiczne i despotyczne. Dwa pierwsze określał jako umiarkowane. Analizując przeszłe i aktualne formy zarządzania państwami, doszedł do wniosku, że brak w nich elementarnego uporządkowania. W księdze jedenastej Monteskiusz zawarł swoje najważniejsze – jak czas pokazał – konstatacje:

- 1) „Trzeba sobie wrazić w umysł, co to jest niepodległość i co to jest wolność. Wolność jest to prawo czynienia wszystkiego tego, na co ustawy pozwalają; gdyby zaś jeden obywatel mógł czynić to, czego one zabraniają, nie byłoby już wolności, ponieważ inni posiadaliby z natury rzeczy tę samą możliwość”.
- 2) „Wolność polityczna istnieje jedynie w rządach umiarkowanych. Ale nie zawsze jest ona w państwach umiarkowanych. Jest w nich jedynie wówczas, kiedy się

² J.J. Rousseau, *Umowa społeczna*, Warszawa 1966. Tzw. kontraktywiści, czyli zwolennicy umowy społecznej, głosili swoje idee już w starożytnej Grecji i był to pogląd mający zwolenników również w okresie odrodzenia i oświecenia; szerzej G. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*, księga druga, tłum. A. Peretiatkowicz, Warszawa 1924, s. 67–83.

³ B. Lesiński, J. Walachowicz, *Historia ustroju państwa w tekstach źródłowych*, Warszawa–Poznań 1992, s. 124.

nie nadużywa władzy. Ale wiekuiste doświadczenie uczy, iż wszelki człowiek, który posiada władzę, skłonny jest jej nadużyć; posuwa się tak daleko, aż napotka granicę. [...] Iżby nie można było nadużywać władzy, trzeba, aby przez naturalną grę rzeczy władza powściągała władzę. Ustrój może być taki, by nikt nie był zmuszony do robienia rzeczy, których prawo nie nakazuje, i do zaniechania tych, których prawo pozwala”.

- 3) „W każdym państwie istnieją trzy rodzaje władzy: władza prawodawcza, władza wykonawcza rzeczy należących do prawa narodów i władza wykonawcza rzeczy należących do prawa cywilnego.

Mocą pierwszej władca albo prawodawca stanowi prawa na jakiś czas albo na zawsze i poprawia albo usuwa te, które istnieją. Mocą drugiej wydaje wojnę lub zawiera pokój, wysyła lub przyjmuje poselstwa, umacnia bezpieczeństwo, uprzedza najazdy. Mocą trzeciej karze zbrodnie lub sędzi spory poddanych. Tą ostatnią władzę można nazwać władzą sądową, drugą zaś po prostu wykonawczą państwa”.

- 4) „Nie ma również wolności, jeśli władza sądowa nie jest oddzielona od władzy prawodawczej i wykonawczej. Gdyby była połączona z władzą prawodawczą, władza nad życiem i wolnością obywateli byłaby dowolną; sędzia bowiem byłby prawodawcą. Gdyby była połączona z władzą wykonawczą, sędzia mógłby mieć siłę ciemieżyciela”⁴.

Dzieło Monteskiusza wywarło wielki wpływ na myślicieli doby oświecenia, a przede wszystkim stało się inspiracją dla środowisk zmierzających do reformowania swoich państw⁵. Zasada trójpodziału władzy państwowej stała się swoistym fundamentem przy definiowaniu ustroju państwa „nowoczesnego”. Należy też podkreślić, że całe dzieło Monteskiusza skonstruowane jest na prezentacji relacji zachodzących między władzą (władcami) a obywatelami (poddanymi). Z jednej strony przejęcie z dzieła Monteskiusza jego koncepcji trójpodziału władzy publicznej (państwowej) przez większość państw z władzą „umiarkowaną” i trzymanie się jej do czasów nam współczesnych budzi podziw dla przenikliwości autora, z drugiej zaś – coraz częściej pomijane są sformułowane przez niego ostrzeżenia. Z prawdziwą przykrością należy skonstatować, że przestroga zawarta powyżej w pkt 4 obecnie w Polsce jest niestety aktualna.

W drugiej połowie XVI i w trakcie XVII w. rosnące wpływy u monarchów europejskich zyskiwali „kameraliści” zachęcający monarchów do szerokiego, aktywnego regulowania spraw gospodarczych, w tym eksportu i importu, polityki monetarnej. Przyjmowanie propozycji „kameralistów” szybko owocowało zwiększeniem wpływów do skarbu królewskiego. Rozszerzony zakres interwencji i nadzoru

⁴ Monteskiusz, *O duchu praw*, tłum. T. Boy-Żeleński, Warszawa 2002, s. 169–171.

⁵ Na dzieło Monteskiusza powoływał się ks. S. Konarski, *O skutecznym rad sposobie albo o utrzymaniu ordynaryjnych sejmów*, pierwsze wydanie w 1760 r. (t. 1) i 1763 r. (t. 4) w Warszawie.

wymagał tworzenia nowych urzędów królewskich i zmiany sposobu zarządzania państwem; dotychczasowe struktury nie były w stanie zapewnić skuteczności działania, a urzędnicy królewscy (przedstawiciele stanu szlacheckiego, kupowanie urzędów) razili niekompetencją⁶.

Początek gruntownej zmiany podejścia do wykonywania funkcji publicznych przez państwo był dziełem policystów (koniec XVII i pierwsza połowa XVIII w.), proponujących zupełnie nowe zasady konstruowania organów władzy wykonawczej. Ich prace doprowadziły do utrwalenia się modelu władzy wykonawczej działającej na podstawie norm powszechnie obowiązujących, opartej na zasadach biurokratyzmu, ścisłego określenia kompetencji każdego organu i jego relacji z organami wyższej instancji i równorzędnymi⁷. Ich propozycje spotkały się z akceptacją m.in. władców Francji, Austrii, Prus, a w trakcie XVIII w. były przyjmowane jako wzorzec przy reformach w innych państwach. Policysci publikowali też opracowania zawierające bardzo szczegółowe przepisy normujące zachowania organów wykonawczych. Ich przyjęcie (oczywiście w wersjach zaakceptowanych przez panujących) i wdrażanie w życie powodowało, że w Europie zaczął – z czasem – dominować jednolity w głównych założeniach model administrowania krajem.

Wprowadzanie w życie koncepcji policystów zaowocowało nadmierną, uciążliwą dla ludności ingerencją władz w ich życie prywatne, publiczne i gospodarcze. A. Peretiatkowicz tak to scharakteryzował: „absolutyzm oświecony przechodził zwykle w ten stan, który nazywamy państwem policyjnym, a który polega na licznych i szczegółowych zarządzeniach władz, motywowanych dobrem ogólnym, z czym zwykle łączyła się w czasach przed konstytucyjnych zasada, iż obywatele uważa się za ludzi politycznie podejrzanych, niepewnych, do których winna być zastosowana surowa kontrola”⁸. Założenia te (czyli stworzone przez policystów) odnajdujemy w prawie administracyjnym do dzisiaj.

2. PIERWSZE KONSTYTUCJE

Od drugiej połowy XVIII w. porządkowanie systemu prawnego, w tym przepisów określających ustrój państwa, rozpoczynało uchwalanie konstytucji, czyli ustaw zasadniczych. Ich postanowienia zobowiązywały ustawodawcę, organy wykonawcze i sądownicze do pilnowania zgodności swoich zachowań (ustaw, rozporządzeń wykonawczych, organizacji sądów i gwarancji niezależności sędziów) z obowiązującą konstytucją.

Pierwszy taki akt prawny, konstytucję, uchwalił Kongres USA w 1787 r. (weszła w życie w 1789 r.) – 11 lat po uchwaleniu Deklaracji Niepodległości. Już we wstępie

⁶ I. Murat, *Colbert*, Warszawa 1988, s. 183–205.

⁷ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2002, s. 24 i n.

⁸ A. Peretiatkowicz, *Państwo współczesne*, Poznań 1920, s. 14.

określono suwerena: „My, naród Stanów Zjednoczonych, pragnąc udoskonalić Unię, ustanowić sprawiedliwość, zabezpieczyć spokój w kraju, zapewnić wspólną obronę, podnieść ogólny dobrobyt oraz utrzymać dla nas samych i naszego potomstwa dobrodziejstwa wolności, wprowadzamy i ustanawiamy dla Stanów Zjednoczonych Ameryki niniejszą konstytucję”⁹. O ile umowę społeczną J.J. Rousseau można było odczytywać jako dorozumiany kontrakt poddanych z władcą, o tyle we wstępie do konstytucji USA jednoznacznie wskazano, że to naród amerykański jest suwerenem i wszelkie organy państwa pochodzą z jego woli, działają zgodnie z zaakceptowaną przez naród konstytucją i są przed nim odpowiedzialne. W konstytucji wyraźnie unormowano ustrój i kompetencje organu ustawodawczego (Kongres i Izba Reprezentantów) i wykonawczego (prezydent). Niewiele uwagi poświęcono wymiarowi sprawiedliwości, oddając szczegóły jego organizacji i pozycji sędziów ustawom (w konstytucji wskazano jedynie na pozycję Sądu Najwyższego).

Chronologicznie drugą na świecie konstytucją była Ustawa rządowa z 3.05.1791 r. (powszechnie nazywana w Polsce Konstytucją 3 maja) uchwalona przez Sejm Wielki. Nadanie temu fundamentalnemu aktowi prawnemu nazwy „ustawa rządowa” wynikało z dotychczasowej polskiej praktyki parlamentarnej. Otóż ogół podjętych w trakcie obrad poszczególnych Sejmów Zwyczajnych i Nadzwyczajnych decyzji (trudno nazwać inaczej uzgodnione z królem nadania, stanowiska, potwierdzenia zawartych traktatów, wysokość podatków itp.) nazywano konstytucjami danego Sejmu (rzadziej uchwałami). W przeciwieństwie do konstytucji Stanów Zjednoczonych nasza ustawa rządowa utrzymywała zarówno ustój monarchiczny, jak i podstawy stosunków feudalnych. Na tle dotychczas obowiązujących Praw Kardynalnych (z 1768 i 1775 r.) była jednak bardzo postępową (szczególnie w częściach dotyczących mieszczan i chłopów). Przełomowe znaczenie mogła mieć (gdyby konstytucja przetrwała) część piąta „Rząd czyli oznaczenie władz publicznych”:

„Wszelka władza społeczności ludzkiej początek swój bierze z woli narodu. Aby więc całość państw, wolność obywatelska i porządek społeczności w równej wadze na zawsze zostawały, trzy władze rząd narodu Polskiego składać powinny, i z woli prawa niniejszego na zawsze składać będą, to jest:

władza prawodawcza w stanach zgromadzonych, władza najwyższa wykonawcza w królu i straży, i władza sądownicza w jurysdykcjach na ten koniec ustanowionych, lub ustanowić się mających”¹⁰.

Twórcy konstytucji wykorzystali dorobek pozostawiony przez policystów (widać to w części siódmej „Król, władza wykonawcza”), a także przez Monteskiusza i J.J. Rousseau.

W ogarniętej rewolucją Francji konstytucja z 3.09.1791 r. utrzymywała monarchię (królestwo), z 24.06.1793 r. ustanawiała republikę, z 22.08.1795 r. utrzymywała

⁹ *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, tłum. A. Pułło, Warszawa 2002.

¹⁰ *Volumina Legum*, t. 9, Kraków 1889, s. 221.

republikę, a z 13.12.1799 r. wprowadzała w republice zasadnicze zmiany dotyczące władzy ustawodawczej, ustanowienie Senatu Zachowawczego, Trybunatu i Ciała Ustawodawczego. Natomiast całość władzy wykonawczej powierzono trzem konsulom wybranym na 10 lat. niespotykaną w innych aktach rangi konstytucyjnej regulacją było wskazanie, kto ma pełnić w pierwszej, 10-letniej kadencji funkcje pierwszego (tu wskazano na „obywatela” Bonapartego), drugiego i trzeciego konsula. Podtrzymano zasadnicze regulacje z poprzednich konstytucji o zwierzchnictwie ludu (obywateli), o trójpodziale władzy i wolnościach obywatelskich. Niewątpliwie wyjątkowo potoczył się los tej konstytucji, bowiem w maju 1804 r. Napoleon Bonaparte przejął władzę jako cesarz Francuzów (na mocy enigmatycznego „Senatus-Consultum Organicznego”). Po upadku Napoleona konstytucją z czerwca 1814 r. restytuowano we Francji monarchię, jej ustrój nawiązywał do pozycji króla Francji sprzed rewolucji, ale znalazły się w niej zapisy, które miały gwarantować Francuzom równość, dostęp do stanowisk publicznych i wolność wyznania.

Przytoczone wyżej przykłady pokazują, że zasady ustrojowe współczesnych państw mają swoje fundamenty w koncepcjach i ideach z drugiej połowy XVIII w.

3. EWOLUCJA ŹRÓDEŁ PRAWA

Po upadku Cesarstwa Rzymskiego na terenach opanowanych (lub odzyskanych) przez tzw. ludy germańskie stopniowo zanikało prawo rzymskie, a w jego miejsce stosowane były miejscowe zwyczaje, z których część przybrała postać prawa zwyczajowego. Było to prawo początkowo niespisane, ale z pokolenia na pokolenie egzekwowane w przypadku sporów o charakterze cywilnym lub karnym. Wykształcające się struktury polityczne, władcy i ich urzędnicy, najczęściej (a co najmniej przez długi czas) nie ingerowali w to prawo, zabezpieczając jedynie interesy panującego oraz wspierających go feudałów. Władcy tworzonych państw plemiennych zlecali jednak spisywanie tych praw w celu ujednolicenia praktyki jego stosowania. Dodatkową trudnością była respektowana zasada, że każdy ma prawo być sądzony według „swojego prawa” (dotyczyło to przybyszów, ale i zamieszkujących części królestw innoplemięńców). Stąd też spisywano także prawa zwyczajowe tych grup mieszkańców¹¹. W związku z tym na przeważających obszarach Europy faktycznymi twórcami prawa (zwyczajowego) byli mieszkańcy danego terytorium (podobnie jak to było w antycznej Grecji). Uzupełnieniem były akty królewskie (nosiły one w średniowieczu różne nazwy, np. w państwie frankońskim za Merowingów były to edykty, a za czasów Karola Wielkiego – kapitularze). Miały one charakter aktów normatywnych obowiązujących na całym terenie państwa i dotyczyły spraw ustrojowych, finansowych, gospodarczych (w dobrach królewskich), a także regulowały relacje między władzami świeckimi a kościelnymi.

¹¹ I. Jaworski, *Zarys powszechnej historii państwa i prawa*, Warszawa 1978, s. 50 i n.

Również na ziemiach podległych władcom polskim (księżętom i królom) od powstania państwa podstawowym źródło prawa stanowiły zwyczaj i prawo zwyczajowe, a więc prawo pochodzące od samych mieszkańców tych ziem. Dodatkowym źródłem prawa były decyzje królewskie (książęce). Aż do XIV w. polscy władcy nie próbowali tego prawa „nowelizować”, a jedynie interweniowali w obszarach dla nich istotnych, stąd np. prawa dla osiedlających się Żydów (edykt kaliski z 1264 r.)¹² czy wyrażanie zgody na osadzanie miast i wsi na prawie niemieckim. Pod presją szlachty i duchowieństwa król Kazimierz Wielki ogłosił dla Wielkopolski i Małopolski statuty, w których dokonano spisania prawa zwyczajowego stosowanego do tego czasu w tych dwóch dzielnicach. Był to krytyczny przegląd praw zwyczajowych zmierzający do uzyskania przez władzę, jego urzędników, szlachtę i duchowieństwo pewności co do obowiązującego stanu prawnego. Statuty były zatwierdzane na zjazdach możnych i duchowieństwa z udziałem króla w Piotrkowie Trybunalskim i Wiślicy¹³. W XV w. (prawdopodobnie na polecenie króla Władysława Jagiełły) oba statuty scalono w tzw. dygesta i właściwie aż do rozbiorów materie regulowane w tych statutach (czyli prawo zwyczajowe spisane) ulegały tylko fragmentarycznym zmianom, które wprowadzane były bądź to decyzjami królów, bądź regulacjami zawartymi w konstytucjach sejmowych. Natomiast w miastach, które były lokowane na prawie niemieckim (lub za zgodą króla takie prawo stosowały), obowiązywało najczęściej prawo magdeburskie (lub jego odmiany – średzka lub chełmińska).

Prawo zwyczajowe traciło na znaczeniu, gdy pojawiły się pierwsze wielkie kodyfikacje. Prusy poszły drogą zebrania wszystkich obowiązujących w państwie praw (Landrecht Pruski z 1794 r.)¹⁴, natomiast monarchia habsburska i Francja tworzyły kodeksy cywilne i karne oraz towarzyszące im kodeksy proceduralne¹⁵. Większość państw europejskich wchodziła już w XIX w. z prawem stanowionym obejmującym większość stosunków prawnych, a prawo zwyczajowe było stosowane jako uzupełniające (gdy nie było źródeł prawa stanowionego przez monarchów lub władze ustawodawcze).

¹² Wydał go książę Bolesław Pobożny dla Wielkopolski, ale obowiązywanie statutu na terenie Królestwa Polskiego potwierdzali Kazimierz Wielki w 1334 r., Kazimierz Jagiellończyk w 1453 r. i Zygmunt Stary w 1539 r. Trzeba jednak zwrócić uwagę na poważne wątpliwości badaczy co do jego (i następnych potwierdzeń) rzeczywistej treści; por. R. Hube, *Przywilej żydowski Bolesława i jego potwierdzenia*, t. 1, Warszawa 1880, s. 438 i n.

¹³ W. Uruszczak, *Statuty Kazimierza Wielkiego jako źródło prawa polskiego*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 1999/3, s. 97–115; W. Uruszczak, *Zwyczaje ziemskie w Statutach Kazimierza Wielkiego*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 1999/4, s. 177–187.

¹⁴ J. Pauli, *Allgemeines Landrecht für die Preussischen staaten*, Berlin 1796. W języku polskim był wydany w Poznaniu: *Powszechne prawo krajowe dla państw pruskich*, wyd. 2 z 1826 r.

¹⁵ W monarchii habsburskiej była to m.in. słynna „józefina” (Powszechny kodeks karny o zbrodniach i karach z 1787 r.) i Kodeks cywilny z 1811 r. (ABGB), a we Francji Kodeks cywilny z 1804 r. (zwany powszechnie kodeksem Napoleona).

4. STANOWIENIE DOBREGO PRAWA

Prawnicy pracujący nad kodeksami doprowadzili do utrwalenia zasad niezbędnych do tworzenia dobrego prawa: zespoły wybitnych fachowców, uwzględnianie przyjętych reguł tworzenia norm prawnych, niezależność od czynników politycznych (co najmniej w fazie prac nad projektami ustaw), respektowanie wywodzących się jeszcze z prawa rzymskiego zasad, takich jak: prawo nie działa wstecz, nie można karać dwa razy za to samo przestępstwo, czy stosowanie *vacatio legis*. Wielki wkład w porządkowanie prawa, a także we wprowadzanie nowoczesnych rozwiązań prawnych wnieśli na przełomie XIX i XX w. przede wszystkim prawnicy niemieccy, tworząc zwarty system zachowań obowiązujących przy tworzeniu prawa i jego stosowaniu (pozytywizm prawniczy)¹⁶.

Przez wiele lat wydawało się, że w państwach o ustroju demokratyczno-parlamentarnym istnieją wystarczające gwarancje tworzenia, stanowienia i stosowania „dobrego” prawa. Od lat nie ma w większości państw (co najmniej europejskich) problemów z przygotowywaniem dobrych projektów aktów normatywnych, bowiem gwarantują to gruntownie do tego przygotowani prawnicy (naukowcy i praktycy) oraz eksperci z dziedzin objętych zakresem przedmiotowym przygotowywanych aktów normatywnych. Niestety w niektórych krajach słabym punktem okazało się stanowienie prawa przez parlamenty.

Przykład III Rzeszy, w której utrzymano (do 1945 r.!) demokratyczną Konstytucję Weimarską i „obok niej” przekształcono państwo w dyktaturę monopartyjną z atrapą władzy ustawodawczej (Reichstag), wodzowskim systemem władzy wykonawczej i całkowitym podporządkowaniem sądownictwa woli jednej partii (NSDAP¹⁷), postawił otaczające Niemcy demokracje w trudnej sytuacji. Okazało się bowiem, że korzystając z demokratycznych gwarancji zawartych w konstytucji, można legalnie przejąć władzę (dochodząc do niej zresztą przez łamanie wielu przepisów zawartych w ustawach szczegółowych), a następnie wprowadzać niezgodne z konstytucją ustawy¹⁸. Po II wojnie światowej podobny zabieg przeprowadzono w państwach, które znalazły się w kręgu oddziaływania ZSRR (tzw. obóz państw

¹⁶ Tworzenie w Cesarstwie Niemieckim nowego Kodeksu cywilnego (BGB) było wzorcowym przykładem tworzenia dobrego prawa. W 1874 r. Reichstag powołał komisję kodyfikacyjną, która po 14 latach opublikowała projekt Kodeksu. W 1890 r. powołano nową komisję, która do 1895 r. przygotowała drugi projekt i przedłożyła Reichstagowi, który przyjął go w 1896 r. Kodeks wszedł w życie 1.01.1900 r. (czyli *vacatio legis* trwało ponad 3 lata) i do dzisiaj (oczywiście z licznymi zmianami i uzupełnieniami) obowiązuje w Niemczech, i był recypowany w wielu państwach świata.

¹⁷ Narodowosocjalistyczna Niemiecka Partia Robotników (niem. Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei).

¹⁸ F. Ryszka, *Państwo stanu wyjątkowego. Rzecz o systemie państwa i prawa Trzeciej Rzeszy*, Osolineum 1974. Ramy tego artykułu uniemożliwiają odniesienie się do rażących naruszeń zastanych ustrojów w innych państwach, np. w Rosji po zwycięstwie bolszewików czy we Włoszech po dojściu do władzy faszystów Mussoliniego.

socjalistycznych): w Polsce, Czechosłowacji, Rumunii, Bułgarii i w NRD (Niemiecka Republika Demokratyczna utworzona na obszarze radzieckiej strefy okupacyjnej). W tych państwach zachowano w konstytucjach „sztafaż” państw demokratyczno-parlamentarnych (parlamenty, rządy, niezależne sądy), a w praktycznym działaniu źródłem wszelkiego prawa i wszelkiej władzy wykonawczej były najwyższe władze miejscowych partii zależnych od decyzji rządzącej w ZSRR Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego¹⁹.

Aby w państwie mogło być tworzone „dobre prawo”, a następnie dobrze (czyli zgodnie z nim) stosowane prawo obowiązujące, nie wystarczą gwarancje zawarte w demokratycznych (w swojej treści) konstytucjach. Doświadczenia XX w. – i niestety także współczesne – dobitnie wskazują, że „dobre prawo” może być tworzone tylko wówczas, gdy większość osób sprawujących władzę (członków władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej) stoi konsekwentnie na straży swoich konstytucji, zawartych w niej rozwiązań ustrojowych i gwarancji obywatelskich wolności oraz ma w tej postawie wsparcie większości obywateli. Gdy do władzy dochodzą polityczni populiści, kończy się „dobre prawo”. Konsekwentnie wypierane są (przez ich nowelizację lub nierespektowanie) normy prawne gwarantujące równość traktowania obywateli, niezależność sądów i pozostałych organów ochrony prawnej. Priorytetem staje się interes partyjny. Przy takim podejściu do władzy stabilność prawa, jakość jego stosowania i wreszcie zachowanie reguł tworzenia nowego prawa schodzą na dalszy plan. Nieuchronnie jakość tworzonego prawa (i całego porządku prawnego) jest coraz gorsza. Coraz mniejsze znaczenie ma „ograniczona” praca wybitnych prawników i ekspertów nad projektami nowych ustaw i nowelizacjami, a coraz większe mają urzędnicy (najczęściej też prawnicy) podlegli ministrom (najczęściej czynnym politykom). Coraz częściej „władza” (czyli politycy) reaguje na pojawiające się problemy tzw. szybkimi ścieżkami legislacyjnymi, aby Parlament uchwalał ustawy bez dogłębnego zbadania przedkładanych projektów. Przy takich procedurach nie ma miejsca na tworzenie „dobrego prawa”, bo wymaga ono pracy fachowców, czasu i dobrych intencji rządzących. Nadużywanie szybkich ścieżek legislacyjnych jest jasnym sygnałem, że władzy nie chodzi o tworzenie dobrego prawa, tylko o osiąganie doraźnych celów politycznych bez oglądania się na zasady konstytucyjne, prawa nabyte przez obywateli czy wreszcie interes państwa.

Mieliśmy w Polsce przykłady wręcz wzorowego przygotowywania projektów ustaw. Od 1919 r. do wybuchu II wojny światowej działała Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej (powołana ustawą z 3.06.1919 r.²⁰), której zadaniem

¹⁹ W tych państwach po II wojnie światowej do władzy doszły partie głoszące idee komunistyczne (często pod przykrywką partii socjalistycznych), wspierane czynnie przez funkcjonariuszy i wojska ZSRR i brutalnie tłumiące działania istniejących często po kilkadziesiąt lat partii.

²⁰ Ustawa z 3.06.1919 r. o komisji kodyfikacyjnej (Dz.Pr.P.P. Nr 44, poz. 315).

była unifikacja prawa karnego i cywilnego²¹. Złożona ze znakomitych prawników Komisja przygotowała Parlamentowi m.in. projekty Kodeksów: karnego i postępowania karnego, zobowiązań i postępowania cywilnego, handlowego, a także projekt prawa o ustroju sądów. Autorytet członków Komisji Kodyfikacyjnej niestety nie studził zapędów ówczesnych polityków (w tym Ministra Sprawiedliwości, który przejmował przyjęte przez Komisję projekty w imieniu rządu do dalszych prac) do dokonywania zmian w tych projektach przed złożeniem ich do Sejmu lub w trakcie prac sejmowych²². Należy zwrócić uwagę na to, że w PRL-u wybitni prawnicy byli w stanie przygotować wiele bardzo dobrych aktów normatywnych – trzeba tu wspomnieć o Kodeksie cywilnym z 1964 r. (nadal obowiązujący, oczywiście z licznymi zmianami) czy Kodeksie karnym z 1969 r. (obowiązującym do 1998 r.).

5. STOSOWANIE PRAWA

Porządek prawny, rozumiany jako ogół powszechnie obowiązujących aktów normatywnych, może być oceniany w jego poszczególnych regulacjach różnie, ale w państwie prawnym musi być przestrzegany. Każde współczesne państwo tworzy system organów, których zadania ustawowe sprowadzają się do ochrony obowiązującego systemu prawnego (najważniejsze z tych organów najczęściej mają status organów konstytucyjnych). Część z nich dla właściwego wykonywania obowiązków ma zagwarantowaną w konstytucji niezależność od innych organów władzy wykonawczej (sądy), sędziowie – niezawisłość (wykonywaniu funkcji orzeczniczych), a funkcjonariusze pozostałych organów ochrony prawnej (i same urzędy) – zapisane w ustawach ustrojowych gwarancje wykonywania swoich obowiązków ustawowych bez ingerencji czynników politycznych.

Jeżeli partia (lub koalicja partii) mająca większość w Parlamencie i wyłoniony przez nią rząd zdominują organy ochrony prawnej (Trybunał Konstytucyjny, sądy, prokuraturę, organy kontroli) przez obsadzanie ich swoimi sympatykami lub zastraszanie ich funkcjonariuszy, mamy do czynienia już nie tylko z psuciem prawa na etapie jego stanowienia, lecz także z wywieraniem presji na takie jego stosowanie, aby zabezpieczało ono interesy rządzących (i te polityczne, i te osobiste członków partii rządzącej). Nie jest dziełem przypadku, że w trakcie takiego sprawowania władzy dorobek wielu pokoleń prawników jest lekceważony, a dotychczas stosowane zasady interpretacji obowiązującego prawa (wykładnia systemowa, funkcjonalna, językowa) sprowadzane są do rozumienia przepisu (normy prawnej) przez rządzących.

²¹ S. Grodziski, *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1981/1(XXXIII), s. 47 i n.

²² B. Cybulski, *Stosunek Komisji Kodyfikacyjnej RP do laików w składach orzekających sądów powszechnych (sędziów pokoju, przysięgłych i ławników)*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1992/CCXIII, s. 85 i n.

W Polsce od kilku lat mamy do czynienia właśnie z taką sytuacją. Z przykrością należy zwrócić uwagę na to, że już od początku lat 90. XX w. nie przykładano należytej wagi do zabezpieczenia właściwego stosowania prawa. Sądy, ale także, niestety, znaczna część wybitnych prawników „zapomnieli” o wykładni autentycznej. Konstytucja RP z 1997 r. nie wskazała organu właściwego do stosowania wykładni legalnej²³, a stosowanie wykładni systemowej i funkcjonalnej, które wymagają dużej wiedzy prawniczej, zaczęło być wypierane przez wykładnię językową. Można odnieść wrażenie, że w tej sytuacji najlepiej potrafią interpretować przepisy filolodzy (filologii polskiej oczywiście). Trudno się dziwić, że politycy z dużą pewnością siebie „po swojemu” (każdy umie czytać)²⁴ interpretują przepisy uchylane lub wprowadzane w życie. Sądy próbują ratować się tzw. linią orzecznictwa, ale i ta droga jest chybota, bowiem przy aktualnie dostępnych internetowych programach każdy sędzia, radca prawny, prokurator czy adwokat, a także przedstawiciel władzy bez kłopotu znajduje orzeczenia, na które może się powołać jako na przejaw utrwalonej linii orzeczniczej (jak mu z jakichś powodów nie pasuje, to znajdzie pasującą!)²⁵.

Warto w tym miejscu przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16.09.2008 r., SK 76/06²⁶, w którym skład orzekający zbadał zgodność art. 101 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym z Konstytucją RP. Skarżący – grupa obywateli – zarzucali organom sądowym jego zawężające stosowanie przez odrzucanie skarg na uchwały rad gmin, nie doszukując się u skarżących interesu prawnego. W istocie nie wnosili oni o stwierdzenie nieważności tego przepisu, ale o ochronę przez Trybunał Konstytucyjny ich prawa do skargi na podstawie tego przepisu. Trybunał zawarł w uzasadnieniu następującą konstatację: „Trybunał wielokrotnie stwierdza, że jeżeli określony sposób rozumienia przepisów ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznacznie autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego,

²³ Do 1989 r. takie uprawnienia w Polsce miała Rada Państwa, a do uchwalenia Konstytucji w 1997 r. Sąd Najwyższy.

²⁴ Można oczywiście twierdzić, że przeważnie w parlamentach o kształcie uchwalanego prawa decydowali parlamentarzyści, którzy nie byli prawnikami (ci byli bowiem w mniejszości), ale szeroko korzystano (na posiedzeniach komisji) z ekspertów, a opinie parlamentarnych biur legislacyjnych, które wskazywały posłom na niedoskonałości projektów, traktowano poważnie. W ostatnich latach i wobec tych opinii posłowie często przechodzą bez żadnej reakcji!

²⁵ Np. w lutym 1998 r. zapadło orzeczenie NSA w Rzeszowie, SA/Rz 1678/96, LEX nr 32739, w którym sąd stwierdził, że zwrot VAT-u za kupiony przez przedsiębiorcę samochód ciężarowy (słynne wówczas auta osobowe ze wstawioną kratką, aby były uznane za ciężarowe) nie należy się, gdy pojazd ten nie ma indywidualnej homologacji jako „ciężarówka” (a prawie nikt takiej homologacji nie miał, bo dilerzy aut ich nie wystawiali, a izby skarbowe wcześniej ich nie wymagały!). To jedno orzeczenie (po latach niekwestionowania zwrotu VAT-u przez izby skarbowe) wykorzystało Ministerstwo Finansów do masowej akcji żądania zwrotu „nienależnie zwróconego VAT-u” (z odsetkami). Wywołało to ogromny kryzys, bowiem dużo firm wykorzystujących takie pojazdy znalazło się na skraju bankructwa. W efekcie „państwo” wyczołgało się wówczas z odzyskiwania do budżetu tych kwot (a orzeczenie przestało być „przydatne”).

²⁶ „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A” 2008/7, poz. 121.

to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swojego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w niej najważniejsze instancje sądowe naszego kraju”. W tym orzeczeniu Trybunał ukazał swoją bezradność wynikającą z obowiązującego go umocowania ustawowego. Nie mógł dokonać własnej oceny praktyki orzeczniczej, bo nie miał prawa do stosowania obowiązującej wykładni legalnej (żaden organ w Polsce jej nie posiadał) i musiał pozostawić skarżących obywateli w przekonaniu, że w Polsce nie istnieje żaden organ sądowy, który jest w stanie merytorycznie rozstrzygnąć ich wątpliwości. To obywatele, ale przecież także Parlament, znaleźli się w podobnej sytuacji. Wielokrotnie posłowie i senatorowie stwierdzali, że uchwalane przez nich przepisy są interpretowane, również przez organy sądowe i kontrolne, niezgodnie z intencją ustawodawcy. Przykładem może być nowelizacja z 2007 r.²⁷ ustawy z 29.07.2005 r. o sporcie kwalifikowanym²⁸, w której zmieniony art. 2 przewidywał możliwość dofinansowania klubów sportowych przez samorząd (w części szczegółowej ustawy zawarto szczególne sposoby wspierania osób uprawiających sport: stypendia, nagrody). Rady wielu gmin podejmowały uchwały o wsparciu sportu kwalifikowanego na swoim terenie na podstawie tego artykułu. Okazało się jednak, że część regionalnych izb obrachunkowych (pojawiały się też orzeczenia sądów administracyjnych kwestionujących takie wydatki jako niedopuszczalne, bowiem nie są to zadania publiczne!) stwierdzała nieważność tych uchwał, bowiem podstawa prawna była wadliwa, gdyż art. 2 zawarty jest w części ogólnej ustawy i nie może być samodzielną podstawą prawną. Efekt: ustawodawca dokonał następnej nowelizacji, ponieważ nie przyjęło się jego „stanowisko” wśród organów nadzoru i sądów administracyjnych. A wystarczyłoby przecież, aby organy orzekające i kontrolne sięgnęły do druków sejmowych, stenogramów posiedzeń komisji, które pracowały nad tymi przepisami, czy wreszcie do uzasadnienia projektu ustawy (w tym przypadku nowelizacji) i orzekały zgodnie z wolą ustawodawcy²⁹. Gdy podmioty, stosując obowiązujące przepisy, interpretują je, abstrahując od woli ustawodawcy (czyli dyspozycji zawartych w normach prawnych), nieuchronnie następuje niebezpieczna alienacja interpretatorów od podmiotu, który jest twórcą tego prawa.

Władza ustawodawcza opanowana przez populistycznych polityków i wsparta przez lojalnych wobec niej ministrów i ich urzędników jest w stanie skutecznie uniemożliwiać obywatelom obronę ich praw przed niezawisłymi sądami. Może też

²⁷ Ustawa z 23.08.2007 r. o zmianie ustawy o sporcie kwalifikowanym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 171, poz. 1208).

²⁸ Dz.U. Nr 155, poz. 1298 ze zm.

²⁹ Zagadnienia dotyczące wykładni prawa mają bogatą literaturę również w Polsce. Niestety liczne prace teoretyków prawa zajmujących się tym zagadnieniem mają niewielkie przełożenie na praktykę stosowania prawa, bowiem autorzy, budując skomplikowane definicje i wprowadzając nowe pojęcia, nie osiągają niezbędnej zgodności poglądów, a to uniemożliwia skuteczne korzystanie z ich dorobku przez osoby i instytucje stosujące prawo; por. J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2000, s. 222–245.

postawić sędziów, prokuratorów, inspektorów organów kontroli przed fundamentalnym dylematem: czy wykonywać swoje obowiązki zgodnie z Konstytucją RP i etyką zawodową, czy wykonywać nowe ustawy i rozporządzenia oraz decyzje zwierzchników, chociaż są one niezgodne z postanowieniami obowiązującej Konstytucji RP?

Przecież urzędnicy ci mają stać na straży obowiązującego prawa, które w założeniu „zawsze jest dobre”. Obywatela obowiązują z kolei dwie zasady: przestrzeganie prawa i nieznajomość prawa nie uwalnia od odpowiedzialności. Obie te zasady da się przestrzegać, gdy prawo jest stabilne, przepisy zredagowano poprawnie, a dla ich zrozumienia (interpretacji) nie trzeba szukać pomocy prawnej.

Naruszanie przez władzę ustawodawczą i wykonawczą Konstytucji RP (bez jej zmiany dokonanej zgodnie z przepisami tej Konstytucji) oznacza zerwanie przez nie „umowy społecznej”, co w konsekwencji prowadzić musi do wypowiedania jej posłuszeństwa przez obywateli.

BOGDAN CYBULSKI – doktor nauk prawnych; w latach 1972–1995 pracownik naukowy w Instytucie Historii Państwa i Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego; autor około 100 publikacji naukowych dotyczących ustroju i prawa II Rzeczypospolitej oraz filii KL Gross-Rosen, jak również nadzoru i kontroli regionalnych izb obrachunkowych nad jednostkami samorządu terytorialnego.

RYSZARD PAWEŁ KRAWCZYK

W TROSCE O JAKOŚĆ PRAWA
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1. Samorząd terytorialny jest częścią architektury państwa ograniczającą model scentralizowanej władzy publicznej. Zakres jego uprawnień oraz stopień decentralizacji władztwa publicznego zależy od siły panowania opinii publicznej, tradycji demokratycznych, przekonania do potrzeby korzystania z subsydiarnych rozwiązań w realizacji zadań publicznych, które są najbliższe obywatela i jego zbiorowości. Jest oczywiste, że samorząd wszelkiego typu uważa się za „zagrożenie” dla rządów autorytarnych i populistycznych. Stąd też stosunek władz publicznych czy partii tworzących w danym momencie większość parlamentarną do samorządu należy traktować jako barometr rzeczywistej akceptacji dla decentralizacji i reguł państwa demokratycznego, które na jednym z pierwszych miejsc stawia troskę o bezpieczeństwo prawne obywatela.

W państwie wynegocjowanym¹ w jednej z jego form – opartych na duchu i prawie biorącym swój rodowód z konstytucji – tworzenie prawa powszechnie obowiązującego poddawane jest regułom wynikającym z ustawy zasadniczej, zarówno co do jego treści, jak i formy, w której powinno ono funkcjonować. Oznacza to, że bez zmiany konstytucji nie można w drodze ustaw tak modyfikować rzeczywistości prawnoustrojowej, aby postronny obserwator miał wątpliwości, czy przyjęte regulacje są zgodne z jej duchem i literą, czy też temu przeczą. Dla obywatela zaś solidne prawo charakteryzuje się jasnością i konkretnością, pewnym uniwersalizmem, precyzyjnością i stabilnością². Oczywiście jest, że powinno ono być dogłębnie przemyślane. Jest to ważne nie tylko dla obywatela, lecz także dla organów państwa i samorządu, które przez to budują swoją powagę i swój autorytet. Jeszcze inną kwestią jest autorytet instytucji prawnych, które stoją na straży praworządności w danym państwie. Niewątpliwie spory polityczne o rozumienie kanonów państwa

¹ Rozważania na ten temat zob. J. Hołówka, *O państwie wynegocjowanym*, Warszawa 2021, s. 9 i n.

² Na ten temat zob.: L. Fuller, *Moralność prawa*, tłum. S. Amsterdamski, Warszawa 2004, s. 27–41, a także H. Hart, *Pojęcie prawa*, tłum. J. Woleński, Warszawa 2020; T. Snarski, *Debate Hart – Fuller i jej znaczenie dla filozofii prawa*, Gdańsk 2018.

demokratycznego spolaryzowało społeczeństwo i doprowadziło moim zdaniem do największego kryzysu prawnego w wolnej Polsce, przede wszystkim w sferze prawa publicznego, do której zalicza się również prawo samorządowe.

Wydaje się, że w pewnym momencie politycy partii rządzących zaczęli postrzegać samorząd terytorialny jako rywala w walce o rząd dusz w Polsce, a uprawiana propaganda ma na celu marginalizowanie osiągnięć samorządu terytorialnego i podkreślanie sukcesów władzy państwowej. Z punktu widzenia socjotechnicznego takie postępowanie w polityce może być zrozumiałe (co nie znaczy akceptowane), jednak w wielu przypadkach ma ono niewiele wspólnego z rzeczywistością³. Po raz pierwszy w exposé premiera w 2007 r. nie znalazła się wzmianka o samorządzie, społecznościach lokalnych, decentralizacji. Takich przypadków było jeszcze kilka. Brak działań na rzecz poprawy warunków instytucjonalnych funkcjonowania samorządu czy stwarzanie poważnych konfliktów politycznych nie sprzyja stabilności systemu organizacyjnego państwa ani nie buduje administracji kooperatywnej opartej na zaufaniu społecznym. Problem jakości prawa, w tym prawa samorządu terytorialnego, jest w chwili obecnej konsekwencją burzenia rozwiązań instytucjonalnych funkcjonujących wcześniej w państwie na rzecz doraźnych interesów politycznych. Niestety w ostatnim czasie zwycięża przede wszystkim ideologia, a jej głównym przejawem jest zwiększanie władzy państwa nad prawie wszystkimi przejawami życia społecznego, ekonomicznego, kulturalnego. Symptomatyczna jest ostatnia ocena Freedom House dla krajów w fazie transformacji, zawarta w raporcie *Nations in Transit 2021: The Antidemocratic Turn*⁴. Polskę (obok Węgier) uznano za kraj najbardziej destrukcyjny dla podstaw demokracji. Czytamy w raporcie: „Dwa kraje, Polska i Węgry, wyróżniają się niezrównanym pogorszeniem stanu demokracji w ciągu ostatniej dekady. [...] Partie rządzące w Budapeszcie i Warszawie od dawna naśladują się nawzajem w rozprawianiu się z autonomią sądownictwa, niezależnymi mediami, sektorem obywatelskim i wrażliwymi mniejszościami. Ostatnio jednak przeszli od atakowania liberalnych zasad, które leżą u podstaw demokracji, do samodzielnego ustanawiania nowych norm i otwartego rozpowszechniania praktyk antydemokratycznych”.

2. Problemów istotnych dla stanu samorządności terytorialnej w Polsce można wskazać wiele. Oczywiście mają one różną siłę oddziaływania na stan samorządności w naszym kraju i jego konstytucyjną samodzielność⁵. Skupię się więc na tych

³ Przykładowo przedstawianie dokonania przekopu pod Świną w Świnoujściu. Oczywiście decyzje w tym zakresie podjęła władza państwowa, sfinansowano zaś przedsięwzięcie o wartości 912 mln zł ze środków UE w wysokości 775 mln zł, a w pozostałym zakresie ze środków samorządowych.

⁴ https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-04/NIT_2021_final_042321.pdf (dostęp: 1.04.2022 r.).

⁵ R.P. Krawczyk, *Samodzielność w praktyce działania samorządu terytorialnego oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, red. R.P. Krawczyk, A. Borowicz, Łódź 2016, s. 43–82.

najistotniejszych, które w sposób bezpośredni lub pośredni wpływają na jakość prawa tworzonego w Polsce, zarówno w jego aspekcie materialnym, jak i formalnym.

Pierwsza kwestia to stan finansów samorządu terytorialnego i pewien rozsądny balans między dochodami własnymi a środkami „znaczonymi”, stanowiącymi transfer z budżetu państwa, a więc dotacjami i subwencjami. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.⁶ w zakresie finansowania zadań wykonywanych przez samorząd nawiązuje do idei adekwatności, ale praktyka ostatnich lat temu przeczy, co powoduje wzrost zależności finansowej od administracji rządowej⁷.

Tabela nr 1. Dochody własne, dotacje i subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2014–2020⁸

Rok	Dochody własne w %	Dotacje w %	Subwencje w %
2014	50,7	22,9	26,4
2015	52	22,2	25,8
2016	49,9	25,3	24,8
2017	49,3	27,1	23,6
2018	49,2	28,3	22,5
2019	48,7	29,1	22,2
2020	48	30	22

Dane zamieszczone w tabeli w sposób jednoznaczny wskazują na zmniejszanie się dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, zmniejszanie się subwencji na zadania wykonywane przez samorząd w imieniu państwa oraz wzrost dotacji, które charakteryzują się dużą uznaniowością dotującego, czyli budżetu państwa. Samorządy nie są więc wspierane przez rząd poprzez dodatkowe źródła dochodów, ale przeciwnie – próbuje się wymóc na nich większe zaangażowanie w finansowanie zadań, które wprost do nich nie należą lub należą do samorządów wyższego szczebla, jak również ogranicza się wpływy podatkowe samorządów. Przenosi się także kompetencje z jednostek samorządu terytorialnego do administracji rządowej⁹. Proces recentralizacji nie jest jednak tylko domeną rządów po

⁶ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. – dalej: Konstytucja RP.

⁷ Zob. wywiad z prezesem Związku Miast Polskich Z. Frankiewiczem [w:] *Oslabienie samorządów to wprost psucie państwa*, „Rzeczpospolita” z 22.11.2021 r., nr 271, s. R3.

⁸ Dane za: *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, Warszawa 2021, <https://rio.gov.pl/130/sprawozdanie-krrio-za-2020-rok.html> (dostęp: 1.04.2022 r.), s. 167.

⁹ Ustawą z 7.06.2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1276 ze zm.) znowelizowano pojęcie budowli zawarte w ustawie z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.) oraz ponownie znowelizowano pojęcie elektrowni wiatrowej zawarte w ustawie z 20.05.2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni

2016 r. – choć tu występuje ze szczególnym nasileniem. Pierwszym przejawem re-centralizacji była w 2001 r. ustawowa rezygnacja z zasiadania w komisjach rady osób spoza jej składu. Ustawodawca nie wziął pod uwagę braku fachowości radnych (szczególnie w małych gminach) ani potrzeby większej wiedzy merytorycznej (szczególnie w sprawach finansowych). W 2005 r. ustawodawca ujednolicił pojęcie gminy uzdrowskiej, a w 2016 r. dokonał nowelizacji Prawa oświatowego¹⁰. Jeszcze pod rządami regulacji z 1991 r.¹¹ ograniczono uprawnienia jednostek samorządu terytorialnego, wprowadzając zasadę, że pewne rozstrzygnięcia organów stanowiących uzależnione są od pozytywnej opinii kuratora oświaty. Instytucja opinii znana jest prawu ustrojowemu, ale zawsze jej charakter był proceduralny, co powodowało, że organy uchwałodawcze zachowywały samodzielność w podejmowaniu decyzji. Nowa regulacja ubezwłasnowolnia organy samorządowe, ponieważ intencja wyrażona w uchwale organu musi być w większości przypadków zgodna z opinią kuratora oświaty. To oznacza, że samorząd traci swoją samodzielność w kwestii utworzenia jednostki oświaty, przekazania jej do prowadzenia innemu podmiotowi, ustalenia sieci publicznych przedszkoli i szkół podstawowych, likwidacji szkoły lub placówki publicznej.

W 2018 r. ustawodawca przeszedł sam siebie i zabrał gminom prawo do uchwalania nazw ulic i placów oraz zdecydował o potrzebie powoływania w samorządach wojewódzkich tzw. klubów opozycyjnych. To, że ustawodawca dąży do ujednolicenia struktur i zakresu kompetencyjnego samorządów, jest aż nadto widoczne. Widoczny jest również odwrót od decentralizacji. Trybunał Konstytucyjny wyraźnie zaznaczył, że „Uszczuplanie istniejących kompetencji gmin na rzecz kompetencji

wiatrowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 724) – art. 3 pkt 1. Zmianę wprowadzono z mocą wsteczną, co oznacza, że podatnicy będą żądali zwrotu nadpłaconego podatku, bo będzie on mniejszy, płacony od części, a nie od całej budowli – zob. stanowisko Zrzeszenia Gmin Województwa Lubuskiego nr 11/2018 z 3.09.2018 r., ZGWL.WZU.0007.11.2018, https://www.lubuskiegminy.pl/images/Stanowiska2018/11_2018%20Stanowisko%20ws.%20nowelizacji%20ustawy%20OZE.pdf (dostęp: 1.04.2022 r.).

Na podstawie ustawy z 20.07.2018 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy o podatku leśnym (Dz.U. poz. 1588), która weszła w życie 1.01.2019 r. grunty leśne oraz rolne, na których posadowiono infrastrukturę elektroenergetyczną, mają być opodatkowane podatkiem rolnym lub leśnym, a nie – jak dotychczas – podatkiem od nieruchomości. Ustawa została uchwalona pomimo tego, że NSA ukształtował już jednolitą linię orzecznictwa, zgodnie z którą grunt pod liniami energetycznymi powinien być kwalifikowany jako zajęty na prowadzenie działalności gospodarczej przez właściciela infrastruktury i tym samym opodatkowany podatkiem od nieruchomości. W efekcie ustawowa regulacja zmierza wprost do obniżenia źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego – zob. stanowisko Zrzeszenia Gmin Województwa Lubuskiego nr 12/2018 z 3.09.2018 r., ZGWL.WZU.0007.12.2018, https://www.lubuskiegminy.pl/images/Stanowiska2018/Stanowisko%20nr%2012_2018%20nowelizacji%20ustawy%20o%20zmianie%20ustawy%20o%20podatku%20rolnym%20ustawy%20o%20podatkach%20i%20opatach%20lokalnych%20oraz%20ustawy%20o%20podatku%20lenym.pdf (dostęp: 1.04.2022 r.).

¹⁰ Ustawa z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.).

¹¹ Ustawa z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2021 r. poz. 1915 ze zm.).

organów administracji rządowej lub powołanych ustawowo (a nie z woli zainteresowanych gmin) szczebli ponadgminnych dozwolone jest tylko wówczas, gdy ma to uzasadnienie w wartościach konstytucyjnych i pozostaje w zgodzie z zasadą pomocniczości¹². Propagowanie więc haseł politycznych „należy odzyskać samorząd” doskonale wskazuje na zamierzenia obecnej władzy państwowej. Zmiany ustawodawcze w tym zakresie są tak istotne, że nie jest trudno zauważyć intencji. Samorząd traktuje się jako poważnego konkurenta władzy centralnej, której efektywność działania jest niestety coraz mniejsza. Osłabianie władztwa samorządów dokonuje się m.in. poprzez odbieranie zadań jednostkom samorządu terytorialnego i przekazywanie ich organom administracji rządowej lub podmiotom im podległym.

W ostatnich latach poprzez zmianę ustaw przeniesiono wiele kompetencji z samorządu na organy administracji rządowej. Do tych najbardziej istotnych należą¹³:

- 1) pozbawienie wpływu samorządu województwa na funkcjonowanie Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i przekazanie kontroli nad nimi ministrowi ochrony środowiska oraz zarządzanie ich finansami¹⁴;
- 2) likwidacja samorządowych jednostek budżetowych, jakimi były Wojewódzkie Zarządy Melioracji i Urzędzeń Wodnych;

¹² Wyrok TK z 4.05.1998 r., K 38/97, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1998/3, poz. 31.

¹³ Podaję za: Forum Obywatelskiego Rozwoju, J. Paczocha, *Raport Państwo Antyobywatelskie. Postępujący demontaż samorządności terytorialnej w VIII kadencji Sejmu RP*, Warszawa, październik 2018, <https://for.org.pl/pl/publikacje/raporty-for/raport-panstwo-antyobywatelskie> (dostęp: 1.04.2022 r.).

¹⁴ Wprowadzone w 2018 r. rozwiązania prawne eliminują udział i wpływ władz samorządowych na działalność Wojewódzkich Funduszy, naruszając zasadę decentralizacji władzy oraz ingerując w samodzielność samorządową tej osoby prawnej, włączając Wojewódzkie Fundusze *de facto* w struktury administracji rządowej.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z kolei rezygnuje z działań antysmogowych – poprzez wycofanie się z programu Kawka oraz niewdrożenie planowanego wcześniej programu Ryś. Projekt zmian w ustawie z 27.04.2021 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. poz. 1703 ze zm.) trafił do Sejmu 7.12.2016 r. jako projekt grupy posłów. Taki tryb nowelizacji pozwala na pominięcie konsultacji społecznych. Projektu tego nie skonsultowano ani z samorządowcami, ani z zarządami wojewódzkich funduszy ochrony środowiska, ani z ekologami. Projekt poselski wprowadził do Prawa ochrony środowiska bardzo istotną zmianę, a mianowicie tryb wyboru władz 16 wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz ich składu. Następuje zasadnicza zmiana obowiązującego od lat modelu, w którym fundusze są niezależne od rządu i powiązane z samorządami wojewódzkimi. O składzie władz funduszy przed nowelizacją decydowały sejmiki wojewódzkie. Wybierały siedmioosobowe rady nadzorcze, a te powoływały zarządy. W radach większość mieli przedstawiciele samorządów i organizacji pozarządowych (ekologicznych oraz gospodarczych), ale zasiadali w nich także przedstawiciele ministerstwa oraz podległych ministrowi Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska czy Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska. Wcześniej odebrano już samorządom wpływ na ośrodki doradztwa rolniczego. Rozwiązanie to wydaje się paradoksem, bo fundusz ma zgodnie z ustawą realizować cele określone przez sejmik, a samorząd pozbawia się kontroli nad realizacją polityki regionalnej w zakresie ochrony środowiska.

- 3) przejście przez nowo utworzone Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie zarządzania wodami istotnymi dla potrzeb rolnictwa oraz zapobiegania powodziom;
- 4) uzależnienie uchwalania regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków od opinii Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, wydawanej w drodze postanowienia;
- 5) uzależnienie przekształcania lub likwidacji szkół, uchwalania planów sieci przedszkoli i szkół od obowiązkowej i pozytywnej opinii kuratora oświaty;
- 6) wydawanie zezwoleń na prowadzenie prywatnych szkół publicznych przez kuratora;
- 7) przejście przez ministra rolnictwa zadań związanych z modernizacją terenów wiejskich i rolnictwa, połączone z odebraniem samorządom Ośrodków Doradztwa Rolniczego (przymusowe przekształcenie samorządowych osób prawnych w państwowe osoby prawne);
- 8) ingerencja w organizację wewnętrzną rad gmin oraz powiatów, a także sejmików województw poprzez narzucenie obowiązku powołania dodatkowych komisji skarg, wniosków i petycji, niezależnie od obligatoryjnych komisji rewizyjnych;
- 9) odebranie prawa do zatrudniania na czas określony asystentów i doradców przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, starostów powiatowych i marszałków województw, mylnie określane jako likwidacja gabinetów politycznych;
- 10) odebranie prawa do kandydowania na trzecią kadencję urzędującym wójtom, burmistrzom i prezydentom miast, czyli pozbawienie ich biernego prawa wyborczego oraz ograniczenie czynnego prawa wyborczego wyborców w gminach;
- 11) ograniczenie prawa do ustalania wynagrodzeń osobom na kierowniczych stanowiskach w samorządzie rozporządzeniem Rady Ministrów z 15.05.2018 r. w sprawie wynagrodzenia pracowników samorządowych¹⁵ obsadzanych z wyboru albo powołania poprzez obniżenie o ok. 20% kwot minimalnego wynagrodzenia do limitu 7-krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej. Ustawą z 17.09.2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw¹⁶ zwiększono maksymalne wynagrodzenie do 11,2-krotności kwoty bazowej. Niejako „przy okazji” podniesiono wynagrodzenie niektórym grupom wyższych urzędników państwowych. To ostatnie wydawało się z politycznego punktu widzenia i niewypowiedzianego buntu tej grupy koniecznością. Biorąc pod uwagę fakt, że rok 2021 oznacza zmniejszenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, termin wprowadzenia tego rozwiązania w samorządzie wydaje się wysoce niefortunny;
- 12) próba podporządkowania regionalnych izb obrachunkowych rządowi poprzez zmianę wyboru prezesa izby oraz wprowadzenie kontroli samorządów pod

¹⁵ Dz.U. poz. 936 ze zm.

¹⁶ Dz.U. poz. 1834.

względem gospodarności. Próba ta skończyła się wetem Prezydenta RP, które do końca VIII kadencji nie zostało rozpatrzone przez Sejm¹⁷. Nie oznacza to jednak, że zapomniano o względnej samodzielności regionalnych izb obrachunkowych. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych została poinformowana o konieczności przedstawienia uwag do projektu ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych¹⁸ do 15.11.2021 r. Tym razem motywem rozpoczęcia zmian jest troska o zapobieganie nadmiernemu zadłużaniu się samorządów ukrywanych w spółkach komunalnych, dostosowanie potrzeb regionalnych izb obrachunkowych do zadań samorządu i potrzeba informatyzacji izb na miarę XXI w.¹⁹;

- 13) od 1.01.2022 r. obsługa programu 500 plus przeszła z gmin do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Projektowana nowelizacja ustawy z 11.02.2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci²⁰ wprowadza centralizację i automatyzację przyznawania i wypłaty świadczenia wychowawczego, co może być racjonalne w przypadku, gdy przyznane świadczenie nie jest uzależnione od sytuacji dochodowej rodziny. Wątpliwości może natomiast budzić fakt, w jaki sposób Zakład Ubezpieczeń Społecznych będzie badał przesłanki przysługiwania świadczenia. Nie ma wątpliwości, że w tym przypadku gmina jest bliżej potencjalnego beneficjenta niż Zakład Ubezpieczeń Społecznych, który obecnie obsługuje ponad 70 świadczeń. Podkreślić należy, że gminy w Polsce na obsługę tego zadania zatrudniły ok. 12 000 pracowników – niewątpliwie część z nich będzie musiała być zwolniona. Wiąże się to z koniecznością stosowania ustawy o zwolnieniach grupowych²¹ i zabezpieczeniem środków w budżetach na odpawy.

Ustawodawca proponuje także zmiany w ustawie z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym²². Projekt został wniesiony do Sejmu 29.10.2021 r.²³ z założeniem, że nowelizacja będzie obowiązywać od 1.01.2024 r. Charakter zmian wyraźnie wskazuje na rozmijanie się oczekiwań samorządowców i przedstawicieli instytucji obywatelskich²⁴. Niewątpliwie propozycja likwidacji prognozy frekwencji, który dotychczas

¹⁷ Por. D. Sześciło, *Recydywa centralizmu? Zmiany w polityce państwa wobec samorządu po 2015 roku*, Warszawa, styczeń 2018 r., https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/D_Szescilo%20Recydywa%20centralizmu.pdf (dostęp: 1.04.2022 r.).

¹⁸ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz niektórych innych ustaw, VIII kadencja, druk sejm. nr 1409.

¹⁹ Zob. wywiad wiceministra w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji P. Szefernaka dla „Gazety Prawnej” w dniu 30.09.2021 r., <https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finance/wieksze-kompetencje-dla-rio-ws-samorzadow,316187.html> (dostęp: 1.04.2022 r.).

²⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 2407 ze zm.

²¹ Ustawa z 13.03.2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz.U. z 2018 r. poz. 1969).

²² Dz.U. z 2019 r. poz. 741.

²³ Druk sejm. nr 1768, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1768> (dostęp: 1.04.2022 r.).

²⁴ Zob. *Posłowie wprowadzą (nie)ład w referendum lokalnych*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 17.11.2021 r., nr 222, s. B7.

m.in. skutkowało uznaniem referendum za ważne, czy wydłużenie terminu do sześciu miesięcy (dotychczas 60 dni) na zbieranie podpisów obywateli o przeprowadzenie referendum jest zmianą bardzo istotną. To niewątpliwie zmiana ustrojowa, która wymaga dokładnej analizy z uwagi na skutki, jakie może przynieść. Z tego też powodu skierowanie projektu na ścieżkę legislacyjną bez uprzedniego przeprowadzenia konsultacji społecznych nie służy stabilizowaniu wspólnoty samorządowej. Jak się wydaje, jednym z celów projektu jest zmuszenie społeczeństwa do udziału w referendach lokalnych.

W 2020 r. rząd w związku z pandemią COVID-19 i malejącymi dochodami jednostek samorządu terytorialnego postanowił je wspierać poprzez finansowanie niektórych lokalnych inwestycji ze stworzonego Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych kwotą ok. 13 mld zł²⁵. Niestety samorządowcy zarzucili rządowi nieobiektywny rozdział środków finansowych i wspieranie przede wszystkim tych gmin, w których rządzą członkowie partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość lub ich sympatycy. Warto zacytować *in extenso* w tym zakresie fragment opracowania Fundacji Batorego. Autorzy opracowania stwierdzają, że „w realizowanym w latach 2008–2014 podobnym programie wsparcia budowy dróg lokalnych (tzw. «schematówki») gminy rządzone przez «odpowiednią opcję polityczną» dostawały czasem o kilkanaście czy nawet kilkadziesiąt procent wyższe wsparcie niż samorządy z włodarzami (wówczas) opozycyjnymi, ale różnica nie była nigdy kilkunastokrotna (jak to bywa w przypadku części naszych zestawień odnoszących się do realizowanego w 2020 roku Funduszu Inwestycji Lokalnych)”²⁶. Dalej zauważają „[...] mało gdzie (przynajmniej w Europie Zachodniej) zjawisko przybiera tak drastyczną skalę. «Premia polityczna» ma raczej charakter delikatnej modyfikacji, a nie dominanty rozkładu dotacji. [...] Tak więc naganne, ale mające stosunkowo niewielką skalę, zjawisko «wspierania swoich», zauważalne w latach ubiegłych, nie zostało wyeliminowane, lecz zwielokrotnione przez obecny rząd”²⁷.

Merytoryczne zmiany w obowiązującym prawie samorządowym prowadzą więc przede wszystkim do zahamowania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Koncepcja omnipotencji władzy centralnej została odrzucona w Polsce w 1990 r. Wydaje się, niestety, że ten sposób myślenia o sprawach państwa powraca.

Obok kwestii merytorycznych dotyczących treści obowiązującego prawa niezwykle istotne są również kwestie formalne dotyczące tempa i sposobu tworzenia prawa i jego stosowania w praktyce.

²⁵ Zob. <https://www.gov.pl/web/premier/rzadowy-fundusz-inwestycji-lokalnych> (dostęp: 1.04.2022 r.).

²⁶ Zob. J. Flis, P. Swianiewicz, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału*, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/01/Rzadowy-Fundusz-Inwestycji-Lokalnych-regu%C5%82y-podzia%C5%82u.pdf> (dostęp: 1.04.2022 r.).

²⁷ J. Flis, P. Swianiewicz, *Rządowy Fundusz...*

Wydawało się, że w tej materii po 1990 r. osiągnięto pewien kompromis ustrojowy, polegający na opiniowaniu przez przedstawicieli samorządu w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego projektów dotyczących samorządu terytorialnego, a zgłaszanych przez rząd w ramach inicjatywy legislacyjnej Rady Ministrów. Opiniowanie przez samorząd projektów, które mają go bezpośrednio dotyczyć, jest moim zdaniem pewnym rodzajem kontroli wstępnej, która konfrontuje postanowienia ustaw z ich obowiązywaniem.

Tak więc od 1993 r. stałym miejscem uzgadniania wspólnych stanowisk strony rządowej z reprezentantami ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego była Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego. Komisja początkowo działała na podstawie wewnętrznego zarządzenia Prezesa Rady Ministrów²⁸, a od 1996 r. na podstawie rozporządzenia w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego²⁹, od 2005 r. na podstawie ustawy³⁰. Zasadniczo wszystkie ustawy dotyczące problematyki samorządowej przed ich uchwaleniem powinny być opiniowane przez przedstawicieli samorządu. Praktykę tę ograniczono, aby nie powiedzieć zerwano, po 2017 r., kiedy częściowo zaprzestano wysłuchiwanie opinii samorządu.

Mankamentem praktyki ostatnich lat jest również zgłaszanie antysamorządowych projektów ustaw jako inicjatyw poselskich, co pozwoliło na omijanie uzgodnień i opiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Szybkie rozpatrywanie takich projektów ustaw pozbawia stronę samorządową szans na przedkładanie posłom i właściwym komisjom sejmowym swojego stanowiska. Przesłanie do Sejmu rządowego projektu ustawy godzącej w kompetencje i uprawnienia jednostek samorządu terytorialnego, z pominięciem Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, pokazuje także stosunek organów państwowych do obowiązującego w Polsce prawa.

Ostatnie 20 lat to znaczny przyrost liczby tworzonego prawa liczonego w stronach tekstu. Apogeum nastąpiło w 2016 r., kiedy uchwalono ponad 35 000 stron nowego prawa, w latach 2017–2019 przeciętnie uchwalano 21 000–23 000 stron. Pewne ograniczenie „produkcji prawa” nastąpiło w 2020 r., kiedy w życie weszło o 34% mniej rozporządzeń i o 30% mniej ustaw niż w 2019 r. Autorzy danych publikowanych na ten temat w „Barometrze Prawa” upatrują jednak spowolnienia liczby tworzonego prawa w trwającej w tym czasie pandemii COVID-19.

²⁸ Zarządzenie nr 20 Prezesa Rady Ministrów z 22.07.1993 r. w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

²⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 15.07.1997 r. w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (Dz.U. Nr 91, poz. 558 ze zm., a także Dz.U. z 2002 r. Nr 13, poz. 124).

³⁰ Ustawa z 6.05.2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 90, poz. 759).

Niewątpliwie należy zwrócić również uwagę na fakt, że po 2019 r. Senat jako druga izba polskiego parlamentu znalazł się w rękach opozycji.

W programie Prawa i Sprawiedliwości wskazywano, że „Tworzenie prawa nie może być ekspresowym, interwencyjnym reagowaniem na bieżące zdarzenia”³¹. Niestety Polska, wchodząc w stan pandemii COVID-19, okazała się całkowicie nieprzygotowana, zarówno pod względem logistycznym, jak i medycznym oraz prawnym. Prace nad ustawami „covidowymi” trwały 25 dni, a sama systematyka ustaw wskazuje, że są one zlepkiem różnych propozycji legislacyjnych opracowanych w różnych ministerstwach i innych ośrodkach.

Przykładowo w ustawie z 31.03.2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw³² wprowadzono poprzez art. 15zn oraz 15zo ustawy z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych³³ postanowienia, których celem było usprawnienie procesów związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w okresie pandemii. Istota tych przepisów sprowadzała się do umożliwienia wójtom (burmistrzom, prezydentom miast), zarządom powiatu lub województw dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostek samorządu terytorialnego, w tym przeniesień między działami klasyfikacji budżetowej. Izby stanęły na stanowisku, że wobec uchylenia z dniem 1.01.2021 r. postanowień art. 15zn niemożliwe jest stosowanie art. 15zo pkt 1, który odsyłał do uchylonego artykułu ustawy. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych proponowała znowelizowanie art. 15zo w taki sposób, aby przyjąć podstawę prawną dla rozszerzenia kompetencji organom wykonawczym samorządu w zakresie prowadzonej gospodarki finansowej³⁴. Minister Finansów, wyjaśniając logiczno-merytoryczną konstrukcję kwestionowanych przepisów, zaznaczył, że art. 15zn odnosi się do sytuacji związanych z COVID-19, a „przepis 15zo ma zastosowanie w okresie występowania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii”³⁵. Przeciętny czytelnik mógłby dojść do wniosku, że COVID-19 nie jest stanem epidemii. Dlaczego uchylony przepis obowiązuje nadal, dowiadujemy się z interpretacji uzasadnienia do ustawy. Odpowiedź na pismo Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych do Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej

³¹ Za S. Sękowski, T. Pułról, *Upadła praworządność. Jak ją podnieść*, Warszawa 2021, s. 152.

³² Dz.U. poz. 568 ze zm.

³³ Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.

³⁴ Zob. pismo przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych do Ministra Spraw Wewnętrznych z 17.02.2021 r., KRRIO/0011/07000-1/4/2021 (w zasobach KRRIO).

³⁵ Zob. pismo Ministra Finansów, Funduszy i polityki Regionalnej do przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z 7.04.2021 r., ST9.470.4.2021 (w zasobach KRRIO).

wskazuje: „Z uzasadnienia projektu ustawy nie wynika, aby zamiarem ustawodawcy było ograniczenie kompetencji przewidzianych w art. 15zo, wskutek utraty mocy obowiązującej art. 15zn. Trzeba przy tym zauważyć, że analizowana utrata mocy art. 15zn z dniem 1 stycznia 2021 r. również została przewidziana w tej samej nowelizacji, poprzez odpowiednie zmiany w art. 36 ustawy z 2.03.2020 r. Art. 15zn, art. 15zo wraz z przepisem derogującym stanowią kompleks regulacji zawartych w jednym akcie prawnym”. Podkreślono również, „że między tymi przepisami nie ma zależności powodującej, że utrata mocy obowiązującej przez jeden z przepisów powoduje niemożność stosowania drugiego. Za przyjęciem powyższej wykładni przemawiają argumenty natury celowościowej. Należy bowiem podkreślić, że przepis art. 15zo odwołuje się do zmian i czynności wymienionych w art. 15zn pkt 1 i 2 tylko po to, aby ich nie powielać w ustawie. Jest to zalecenie wynikające z zasad techniki prawodawczej, tak aby zachować skrótowość i przejrzystość tekstu ustawy i nie powielać wielokrotnie tych samych zapisów, które są w innej jednostce organizacyjnej”³⁶. Trudno jednak kontestować takie przypadki, kiedy sam proces legislacyjny został zmarginalizowany i ograniczony do kilkunastu dni, co wskazuje poniższa tabela.

Tabela nr 2. Czas trwania procesu legislacyjnego w Polsce w wybranych latach³⁷

Rok	2005*	2010	2014	2015**	2016***	2019	2020
Przeciętny czas trwania procesu ustawodawczego (od wniesienia projektu do podpisu prezydenta)	198	170	151	122	77	69	77

* Koniec rządów SLD i początek rządów koalicji PiS, LRP i Samoobrony.

** Koniec rządów PO–PSL.

*** Początek rządów PiS.

Poważnym mankamentem polskiego procesu legislacyjnego jest fakt, że zaledwie znikoma część projektów ustawodawczych przechodzi poprzez trzy czytania legislacyjne z zachowaniem terminów wskazanych przez regulamin Sejmu. W 2000 r. 52% projektów ustaw przebyło tę ścieżkę legislacyjną, niestety już w 2020 r. tylko 13% ustaw Sejm uchwalił po trzecim czytaniu odbytym zgodnie z procedurą wyznaczoną przez Regulamin Sejmu. W ostatnich latach zdarzały się sytuacje, że poseł sprawozdawca nie był w stanie przedstawić na posiedzeniu komisji głównych

³⁶ Zob. pismo Ministra Finansów, Funduszy i polityki Regionalnej do przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z 7.04.2021 r., ST9.470.4.2021.

³⁷ *Barometr prawa 2021 RAPORT Grant Thornton*, 4.03.2021 r., s. 15, <https://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2021/03/Barometr-prawa-2021-RAPORT-Grant-Thornton-04-03-2021-1.pdf> (dostęp: 1.04.2022 r.).

tez regulacji, bo ich nie znał, albo mylił nazwy instytucji państwowych, których miała dotyczyć ustawa nowelizująca (to m.in. dotknęło w 2016 r. regionalne izby obrachunkowe, kiedy jeden z posłów usilnie opowiadał się za nowelizacją ustawy o regionalnych izbach rozrachunkowych).

Tabela nr 3. Dane statystyczne wskazujące na korzystanie z instytucji czytań legislacyjnych³⁸

Rok	Zakończenie prac po I czytaniu Odsetek ustaw, w przypadku których po I czytaniu przystąpiono niezwłocznie do II czytania lub komisja już pierwszego dnia obrad sporządziła sprawozdanie ze swojej pracy (w %)	Zakończenie prac po II czytaniu Odsetek ustaw, w przypadku których po II czytaniu przystąpiono niezwłocznie do III czytania lub komisja już pierwszego dnia obrad sporządziła sprawozdanie ze swojej pracy (w %)
	%	%
2000	18	30
2005	17	34
2010	11	64
2014	27	53
2015	32	50
2016	46	39
2017	40	30
2018	13	63
2019	31	49
2020	42	45

Niepotrzebny pośpiech w tworzeniu prawa, bagatelizowanie potrzeby korelacji między podobnymi regulacjami dotyczącymi tych samych instytucji prawnych, brak czasu na przedstawienie opinii zainteresowanych podmiotów stosujących prawo i unikanie dyskusji społecznej, a także monopol na słusność proponowanych rozwiązań to podstawowe mankamenty niesłużące tworzeniu dobrego prawa. Występują one powszechnie po 1989 r. i uwidaczniają się z różnym nasileniem w poszczególnych kadencjach Sejmu. Trzeba przyznać, że regionalne izby obrachunkowe jako organ nadzoru nad samorządem terytorialnym mają z tego powodu wiele kłopotów organizacyjno-prawnych.

3. Izby w zakresie wniosków *de lege ferenda*, które są częścią sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych, przedkładają corocznie Sejmowi wniośki zmierzające do racjonalizacji stosowanych rozwiązań prawnych dotyczących

³⁸ Dane podaję za raportami przygotowanymi przez *Barometr Prawa*, Grand Thornton.

samorządu terytorialnego. W ostatnim czasie, w przeciwieństwie do ostatniej dekady XX w., można zauważyć, że izby o swoich niezrealizowanych wnioskach przypominają nie dłużej niż przez kolejne 3–4 lata. Sądzę, że jest to sygnał niewiary w to, iż w zakresie podniesienia standardów jakości tworzonego prawa może się coś zmienić. Trudno doszukiwać się w zakresie składanych propozycji intencji, które wymagałyby konsensusu politycznego zawieranego poza podziałami politycznymi istniejącymi w Sejmie. Można założyć, że przedstawiane Sejmowi wnioski są uwagami technicznymi dotyczącymi brzmienia uchwalonych przepisów, które nie zawsze sprawdzają się w konfrontacji z rzeczywistością. Tak więc należy je traktować w kategoriach sugestii o podnoszenie jakości uchwalonego prawa. Przykładowo, zgodnie z dyspozycją art. 13 pkt 4 ustawy z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych³⁹, regionalne izby obrachunkowe opiniują przedkładane przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) informacje o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze. Z kolei zgodnie z brzmieniem art. 266 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych⁴⁰ zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego i regionalnej izbie obrachunkowej, w terminie do dnia 31 sierpnia:

- 1) informację o przebiegu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze;
- 2) informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust. 3 u.f.p.;
- 3) informację o przebiegu wykonania planu finansowego za pierwsze półrocze samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, instytucji kultury, innych samorządowych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych.

Kiedy zwrócimy uwagę na korelację logiczną między art. 13 pkt 4 u.r.i.o. a art. 266 u.f.p., to dojdziemy niewątpliwie do wniosku, że ona tutaj nie występuje.

Informacja składana jest w terminie do 31 sierpnia, a więc na miesiąc przed zakończeniem trzeciego kwartału roku budżetowego. Cel tego rozwiązania to sprawowanie bieżącej kontroli wykonania budżetu przez organ stanowiący. Wydaje się jednak, że termin składania informacji ją deprecjonuje, ponieważ w tym momencie obraz gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest już zupełnie inny niż zawarty w informacji. Przedstawienie negatywnej opinii przez regionalne izby obrachunkowe o wykonaniu budżetu za pierwsze półrocze nie niesie za sobą żadnych negatywnych skutków prawnych. Podobnie wygląda sytuacja po stronie organu stanowiącego. Nie można pominąć faktu, że opracowanie tego dokumentu absorbuje poważnie służby finansowo-księgowe jednostek samorządu terytorialnego,

³⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 2137 ze zm. – dalej: u.r.i.o.

⁴⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm. – dalej: u.f.p.

organy stanowiące samorządu oraz regionalne izby obrachunkowe. Izby w ramach bieżącego monitoringu posiadają dostęp do miesięcznych i kwartalnych sprawozdań, a wykonanie budżetu samorządy przedstawiają izbom w rocznych sprawozdaniach. Nie wiadomo więc, po co izby wydają na cztery miesiące przed zakończeniem roku budżetowego opinię dotyczącą wykonania budżetu za pierwsze półrocze.

Inny przykład zmian legislacyjnych, który nie rozwiązuje początkowego problemu, to zagadnienie tzw. przedsięwzięć, które powinny być wykazane w wieloletnich prognozach finansowych. Określenie to pojawia się w art. 226 ust. 1 pkt 8, ust. 3 i 4, art. 228 ust. 1 i art. 266 u.f.p. i jest na tyle nieprecyzyjne, że samorządy wielokrotnie, nie chcąc naruszać prawa, pytają o zakres tego pojęcia regionalne izby obrachunkowe. Tekst pierwotny ustawy o finansach publicznych z 2009 r. w art. 226 ust. 4 pkt 2 wskazywał, że umowy, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy, są uznawane za przedsięwzięcia. W piśmiennictwie zwracano jednak uwagę, że takie zdefiniowanie przez ustawodawcę przedsięwzięcia powoduje poważne trudności interpretacyjne, które wiążą się z ujęciem w ramach przedsięwzięć umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy. Takie umowy „stanowią po prostu koszt funkcjonowania jednostek organizacyjnych jednostki samorządu terytorialnego (np. umowa o wywóz nieczystości, dostawę energii, gazu, usługi internetowe, itp.)”⁴¹. Należy zauważyć, że „w większości przypadków przy tego typu umowach nie jest możliwe bowiem spełnienie wymogów art. 226 ust. 3 pkt 3 i 4 u.f.p., tj. wskazanie łącznych nakładów finansowych na przedsięwzięcie oraz określenie limitu wydatków w poszczególnych latach. Są to elementy wykluczające tego typu umowy z kategorii przedsięwzięć – i słusznie”⁴². Autorka, konkludując, zauważa: „w praktyce wiele JST słusznie przyjęło, że kategoria umów niezbędnych do zapewnienia ciągłości działania jednostki dotyczy tych umów, które są realizowane przez jednostki organizacyjne JST, ale związane z ciągłością działania JST jako osoby prawnej, tj. realizacja obligatoryjnych zadań własnych. Są to np. umowy o zimowe utrzymanie i czyszczenie dróg, umowy o przewozy pasażerskie, itp. Stanowią one przedsięwzięcia bieżące i niekiedy są podpisywane na kilka lat”⁴³. Do podobnej konkluzji doszła L. Lipiec-Warzecha, która zauważa: „istnieje kategoria umów, których realizacja jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy, nieobjętych definicją

⁴¹ E. Czołpińska, *Wieloletnia prognoza finansowa – doświadczenia po roku stosowania. Przewidywana praktyka i wnioski de lege ferenda*, „Finanse Komunalne” 2011/12, s. 28.

⁴² E. Czołpińska, *Wieloletnia prognoza...*, s. 28.

⁴³ Cyt. za E. Czołpińską, *Wieloletnia prognoza...*, s. 28.

przedsięwzięcia z art. 226 ust. 4⁴⁴. Z kolei R. Trykozko stwierdzał: „Kierownik każdej jednostki organizacyjnej posiada wiele tego typu umów (np. na dostawę wody, energii elektrycznej, ciepłej, artykułów papierniczych, umów o pracę), do tego niepozwalających na przewidzenie poziomu wydatków w poszczególnych latach i zawartych w przypadkach dopuszczonych prawem zamówień publicznych na czas nieoznaczony. Jak wobec tego zastosować regulację z art. 227 ust. 2, wskazującą, że okres objęty wieloletnią prognozą finansową nie może być krótszy niż okres, na jaki przyjęto limity wydatków na podstawie art. 226 ust. 3 pkt 4, skoro nie da się określić «okresu realizacji i łącznych nakładów finansowych»»⁴⁵. Niewątpliwie dość powszechna krytyka rozwiązania problematyki „przedsięwzięć” spowodowała, że ustawodawca w 2012 r. zrezygnował z umieszczania w katalogu przedsięwzięć umów, których realizacja jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostek samorządu terytorialnego⁴⁶. Obecnie więc zaciąganie zobowiązań wieloletnich na podstawie upoważnienia wynikającego z wieloletniej prognozy finansowej może mieć dwojaki charakter. Zgodnie z art. 228 ust. 1 u.f.p. mogą to być zobowiązania związane z realizacją zamieszczonych w wieloletniej prognozie finansowej przedsięwzięć bądź zobowiązania z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy. A więc kryterium rozgraniczającym te dwa rodzaje zobowiązań wynikających z zawartych umów będzie kryterium osiągnięcia celu⁴⁷. Oznacza to, że odpowiedź na najczęściej zadawane pytanie przez samorządy organom nadzoru (jakie umowy mogą być zawierane w trybie upoważnienia wynikającego z art. 228 ust. 1 pkt 2 u.f.p.?) nie jest możliwa w oderwaniu od treści konkretnej umowy. Niewątpliwie kryterium wieloletności realizacji umowy nie jest kryterium różniącym⁴⁸. Samorządy obawiają się zatem zarzutu zaciągnięcia zobowiązania przez jednostki samorządu terytorialnego bez stosownego upoważnienia wynikającego z uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, co może nastąpić w przypadku zakwalifikowania umowy jako umowy niezbędnej do zapewnienia ciągłości działania jednostki, a będzie ona miała cechy przedsięwzięcia. Trzeba przyznać, że nie ma uniwersalnych kryteriów pozwalających na kwalifikację określonej umowy jako przedsięwzięcia – a więc obecna regulacja nie zapewnia również organom wykonawczym bezpieczeństwa w zakresie ewentualnej odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jak zauważa P. Walczak, uznanie umowy

⁴⁴ L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, LEX 2011, art. 228.

⁴⁵ Zob. R. Trykozko [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*, red. P. Walczak, Warszawa 2010, s. 375–376.

⁴⁶ Ustawa z 7.12.2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz.U. poz. 1456 ze zm.).

⁴⁷ P. Walczak [w:] *Wieloletnia prognoza...*, s. 201.

⁴⁸ Zob. J. Stęplowski, *Opracowanie wykazu przedsięwzięć do wieloletniej prognozy finansowej sprawia kłopoty*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 9.11.2016 r.

za przedsięwzięcie „wiąże się ze sposobem planowania i prognozowania wydatków budżetowych, jak również uwarunkowaniami, w jakich planowanie i prognozowanie ma miejsce. Co do zasady w przypadku budżetu opartego na wyznaczaniu i realizacji zadań (budżet zadaniowy) każda umowa może być powiązana z realizacją przedsięwzięcia wieloletniego”⁴⁹. Wpisywanie każdej umowy do wieloletniej prognozy finansowej i traktowanie jej jako przedsięwzięcia mija się z celem i jest po prostu nielogiczne, nie wspominając już o tym, że sama wieloletnia prognoza finansowa stanie się nieczytelna. Tego zapewne chciałyby uniknąć zarówno samorządy, jak i organy nadzoru.

Innym przykładem ustawy, która od samego początku była źle napisana, legislacyjnie nieprzygotowana i mimo kolejnych nowelizacji sprawia coraz to nowsze trudności, jest ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁵⁰. Już w 2013 r. regionalne izby obrachunkowe wskazywały, że kognicja nadzorcza nad tego typu uchwałami i podzielenie jej między wojewodów i regionalne izby obrachunkowe są nieprecyzyjne⁵¹. Potwierdzone to zostało orzecznictwem sądów administracyjnych⁵². Firmy odbierające odpady przy dość dużej bierności administracji rządowej szybko podzieliły rynek, co nie sprzyjało obniżaniu kosztów wywozu odpadów komunalnych. Samorządy, reagując na dyktat firm, doprowadziły do zmian legislacyjnych polegających na możliwości zlecania odbioru odpadów w trybie in house własnym jednostkom organizacyjnym.

Potem pojawił się problem bilansowania strony dochodowej i wydatkowej opłat za wywóz śmieci⁵³. Pierwotnie ustawa stała na stanowisku bilansowania się wydatków i dochodów. W międzyczasie obwieszczeniem Ministra Środowiska podniesiono stawki opłat za składowanie odpadów. Wzrost stawek opłat oraz postępująca inflacja spowodowała kłopoty wyłonienia w przetargach o zamówienie publiczne oferty na odbiór śmieci – na ogół składano jedną ofertę przewyższającą ceną kwoty zarezerwowane w budżecie. Przy nieuniknionym wzroście cen za tego rodzaju usługi i stopniowym obniżaniu się dochodów własnych samorządu terytorialnego musiało to wywoływać reakcje społeczeństwa niechęć do ponoszenia coraz wyższych kosztów. Organy nadzoru do kwestii bilansowania się finansowego systemu odbioru śmieci podchodziły dość elastycznie, wskazując że musi się to odbywać na etapie uchwalania budżetu i ustalania wysokości stawek, niekonieczne wykonania budżetu. W 2021 r. dodatkowo się okazało, że selektywna zbiórka odpadów jest nieopłacalna bez rozszerzonej odpowiedzialności producenta.

⁴⁹ J. Stęplowski, *Opracowanie wykazu...*, s. 206.

⁵⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 888 ze zm. – dalej: u.c.p.g.

⁵¹ Zob. pismo przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych do Ministra Administracji i Cyfryzacji M. Boniego z 4.01.2013 r., KRRIO-WA-0100/L/1/2013-2 (w zbiorach RIO w Łodzi).

⁵² Zob. wyrok WSA w Lublinie z 28.12.2012 r., I SA/Lu 932/12, LEX nr 1279626.

⁵³ Zob. wyroki WSA w Olsztynie z 26.09.2019 r.: I SA/Ol 432/19, LEX nr 2724967, i I SA/Ol 433/19, LEX nr 2724758.

Faktyczna cena zebrania, transportu i przetwarzania posegregowanych odpadów jest wyższa niż w przypadku odpadów zmieszanych – oficjalnie jednak ceny za przyjęcie odpadów z selektywnej zbiórki są niższe od cen odpadów zmieszanych „z uwagi na aspekty środowiskowe i edukacyjne”⁵⁴. Wydaje się jednak, że wprowadzenie do systemu prawnego ROP (rozszerzonej odpowiedzialności producenta) nie opiera się na kryteriach ekonomicznych, ale społecznych – chodzi o uruchomienie mechanizmów zmniejszających ilości odpadów opakowaniowych i preferowanie innych rozwiązań, bardziej przyjaznych dla środowiska. Oznacza to, że jak największa część materiałów odpadowych ma być surowcem dla produkcji nowych opakowań. Może to również oznaczać, że środki finansowe od producentów opakowań nie wpłyną w istotny sposób na obniżenie opłat śmieciowych wnoszonych przez mieszkańców.

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest niewątpliwie „ciekawa” ze względu na zasady, jakie obowiązują przy tworzeniu prawa w demokratycznych państwach prawa. Pierwsza kwestia to charakter stosunku, jaki zostaje nawiązany między właścicielem nieruchomości ponoszącym opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi a gminą. Opłata nie jest świadczeniem wzajemnym, uiszczanym za wykonaną usługę przez gminę. Wynika ona natomiast z obowiązku nałożonego przez ustawodawcę na właścicieli nieruchomości partycypowania w kosztach gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminę⁵⁵. Niezależnie od tego, czy gmina realizuje swój obowiązek odbioru odpadów komunalnych, czy nie, właściciel nieruchomości ma obowiązek uiszczenia opłaty. W tym drugim jednakże przypadku, gdy gmina nie realizuje obowiązku odbioru odpadów, właściciel nieruchomości obowiązany jest do przekazania odpadów komunalnych na koszt gminy podmiotowi odbierającemu odpady. Ze względów logicznych przyjmuje się, że system ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz procedura prowadzenia postępowania zamówienia publicznego na tego rodzaju usługi winny być ze sobą powiązane. Wydaje się, że ustawodawca tego problemu nie dostrzegą. Samo ustalenie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami i metody, która w tym przypadku będzie stosowana, nie wymaga realizacji obowiązku ustawowego polegającego na uprzednim wyborze wykonawcy zamówienia publicznego ani poznania ceny za realizację tego typu usługi. Odwrotnie natomiast ustalenie opłat wymaga uwzględnienia kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Nie oznacza to, że musimy uwzględnić cenę za wykonaną usługę po przeprowadzonym przetargu. Zgodnie z nowelizacją ustawy o utrzymaniu czystości i porządku

⁵⁴ Analiza Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy dla Ministerstwa Klimatu – cyt. za K. Nocuń, *Segregowanie odpadów się nie opłaca. Koszty zmniejszyłyby ROP*, „Gazeta Prawna” z 3.11.2021 r., s. B1.

⁵⁵ Zob. A. Turczyn, *Wywóz śmieci musi odpowiednio kosztować*, „Rzeczpospolita” z 3.11.2021 r., s. F7.

w gminach z 11.08.2021 r.⁵⁶ gmina może podjąć uchwałę o dopłacie do systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Kontrola wysokości ustalanych stawek opłat prowadzona przez regionalne izby obrachunkowe w zasadzie nie wykazywała rażących dysproporcji między kosztami a hipotetycznymi wpływami z ustalonej stawki opłaty. Samorządy, zauważając zmniejszającą się liczbę płatników (szczególnie przy wzrastającej liczbie ludności związanej z ruchami migracyjnymi), zaczęły poszukiwać metod ustalenia stawki opłaty w taki sposób, który uniemożliwiłby jej unikanie. W wielu samorządach przyjęto więc metodę określenia wysokości opłaty opartą na ilości zużytej wody. Niektóre jednak samorządy⁵⁷, stosując tę metodę, ustaliły różne stawki według kryterium gospodarstwa domowego, różnicując je w zależności od zabudowy. Spotkało się to z reakcjami organów nadzoru⁵⁸ albo skargami do sądów administracyjnych⁵⁹. Samorządy wskazywały, że zgodnie z art. 6j u.c.p.g. posiadają prawo różnicowania stawki, zapominając o konstytucyjnej zasadzie równości podmiotów znajdujących się w takiej samej pozycji faktycznej i prawnej. W tym stanie rzeczy Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy nowelizującej i skierowała go do Sejmu. Odbyło się to bez wymaganej prawem opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Projektu nie zaopiniował także w całości zespół doradczy do spraw systemowych rozwiązań w zakresie gospodarki odpadami działający przy Ministrze Klimatu i Środowiska. W świetle znowelizowanego art. 6r ust. 2da u.c.p.g. rada gminy może w drodze uchwały postanowić o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty, gdy:

- 1) środki pozyskane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi są niewystarczające na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi;

⁵⁶ Ustawa z 11.08.2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach (Dz.U. poz. 1648).

⁵⁷ Zob. uchwała nr XXIV/671/2019 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 12.12.2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty oraz ustalenia stawki opłaty za pojemnik i worek o określonej pojemności (Dz.Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 15291 ze zm.) oraz uchwała nr XXXII/1053/20 Rady Miejskiej w Łodzi z 19.11.2020 r. w sprawie wyboru metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawek tej opłaty (Dz.Urz. Woj. Łódzkiego poz. 6294).

⁵⁸ Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi – uchwała nr 46/156/20290 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z 18.12.2020 r., „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2021/1, s. 58–72.

⁵⁹ Zob. wyroki WSA w Warszawie z 27.01.2021 r.: III SA/Wa 1120/20, LEX nr 3173230; III SA/Wa 1121/20, LEX nr 3173185; III SA/Wa 865/20, LEX nr 3179473; III SA/Wa 866/20, LEX nr 3179493; III SA/Wa 867/20, LEX nr 3124202, oraz rozstrzygnięcia kasacyjne NSA z 14.10.2021 r., III FSK 4235/21, LEX nr 3279010; III FSK 4342/21, LEX nr 3279005; III FSK 4141/21, LEX nr 3279030; III FSK 4248/21, LEX nr 3278953; III FSK 4249/21, LEX nr 3278996.

- 2) celem jest obniżenie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi pobieranych od właścicieli nieruchomości.

Sposób konstrukcji powyższego przepisu wskazuje, że mamy do czynienia z katalogiem zamkniętym przypadków, w których rada gminy może przyjąć uchwałę w sprawie dopłat. Powstaje pytanie, która przesłanka umożliwiająca podjęcie uchwały w sprawie dopłat ma zastosowanie, gdy opłaty uchwalone przez radę gminy są już opłatami maksymalnymi, a środków brakuje do zbilansowania systemu. Ponieważ w świetle dyspozycji z pkt 1 art. 6r ust. 2da u.c.p.g. szacowanie wysokości środków odbywa się na etapie wykonywania budżetu (co sugeruje sformułowanie „środki pozyskane”), musimy przyjąć, że brak środków na gospodarowanie odpadami komunalnymi wynika nie tylko z faktu ustalenia zbyt małych opłat za odbiór odpadów, lecz może być także konsekwencją ustalenia opłat maksymalnych, jakie dopuszcza ustawa, ale niewystarczających do zbilansowania systemu. Ostatnia nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest bardzo lakoniczna. Jednego można być pewnym – wzrastające stale koszty odbioru odpadów przenosi na gminę, chroniąc mieszkańców, ustala górne limity opłat, poza które przy ustalaniu stawki za odbiór odpadów wyjść nie można. Autorzy nowelizacji – Ministerstwo Klimatu i Środowiska – wskazując na drugą przesłankę uzasadniającą dopłaty z budżetu gminy (chęć obniżenia opłat), podkreślali, że powinno to mieć miejsce w sytuacjach nadzwyczajnych, np. w przypadku wzrostu cen za zagospodarowanie odpadów. Jednak teza wynikająca z uzasadnienia do znowelizowanej ustawy nie została już przeniesiona do tekstu uchwalonej ustawy. Ustawa nie zawiera także żadnych wytycznych dotyczących treści uchwały o dopłacie. Oznacza to, że zainteresowana gmina może przyjąć uchwałę o dopłacie zawierającą ogólne postanowienie o zamiarze dopłaty, jak i podjąć uchwałę o dopłacie wskazującą na konkretną kwotę. Nie ma również żadnych ograniczeń dotyczących źródeł dopłaty (przyjęto, że mają to być dochody własne) ani sytuacji, w jakich gmina będzie mogła wprowadzać te dopłaty, nie wspominając już o potrzebie uzasadnienia uchwały o dopłatach. Potrzeba stosowania jednolitych standardów postanowień nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, niejasność przepisów ustawy oraz niepokój samorządów odnośnie do tego, co jest dopuszczalne, a co nie, wymogły na Krajowej Radzie Regionalnych Izb Obrachunkowych zajęcia stanowiska wobec niektórych problemów, które pojawiły się w praktyce⁶⁰. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych w miarę swoich możliwości zawsze pełniła rolę usługową wobec samorządu w zakresie wyjaśniania zawichości i niedopowiedzeń legislacyjnych. Przyjęcie jednak tez, że uchwały o dopłatach nie są aktami prawa miejscowego, a organami nadzoru wobec nich pozostają regionalne izby

⁶⁰ Zob. odpowiedź Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych na pismo Z. Frankiewicza – prezesa Związku Miast Polskich, Kraków, 26.11.2021 r., KRRIO-0011/0700-2/60-7/21 (w zbiorach KRRIO).

obrachunkowe, opiera się na domniemaniu właściwości nadzorczej, co w demokratycznym państwie prawnym nie powinno mieć miejsca. Wymaga to oczywiście nowelizacji art. 11 u.r.i.o., określającego kognicję nadzorczą izb.

Sprawą o zasadniczym obecnie znaczeniu dla samorządu terytorialnego jest wysokość dochodów, jakimi samorządy będą dysponować w 2022 r. W tym zakresie wśród samorządów panuje dość duża niepewność wynikająca z faktu podawania innych danych przez Ministerstwo Finansów, innych przez organizacje samorządowe, wreszcie innych wynikających bezpośrednio z założeń dokonywanych przez służby finansowe poszczególnych samorządów terytorialnych. Niepewność ta wynika z wielu przyczyn, wśród których wymienilibym: fiasko strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju, pogarszanie się kondycji finansowej podmiotów sektora publicznego widocznej na giełdzie, zmianę ustawy z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁶¹, przedstawianie przez niezależne środki przekazu programu Polski Ład jako propagandy sukcesu, obniżanie się dochodów wskutek lockdownu, wzrost długu publicznego, niebezpiecznie wysoką inflację i brak właściwej reakcji Narodowego Banku Polskiego, niską stopę inwestycji, kłopoty z opóźnieniem pandemii COVID-19. Wiadomo, że gospodarki nie można odizolować od kultury, polityki, chęci współpracy z instytucjami unijnymi ani innych zjawisk społecznych, z którymi przyszło się mierzyć przez ostatnie trzy lata obywatelom i niektórym instytucjom publicznym. Wszystko to tworzy obraz działania w stanie mniejszego zaufania, bądź wręcz nieufności do oficjalnych danych społeczno-ekonomicznych przedstawianych przez instytucje rządowe. Zdecydowana większość samorządów ustami swoich skarbników jest przekonana o ubytku dochodów w 2022 r. Uchwalona jako część programu Polskiego Ładu ustawa z 14.10.2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw⁶² w ograniczonym zakresie zrekompensuje ubytki dochodów samorządu z udziałów we wpływach z PIT. I mimo pewnych rozwiązań nowatorskich zahamuje dynamikę wzrostu dochodów z PIT w następnych latach. Do rozwiązań nowych zaliczyłbym: wprowadzenie dodatkowej części subwencji ogólnej dla gmin, powiatów i województw, tzw. części rozwojowej; przyjęcie nowych zasad ustalania kwot udziałów jednostek samorządu terytorialnego w podatkach PIT i CIT poprzez oparcie ich na prognozach tych wpływów; uelastycznienie reguł fiskalnych określonych w ustawie o finansach publicznych w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego; stworzenie podstawy prawnej do przekazania jednostkom samorządu terytorialnego w 2021 r. z budżetu państwa 8 mld zł na uzupełnienie subwencji ogólnej.

⁶¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1672 ze zm. – dalej: u.d.j.s.t.

⁶² Dz.U. poz. 1927 ze zm.

Tabela nr 4. Prognoza dochodów z udziałów w PIT i CIT w wieloletniej prognozie finansowej (stan na 5.05.2021 r.) oraz informacja Ministerstwa Finansów o przyszłorocznych dochodach jednostek samorządu terytorialnego z tych źródeł w mld zł (bez subwencji nadzwyczajnej)⁶³

Rodzaj jednostek samorządu terytorialnego	Wieloletnia prognoza finansowa			Informacja Ministerstwa Finansów		
	PIT	CIT	Razem	PIT	CIT	Razem
Gminy	45 551	3 114	48 665	41 227	4 453	45 680
Powiaty	12 143	622	12 765	11 022	929	11 951
Województwa	1 836	6 680	8 516	1720	9 788	11 509
Wszystkie JST	59 530	10 416	69 946	53 970	15 170	69 140

Jak zwrócono uwagę w opracowaniach analitycznych⁶⁴, w założeniach budżetowych na 2021 r. w jednostkach samorządu terytorialnego zakładano stagnację wpływów z CIT – co obrazuje powyższa tabela, umiarkowany wzrost wpływów z PIT, wzrost gospodarczy na poziomie 3,4% (przy 4% w 2020 r.) oraz umiarkowaną inflację na poziomie 2,5%. W rzeczywistości dochody jednostek samorządu terytorialnego w pierwszym półroczu 2021 r. w PIT były wyższe o 15%, a w podatku CIT – o ponad 23%. Oznaczało to dezaktualizację prognoz przyjętych jesienią 2020 r. Niestety zostały one przyjęte jako tzw. kwoty referencyjne w nowelizacji ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Analiza poziomu dochodów przeprowadzona przez Ministerstwo Finansów w 8% jednostek samorządu terytorialnego po ich zwiększeniu o nadzwyczajną subwencję wykazała jednak, że będą one mniejsze niż prognozy z niedoszcowanych wieloletnich prognoz finansowych z 5.05.2021 r. Wracając do danych z tabeli, zauważymy, że kwota dochodów przyszłorocznych z PIT jest niższa o 5,560 mld zł niż zakładana w wieloletnich prognozach finansowych. Kwota z CIT jest zaś wyższa niż zakładana w prognozach o 4,754 mld zł. Spadek dochodów jednostek samorządu terytorialnego jest więc konsekwencją Polskiego Ładu, a wzrost CIT jest od niego niezależny⁶⁵.

Do 15 listopada samorządy muszą zgłosić swoje projekty budżetów do zaopiniowania regionalnym izbom obrachunkowym. Jak skalkulować dochody i wydatki na rok 2022? Nie znamy ostatecznych wyników wykonania budżetu państwa w 2021 r. Zauważalny jest wzrost inflacji, do której poziomu nijak się mają szacunki Narodowego Banku Polskiego. Samorządy informują o wzrastającym koszcie wykonywania zadań publicznych, rosnących szybciej niż wzrost cen. Najbardziej

⁶³ Dane w tabeli podają za: A. Nelicki, *Pod rządami Polskiego Ładu samorządy czekają raczej lata stagnacji*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 3.11.2021 r., nr 213, s. C4–C5.

⁶⁴ Zob. A. Nelicki, *Pod rządami Polskiego Ładu...*, s. C4–C5.

⁶⁵ Tak A. Nelicki, *Pod rządami Polskiego Ładu...*, s. C4–C5.

widoczne jest to we wzrastających kosztach utrzymania czystości i porządku w gminach. Rząd próbuje łagodzić skutki realnego obniżenia się dochodów jednostek samorządu terytorialnego poprzez zwiększenie o 4 mld zł funduszu na inwestycje drogowe czy obiecując uruchomienie w ramach Polskiego Ładu Programu Inwestycji Strategicznych o wartości 23 mld zł. Jeżeli spojrzymy na wysokość obiecanych środków jednostkom samorządu terytorialnego, to niewątpliwie strumień ich dochodów wzrośnie. Z drugiej strony zmaleje ilość dochodów otrzymywanych z PIT przeznaczanych na wykonywanie zadań własnych. W efekcie niektóre samorządy będą dysponować środkami, z których finansowane będą inwestycje (przy założeniu, że będą dysponować nadwyżką operacyjną na pokrycie wkładu własnego), przy jednoczesnych brakach środków na realizację zadań własnych. Czy w tej polityce chodzi o ograniczenie zakresu samodzielności samorządu terytorialnego? Czas niewątpliwie pokaże, jakie były intencje polityczne.

Niewątpliwie zaistniała sytuacja wymagać będzie od samorządów optymalizowania nadwyżki operacyjnej, zwiększenia dochodów i zmniejszania wydatków. Podnoszenie wysokości podatków i opłat lokalnych z politycznego punktu widzenia jest zawsze ryzykowne, a czynienie tego w okresie przedwyborczym – wręcz samobójcze. Zapewne część samorządów w początkowym okresie przyjmie założenie, aby pozyskiwać jak najwięcej środków na działalność inwestycyjną, co może prowadzić do wzrostu zadłużenia. Należy jednak pamiętać, że w dłuższej perspektywie taka polityka doprowadzi do wzrostu wydatków bieżących, które są finansowane ze środków własnych. Pozyskiwanie środków na inwestycje wymagać więc będzie szacunków dotyczących kosztów utrzymania infrastruktury. Te – szczególnie w małych gminach – mogą przekraczać możliwości finansowe i prowadzić do utraty płynności finansowej. Przykład budowy boisk piłkarskich zwanych potocznie orlikami jest aż nadto znamienny, a w wielu gminach okazało się później, że danej jednostki samorządu terytorialnego nie stać na utrzymanie tych obiektów. Pamiętać także należy, że od 2022 r. udziały samorządów w PIT i CIT nie będą odnoszone do bieżących wpływów do urzędów skarbowych, ale rozliczane będą na podstawie prognozy wpływu z tytułu tych podatków w trakcie roku budżetowego, według ich stanu na 10 sierpnia roku poprzedzającego dany rok budżetowy, a zwrot nadmiernie wypłaconego udziału w podatkach następowałby ze strony jednostek samorządu terytorialnego po dwóch latach. Daje to większą pewność ochrony dochodów samorządu. Ale przyjęcie rozwiązań nawiązujących do klasycznego antycyklicznego działania systemu może również, obok jego funkcji ochronnej, powodować przy wysokim poziomie inflacji spadek realnej wartości otrzymanego wyrównania.

W 2022 r. wejdzie w życie także znowelizowany art. 242 u.f.p. Z reguły dotyczącej zrównoważenia wydatków bieżących dochodami bieżącymi, nadwyżką budżetową z lat ubiegłych i wolnymi środkami wyłączone zostaną wolne środki. Pojęcie wolnych środków w praktyce było dość opacznie rozumiane i często spotykano się

z sytuacją, iż jednostka samorządu terytorialnego zaciągała pod koniec roku niepotrzebny kredyt tylko po to, aby zwiększyć pulę „wolnych środków”⁶⁶. Był to przejaw oczywistej niegospodarności.

Dążenie do optymalizacji nadwyżki operacyjnej oraz zmniejszania strumienia wydatków bieżących możliwe jest już obecnie na gruncie obowiązującej ustawy o finansach publicznych. Było ono stosowane dotychczas w gospodarce dużych jednostek samorządu terytorialnego. Pierwszym rozwiązaniem jest przekształcenie gminnej jednostki budżetowej lub zakładu budżetowego w spółkę komunalną. Na ogół środki przekazywane do jednostki lub zakładu budżetowego kierowane są w formie dotacji, co jest kwalifikowane jako wydatek bieżący wpływający na pogorszenie nadwyżki operacyjnej. Spółce komunalnej natomiast środki przekazujemy w formie tzw. podwyższenia kapitału zakładowego, co księgowane jest jako wydatek majątkowy. Konsekwencje przekształcenia są takie, że ograniczenie wydatków bieżących wpływa na wzrost nadwyżki operacyjnej, co w efekcie podnosi zdolność jednostek samorządu terytorialnego do obsługi długu z art. 243 u.f.p. Innym rozwiązaniem jest zwiększanie nakładów na środki trwałe rozumiane jako modernizacja, czyli ulepszenie, a nie remont. Wydatki na modernizację środków trwałych należy klasyfikować jako wydatki majątkowe (inwestycyjne), wydatki na remont klasyfikowane są jako wydatki bieżące. Samo rozróżnienie między tymi pojęciami wymaga jednak dość dużej wiedzy fachowej i najlepiej wstępnej akceptacji urzędu skarbowego.

Jeszcze inne sposoby obniżania wydatków bieżących to obniżanie wydatków na obsługę zadłużenia, szczególnie poprzez zmniejszenie wysokości odsetek, które zaliczane są do wydatków bieżących. Artykuł 243 ust. 3b pkt 1 u.f.p. dopuszcza dokonanie refinansowania zadłużenia i poszukiwania banku o niższych kosztach obsługi. Operacja ta w efekcie poprawia poziom nadwyżki operacyjnej.

Ograniczeniem wydatków bieżących będzie również powołanie tzw. Centrum Usług Wspólnych, świadczących usługi w zakresie księgowości czy zamówień publicznych, łączenie instytucji kultury czy placówek oświatowych w zespoły placówek oświatowych. To ostatnie zapewne spotka się z reakcją kuratora, nie mówiąc już o negatywnej reakcji rodziców uczniów. Samorząd może także rozważać podniesienie podatku od nieruchomości, ułatwiać przekształcenia działek rolnych w działki budowlane, licząc na wyższy podatek, stosować w większym zakresie mało popularną rentę planistyczną – trzeba jednak mieć świadomość, że rozwiązania fiskalne zmierzające do podnoszenia dochodów są mało popularne nie tylko w społeczeństwie polskim, lecz także w każdym. Podane wyżej przypadki mają charakter przykładowy – rozwiązań optymalizujących poziom nadwyżki operacyjnej i zwiększenia dochodów jest więcej. Część z nich zapewne z uwagi na koszty

⁶⁶ Zob. *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych*, red. P. Walczak, Warszawa 2021, s. 840.

nie będzie mogła być zastosowana, inne – ze względu na potrzebę współdziałania z organami administracji rządowej – też mogą okazać się niemożliwe do przeprowadzenia. Niewątpliwie potrzeba będzie zrozumienia społecznego dla konieczności zmian oraz autentycznej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, dającej możliwość decydowania w sposób nieskrępowany i niezależny od woli państwa.

Praktycznie od momentu recepcji samorządu terytorialnego w 1990 r. organy nadzoru dążyły do likwidacji zasady budżetowania wydatków środkami pozostającymi poza budżetem jednostek samorządu terytorialnego. Dbały również o to, aby budżety samorządu bilansowały się na etapie uchwalania, wykonywania oraz na zakończenie roku budżetowego. W tym zakresie wydawało się, że zasady te mają szczególne znaczenie dla ustawodawcy, ponieważ m.in. zapobiegają tworzeniu długu publicznego. Można odnieść wrażenie, że pandemia COVID-19 zweryfikowała te założenia w sposób negatywny. Niewątpliwie część samorządów zawsze z zadowoleniem przyjmie dodatkowe środki z budżetu państwa na realizację zadań inwestycyjnych, część zapewne wołałaby, aby środki te spływały do budżetów jednostek samorządu terytorialnego w postaci zwiększonych udziałów w podatkach z CIT i PIT. Pod koniec 2021 r. ustawodawca postanowił – na podstawie ustawy z 14.10.2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁶⁷ – przekazać gminom dodatkowo kwotę 1 mld zł na uzupełnienie subwencji ogólnej, z przeznaczeniem na wsparcie finansowe inwestycji w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę. Beneficjentami subwencji zgodnie z art. 70e u.d.j.s.t. są gminy, w których udział mieszkańców korzystających z sieci wodociągowej w ogólnej liczbie mieszkańców tej gminy jest mniejszy niż 90%. Kwota środków przypadających na gminę nie mogła być niższa niż 300 000 zł i wyższa niż 5,604 mln zł. Ponadto gminy mogły również na podstawie art. 70f u.d.j.s.t. w 2021 r. otrzymać z budżetu państwa środki finansowe w postaci subwencji w kwocie 3 mld zł z przeznaczeniem na wsparcie finansowe inwestycji w zakresie kanalizacji. W tym przypadku beneficjentami środków są gminy, w których udział mieszkańców korzystających z sieci kanalizacyjnej w ogólnej liczbie mieszkańców danej gminy jest mniejszy niż 60%. Kwota środków przypadająca na gminę w tym przypadku nie mogła być niższa niż 900 000 zł i wyższa niż 5,186 mln zł. Z punktu wyrównywania szans w dostępie do postępu cywilizacyjnego inicjatywa wydaje się ze wszech miar słuszną, choć należy mieć świadomość, że beneficjentami może będzie 800–1000 gmin⁶⁸. Problemem zasadniczym było jednak to, jak umieścić te środki w budżetach

⁶⁷ Dz.U. poz. 1901.

⁶⁸ W województwie łódzkim w 2021 r. ceny budowy kanalizacji w drodze gruntowej wynosiły ok. 900 zł brutto za 1 m.b., kanalizacji w drodze asfaltowej – ok. 1200 zł za m.b., budowy wodociągu – 300–400 zł za m.b.

gmin na kilka tygodni przed zakończeniem roku budżetowego (były wypłacane 3.12.2021 r.), tak aby nie naruszyć ustawy o finansach publicznych. Nad tym już ustawodawca się nie zastanawiał. Po pierwsze – niemożliwe (jednak nie nieprawdopodobne), aby ustawodawca zakładał wykonanie zwiększonego budżetu bez planu! Intencją ustawodawcy było niewątpliwie włączenie środków do budżetu w 2021 r. To na pewno statystycznie poprawiło ogólne wskaźniki dochodowe budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2021 r. Po drugie – środki wprowadzone do budżetu – mogą być przeznaczone na dowolny cel w 2021 r., by zrównoważyć stronę dochodowo-rozchodową budżetu, z tym jednakże, że subwencja do 2024 r. w przekazanej wysokości musi być wykorzystana na właściwy cel – subwencja ma charakter celowany. Ryzyko tego rozwiązania wiąże się z faktem, że zaplanowany wydatek nie zostanie zrealizowany. Trzecie rozwiązanie, które być może również rozważał ustawodawca (choć zapewne będzie to trudno przyznać), polegało na wprowadzeniu do budżetu jakiegoś wydatku na otrzymaną kwotę subwencji (nazwijmy to wprost – wydatku fikcyjnego). W sytuacji niemożliwości wykonania fikcyjnego zadania na koniec roku w bilansie wykazujemy nadwyżkę. Jeżeli wcześniej zaplanowaliśmy w budżecie kredyt na deficyt, to zobowiązania realizujemy ze środków otrzymanej subwencji, a kwota kredytu staje się wolnymi środkami, które wykorzystujemy w latach następnych. Czwarte rozwiązanie, jakie można rozważać, to przelew otrzymanych środków na rachunek celem założenia lokaty. Charakter tych środków w kolejnym roku budżetowym (2022 r.) wynikać będzie z rozliczenia budżetu (nadwyżka, wolne środki). W następnym roku, mając jakąś nadwyżkę, możemy skorzystać z tych środków na realizację właściwego celu określonego subwencją (budowa wodociągu lub kanalizacji), ale aby to zrobić, musimy mieć deficyt w budżecie. Brak realizacji takiego zadania w przypisanym terminie zrodzi w 2025 r. sankcję w postaci nieotrzymania środków z rezerw subwencji ogólnej, zgodnie z dyspozycją art. 70e ust. 8 u.d.j.s.t.

Niewątpliwie nie są to wszystkie rozwiązania, jakie wymyśli życie. Pokazuję je przykładowo, aby wskazać, jakie problemy w praktyce może rodzić niedopracowana legislacyjnie ustawa.

4. Ramy opracowania nie pozwalają przeanalizować wszystkich przypadków niedopracowanego prawa (w tym prawa samorządowego). Metoda, którą przyjęto w początkach transformacji ustrojowej, była w swych założeniach niezwykle prosta – uchwalamy szybko zmiany, które pozwolą odrzucić prawo ideologicznie nieakceptowalne, a potem będziemy je stopniowo poprawiać w zależności od bieżących potrzeb. Metoda ta ma się oczywiście nijak do zasady stabilności prawa. Wydaje się jednak, że po uchwaleniu Konstytucji RP w 1997 r. od ustawodawcy nie wymaga się już takiej szybkości działania, ale przeciwnie – rozsądku w tworzeniu stabilnego prawa wzmacniającego ustrój polityczno-społeczny i gospodarczy państwa,

którego ramy określiła ustawa zasadnicza. Przykładem takiej niestabilnej ustawy jest ustawa o finansach publicznych, która również dotyczy sfery finansów samorządu terytorialnego. Jej ciągłe zmiany nie mogą być tłumaczone nawet potrzebą normatywizacji finansów publicznych, ważnej dla beneficjentów systemu finansów publicznych⁶⁹. Analiza zmian w tej ustawie pozwala stwierdzić, że zmiany są na ogół próbami uszczelniania systemu finansów publicznych i poprawianiem nieprecyzyjności postanowień. W ostatnich latach zauważalną tendencją jest również powrót do zasad, które zwalczano w końcu XX w. – zasady niefunduszowania czy funduszy pozabudżetowych.

Jak trudno było osiągnąć konsensus polityczny na polu samorządności terytorialnej, widać doskonale na przykładzie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, która tak naprawdę ostatecznie została uchwalona 13.11.2003 r., a więc 13 lat po reaktywacji samorządu terytorialnego – wcześniejsze ustawy miały charakter epizodyczny.

Poprawność legislacyjna polskiego systemu tworzenia prawa po 1990 r. nie była nigdy szczególną troską ustawodawcy. Łatwość zmiany każdego uregulowania ustawowego nie dyscyplinowała do tworzenia prawa dogłębnie przemyślanego. Brak zaplecza merytorycznego przy tworzeniu prawa niewątpliwie nie mobilizuje posłów do tworzenia jasnych konstrukcji⁷⁰. Zupełnie nie można pogodzić się z faktem, że wskazywane przez część posłów podczas postępowania legislacyjnego błędy legislacyjne są bagatelizowane, co czasem prowadzi do sytuacji deprecjonujących powagę polskiego parlamentu – nowelizowania ustawy jeszcze przed jej wejściem w życie⁷¹ albo krótko po tym.

Można stwierdzić, że niektóre ministerstwa (np. Ministerstwo Finansów) z góry zakładają, że polskiego prawa w wielu przypadkach nie można stosować wprost – potrzebna jest specjalna interpretacja i obarczane są nią instytucje, nad którymi to

⁶⁹ Na temat normatywizacji finansów zob.: T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 16 i n.

⁷⁰ Sytuację tę pokazuje dokładnie stanowisko przewodniczącego komisji, który na zarzut braku czasu przejrzenia 700-stronicowego projektu tzw. ustawy o Polskim Ładzie (ustawa z 29.10.2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 2105 ze zm.) odpowiedział, że w ustawie tak naprawdę ważne są trzy kwestie dla obywatela – podniesienie kwoty wolnej od podatku, wzrost progów podatkowych do 120 000 zł, obniżka podatku ryczałtowego dla wybranych zawodów.

⁷¹ W zakresie prawa samorządowego taki przypadek miał miejsce w 2005 r., jeśli chodzi o ustawę z 26.11.1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.), w zakresie przekazywania dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, w 2018 r., kiedy uchwalono ustawę z 28.12.2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2538 ze zm.) – po dwóch miesiącach była nowelizowana, czy w 2021 r., kiedy w przypadku tzw. ustawy o Polskim Ładzie w dwa dni po podpisaniu ustawy przez Prezydenta RP pojawił się projekt jej nowelizacji.

ministerstwo sprawuje nadzór bezpośredni, np. izby skarbowe, lub też instytucje, na których działalność próbuje wpłynąć, np. regionalne izby obrachunkowe⁷².

Nikt w Polsce, jak dotychczas, nie obliczył strat Skarbu Państwa, jakie ponosimy wskutek niewłaściwej legislacji, wynikających z angażowania czasu całej armii prawników, polityków i organów stosujących prawo.

RYSZARD PAWEŁ KRAWCZYK [ORCID: 0000-0002-7068-0676] – doktor nauk prawnych; Katedra Prawa Konstytucyjnego, Uniwersytet Łódzki; od 1993 r. prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, w latach 2008–2014 przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych.

⁷² W przypadku regionalnych izb obrachunkowych nastąpiło to poprzez art. 13 pkt 11 u.r.i.o., który podczas nowelizacji ustawy został włączony do jej treści z inicjatywy Ministerstwa Finansów, lub też obowiązek uzgadniania interpretacji przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych z Ministerstwem Finansów, które to zadanie zostało nałożone na izby przez Ministerstwo Finansów w wyniku nowelizacji ustawy z 14.10.2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1927 ze zm.). W tym ostatnim przypadku otwartym pytaniem pozostaje kwestia pogodzenia niezawisłości kolegów izb podczas sprawowania funkcji nadzorczej z uzgadnianiem stanowiska z Ministerstwa Finansów.

IRENA LIPOWICZ

PRAWO ADMINISTRACYJNE MIĘDZY POSTULATEM PRECYZJI JĘZYKA A ZARZUTEM HERMETYCZNOŚCI

1. Prawo administracyjne ze wszystkich podstawowych gałęzi prawa uważane jest za najbardziej bliskie codziennemu doświadczeniu ludzi. W powszechnej świadomości prawo administracyjne działa na co dzień. W odróżnieniu od prawa cywilnego i karnego często doświadczane jest przez uczestnika postępowania w sposób bezpośredni. Prawne formy działania administracji stosowane w całej swojej różnorodności dotyczą każdego aspektu życia człowieka; już przy samej definicji administracji publicznej od czasów O. Mayera wskazuje się na tę specyfikę, na towarzyszenie spraw administracyjnych człowiekowi od urodzenia aż do śmierci, a ściślej rzecz biorąc – od aktu urodzenia do aktu zgonu¹.

W okresie pandemii COVID-19 mieliśmy także do czynienia z ogromną ofensywą prawa publicznego i przewagi egzekutywy odnotowanej w bardzo wielu krajach. Nasiliło się, odczuwane jako publicyzacja życia społecznego, wkraczanie w sfery uważane wcześniej za domenę życia prywatnego – na co zwraca uwagę J. Zielonka – regulowane obecnie prawem administracyjnym². Czy rzeczywiście jest to zjawisko trwałe i czy tłumaczy w ten sposób fakt, że coraz bardziej licznym i drobiazgowym regulacjom administracyjnoprawnym towarzyszy często poczucie wyobcowania jego adresatów? Zarzut hermetyczności języka regulacji administracyjnoprawnej, frustracji i rosnącej agresji jako jej skutku pojawia się obecnie m.in. w związku z restrykcjami covidowymi i łączy się z defensywną postawą władz publicznych. Argumentem obronnym wobec tego zarzutu jest m.in. postulat precyzji regulacji jako niezbywalnego wymogu i części standardu demokratycznego państwa prawnego, precyzji łączonej z jasnością, a nie z niedostępnością przekazu.

¹ H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne*, Wrocław 2003, s. 19–20.

² J. Zielonka, *Wolność w czasach pandemii* [w:] *Almanach Concilium Civitas 2022*, red. J. Żakowski, s. 375 i n.

2. Pojęcie precyzji, a raczej precyzji języka – jak wskazuje F.J. Campos-Zamora³ – oznacza taki język specjalistyczny, który zawiera wszystkie konieczne treści, jest jednoznaczny i w pełni potrafi przekazać swoje znaczenie. Jak wskazuje z kolei W. Otto, precyzyjny język specjalistyczny nie może mieć zrozumiałości języka potocznego; język prawa i język prawniczy powinny występować jako języki precyzyjne, zrozumiałe i efektywne⁴. Jest to ideał, do którego – zdaniem F.J. Camposa-Zamory – dążymy, ale nie jest on łatwy do osiągnięcia.

Język prawniczy dąży przede wszystkim do precyzji. Powodem tego jest chęć zapewnienia pewności prawa przekazywanego poprzez jasne i niepozwalające na nieporozumienie sformułowania. Całe napięcie polega na tym, że w języku potocznym lub – jak dzisiaj się mówi – użytkowym spotykamy się z jego nieokreśloną wieloznacznością, niespójnością. Język jest więc tym bardziej precyzyjny, im mniej językowych elementów niedookreślonych zawiera⁵.

W literaturze wskazano na trzy wymagania stawiane semantyce danego języka: po pierwsze – jest to kwestia tego, że reguły zastosowania tego języka powinny być w możliwie największym stopniu pozbawione luk; po drugie – zawiera on możliwie najmniejszą liczbę terminów, dopuszcza minimalną liczbę obiektów, pewną minimalną liczbę neutralnych elementów; i wreszcie po trzecie – znajdujemy stwierdzenie, że zastosowanie wyspecjalizowanego języka jest adresowane do specjalistów danej dyscypliny⁶. Pojęcia te będą precyzyjne wtedy, kiedy specjaliści danej dyscypliny – jak wskazuje F.J. Campos-Zamora – są w stanie rozstrzygnąć w każdym konkretnym przypadku, czy dane wydarzenie bądź zjawisko może być przyporządkowane temu pojęciu. Precyzyjność może być też stopniowalna – może występować wyższa lub niższa precyzja⁷. Tym większa precyzja danego pojęcia, im mniejsza liczba zdarzeń, które można mu przyporządkować. Im mniejszy stopień precyzyjności, tym większa liczba możliwych do przyporządkowania stanów. Trzeba oczywiście cały czas pamiętać, że w naukach społecznych pełna precyzja nigdy nie może zostać osiągnięta. Zdaniem autora precyzja wymaga też „określonej intersubiektywności” – dotyczy to zwłaszcza języka prawniczego.

Należy w ogóle zapytać za doktryną europejską, czy powinniśmy w języku prawnym i prawniczym dążyć do osiągnięcia precyzji. Autorzy podnoszą, że co prawda precyzja jest pewnym ideałem dla prawnika, ale nie stanowi celu samego w sobie. W życiu codziennym, jak się podnosi, brak precyzji może być także atutem, a mniej ekstremalna precyzja może być często wygodniejsza dla osiągnięcia

³ F.J. Campos-Zamora, *Anspruch auf Präzision der Rechtssprache*, https://www.academia.edu/35419298/Anspruch_auf_Pr%C3%A4zision_der_Rechtssprache (dostęp: 1.04.2022 r.), s. 1–2.

⁴ W. Otto, *Paradoxie einer Rechtssprache* [w:] *Sprache des Rechts und der Verwaltung*, Stuttgart 1981, s. 50–52.

⁵ Por. P. Skuczyński, *Narracyjność języka prawniczego w procesie tworzenia prawa*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2020/1, s. 72–74.

⁶ F.J. Campos-Zamora, *Anspruch...*, s. 2.

⁷ F.J. Campos-Zamora, *Anspruch...*, s. 3 i 6.

pewnej mobilności stosunków społecznych. Wiemy, że od braku precyzji należy odróżnić – czemu poświęcono ogromną literaturę – pojęcia niedookreślone i uznanie administracyjne. Jest to jednak celowe działanie ustawodawcy, pozwalające bez naruszania pewności prawa na odpowiednio swobodne, dostosowane do celów i zadań działania organów administrujących⁸.

3. W historii administracji i prawa administracyjnego powracają okresowo fale niechęci i zarzutów wobec tego sposobu regulacji, określanego przeważnie jako negatywnie rozumiana „biurokracja i hermetyczność”. Nie należy lekceważyć tych zarzutów ani związanych z nimi postulatów krytycznych, można bowiem zaobserwować, że po każdej tak rozumianej fali krytyki nadchodzi okres postulatów generalnego odbiurokratyzowania, taniego państwa, redukcji zadań i struktur administracji publicznej opartych na zarzucie onnipotencji administracji⁹. Czy bowiem obecna faza rozrostu prawa administracyjnego, zwłaszcza administracji rządowej, i wypieranie przez administrację rządową (z jej hierarchicznym działaniem i władczą regulacją) koncyliacyjnych i dwustronnych często działań samorządu terytorialnego nie wywołają po zakończeniu pandemii COVID-19 silnej reakcji – swoistego buntu przeciwko administracji publicznej i jej sposobom regulacji?

Jak wskazano w literaturze, obecna fala krytyki, często sterowanej, skierowana jest najpierw przeciw sądom powszechnym, językowi orzeczeń oraz postępowań cywilnych i karnych – tam również znajdujemy obserwację zjawiska i refleksję krytyczną. Wśród zarzutów stawianych administracji i prawu administracyjnemu jako całości znajdujemy ostatnio często zarzuty o kompletną hermetyczność i niezrozumiałość języka prawnego i prawniczego.

Schemat rozumowania jest następujący: fala postulatów o poszerzenie informacji prawnej i prawniczej, dostęp do treści regulacji i orzecznictwa okazała się wielkim rozczarowaniem. Stopień hermetyczności tego języka oraz inflacja prawa są tak wielkie, że prowadzą w istocie do sytuacji, w której mimo szerokich uprawnień informacyjnych adresat aktu normatywnego stoi bezbronny wobec proponowanej mu regulacji. Niezrozumiałe, hermetyczne teksty prawne i prawnicze są pojmowane jako instrument opresji, manipulacji wobec administrowanych.

Nie dotyczy to tylko adresata działań organu administrującego. Z jednej strony organy, które prawo mają stosować, są zalewane niespójną, pośpieszną regulacją o licznych sprzecznościach wewnętrznych, często niezgodnych nawet z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.¹⁰ – ostatnie dwa lata pandemii COVID-19

⁸ K. Kaczmarek, *Precyzja i niedookreśloność wyrażen w przepisach prawnych na przykładzie języka polskiego i węgierskiego*, „Comparative Legilinguistics” 2013/13, s. 51–60.

⁹ Por. np. analiza zjawiska: w zbiorze *Kryzys prawa administracyjnego*, red. D.J. Kijowski, Warszawa 2009; *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1 i 2, red. J. Zimmerman, Warszawa 2017.

¹⁰ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

dostarczyły wystarczająco dużo przykładów tego typu¹¹. Przypadki uważane wcześniej za niesłychane przekroczenie granic poprawnej, przyzwoitej legislacji, np. działania prawa wstecz, brak *vacatio legis*, są obecnie najspokojniej jawnie ogłaszane i dotyczą najbardziej podstawowych interesów jednostki, np. w odniesieniu do prawa podatkowego.

Z drugiej strony administratywiści zasadnie wskazują, że komplikujący się język jest wywołany także tym, iż doskonalenie ochrony prawnej, sprawne (sprawniejsze niż kiedykolwiek dzięki Internetowi) wyszukiwanie luk, nieścisłości i niekonsekwencji, odmiennego orzekania w identycznej sprawie sprawiają, że aby ustrzec się możliwości wykorzystywania luk w prawie – np. tzw. eufemistycznie określanej optymalizacji podatkowej – prawodawca ucieka w kazuistykę i próbę ujęcia wszystkich możliwych sytuacji faktycznych w proponowanych normach¹².

Prawodawcy, broniąc się przed zarzutem hermetyczności, wskazują na to, że jakiegokolwiek pozostawione wcześniej niedopowiedzenia czy nieścisłości są bezwzględnie wykorzystywane przez adresatów normy i ich reprezentantów, mogą być także przesłanką odpowiedzialności dla samych legislatorów. Niezbędna jest więc maksymalna precyzja języka, ale należy pamiętać przy tym o jeszcze jednym elemencie: mimo że zawsze towarzyszyło nam narzekanie na spadający poziom wykształcenia, to obecnie ze względu na upowszechnienie się komunikacji elektronicznej, z konieczności bardzo skrótowej, operującej raczej tweetami, SMS-ami niż długim artykułem, w czasach, gdy adresatowi dziękuje się z góry „wylewnie” za przeczytanie artykułu zamieszczonego w sieci, długie i złożone teksty prawnicze są jeszcze trudniej niż kiedykolwiek przedtem przyswajalne, zwłaszcza przez tzw. niewidocznych, według określenia zaproponowanego w socjologii.

Upraszczenie języka przestaje więc być już postulatem skierowanym do ustawodawcy ze względu na specyficzne potrzeby edukacyjne osób z niepełnosprawnością. Staje się natomiast coraz częściej konieczne powszechnie, z uwagi na rozwierającą się przepaść pomiędzy ogromną potrzebą precyzji a buntem przeciwko hermetyczności języka prawniczego, co może zdominować działania administracji i polityki w najbliższych latach.

Można było zaobserwować, jak łatwe jest zmobilizowanie emocji społecznych, np. przeciwko sędziom na podstawie kilku przedstawionych przypadków popełnianych przez nich przestępstw, ale także ogólnie określonej „arogancji” manifestowanej w niezrozumiałym języku. Nie mieliśmy jeszcze próby ogólnego zmobilizowania emocji społecznych przeciwko administracji publicznej, pojawiają się natomiast akcenty dyskredytowania, ograniczania samorządu terytorialnego

¹¹ S. Trociuk, *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021.

¹² M. Jaśkowska, *Atomizacja procedury administracyjnej a tworzenie specustaw* [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2014, s. 70–96.

i zawodowego¹³. W psychologii społecznej przy badaniu kwestii zaufania społecznego wskazuje się na to, w jakim zakresie niezrozumienie kryje frustrację, ale ta z kolei – przyszłą agresję. Skoro już obecnie język administracyjnych norm prawnych, ale także decyzji administracyjnych nie jest rozumiany, stoimy przed poważnym kryzysem przyszłości praworządności. Od czasów prawa rzymskiego jego podstawową regułą było to, że co prawda „nieznajomość prawa szkodzi”, ale podstawowy korpus norm prawnych był opracowany językiem jasnym i zrozumiałym dla jego adresatów. Postulat zrozumiałości prawa występuje także jako postulat polityczny, należy jednak stale zastanawiać się, w jaki sposób znaleźć wyjście z tak trudnej sytuacji.

Jest rzeczą niesporną, że elementów odpowiedzi należy poszukiwać także w naukach sąsiednich, w tym w socjologii i antropologii, ukazujących przenikliwość przyczyny obecnego stanu¹⁴. Nauka prawa administracyjnego powinna proponować jednak samodzielne rozwiązania, które pozwolą na umocnienie legitymizacji działania administracji publicznej. Charakterystyczne jest, że napięcie między hermetycznością a precyzją języka prawnego i prawniczego omawiane było przede wszystkim na tle orzecznictwa, a najwięcej pogłębionych rozważań w tym zakresie odnajdujemy w opracowaniach dotyczących wykładni prawa¹⁵. Znamienne, że niemal niezauważalne w naukach prawnych administracyjnych przeszła zasadnicza zmiana polegająca na końcu ery pisma drukowanego, powrocie do cywilizacji obrazu i kultury przekazu oralnego – mówionego. To, co stało się jasne dla antropologii, jest oczywiście rozpatrywane lub krytykowane w naukach prawnych, głównie jednak w kategorii objawów – niskiej jakości regulacji, inflacji prawa, anomii.

4. Najpoważniejszą systemową próbą przeciwdziałania rwącej się komunikacji z adresatami norm były intensywne działania na rzecz pogłębienia informacji i pomocy prawnej. Jawność prawa i powszechny do niego dostęp to kwestie zajmujące doktrynę w ciągu ostatnich 20 lat. Pozostawiły one trwałe korzyści; należy do nich przede wszystkim odejście od kultury administracji jako „czarnej skrzynki”, tajności na rzecz jawności, otwartości oraz postulatu przejrzystości i zrozumiałości działań administracji publicznej.

¹³ Zob.: E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, *Wprowadzenie* [w:] *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Sandomierz–Rzeszów 2017, s. 11 i n.; J. Korczak, *Decentralizacja i recentralizacja administracji publicznej na przykładzie zadań własnych i zleconych jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Aktualne problemy...*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, s. 17 i n., s. 29–33.

¹⁴ A. Fałana-Jafra, *Teoria zbiorów rozmytych – od nauk formalnych po nauki prawne: Wprowadzenie do problematyki w świetle osiągnięć polskiej lingwistyki prawa*, „Adeptus” 2021/17, s. 12–13.

¹⁵ H. Duszka-Jakimko, B. Kozicka, *Jasność prawa a (nie)przejrzystość języka prawnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018/1, s. 10 i n.

Jednakże, jak wskazują językoznawcy i antropolodzy, ewolucja, zmiany języka publicznego, które nastąpiły w ciągu 20 lat od przełomu XX i XXI w., stanowią część rewolucji kulturowej o bardzo gwałtownym charakterze. Koniec kultury druku jest przez nas wciąż jeszcze nie w pełni pojmowany: zupełnie odrębnie omawia się bowiem w literaturze niską kompetencję językową większości dorosłych Polaków, niski wskaźnik czytelnictwa, a zupełnie odrębnie – zjawiska populistyczne: żądania i oskarżenia wobec elit, agresję wobec osób lepiej wykształconych, a więc nastawienie na emocje, obraz i równorzędność przekazu.

Jak wskazują P. Nowak i M. Rutkowski¹⁶, takie nastawienie powoduje, że większość osób, do których kieruje się komunikaty, nie tyle słyszy teksty, ile ich słucha; widzi teksty, ale na nie nie patrzy, a więc jest to raczej skanowanie komunikatów niż ich odbiór. Taki system skanowania – jak wskazują językoznawcy – umożliwia zrozumienie tylko krótkich i łatwych tekstów, tymczasem w dalszym ciągu język komunikacji urzędów i sądów administracyjnych z obywatelami i innymi osobami charakteryzuje – zdaniem autorów – „skomplikowany, wyszukany i trudny gramatycznie, tradycyjny przekaz urzędowo-administracyjno-prawniczy”¹⁷. Niezwykle interesującym wątkiem, na który zwracają uwagę autorzy dyscyplin sąsiednich, np. językoznawstwa, jest to, że w poprzednim ustroju istnieli usankcjonowani „rzecznicy opinii”, którzy tłumaczyli tzw. niewidoczną, według określenia M. Króla, części społeczeństwa wyroki, uzasadnienia i decyzje. To, co stało się w sposób gwałtowny w XXI w. – a więc nowa równorzędność komunikacyjna – coraz bardziej koliduje z typową komunikacją XX w., w której najważniejsze były racjonalność dyskursu, hegemonia oraz hierarchiczny porządek. W epoce tzw. remediacji, a więc zasadniczego procesu zastępowania dominujących dotychczas mediów drukowanych i telewizyjnych przez nowsze media obecne w Internecie, stanowi to jakościową zmianę. W demokratycznym, pluralistycznym społeczeństwie zanikli „rzecznicy opinii”, autorytatywnie nadający znaczenie przekazowi, choć obecna telewizja publiczna próbuje taką rolę współcześnie przejąć. O ile dotychczas w zderzeniu interpretacji urzędowej administracyjnej i indywidualnej interpretacji emocjonalnej, zgodnej wyłącznie z własnym interesem stron, wygrywała ta pierwsza, o tyle obecnie spotykamy się z triumfem tej drugiej, z reakcją podważenia w razie negatywnego rozstrzygnięcia kompetencji sądów i urzędów uznanych za „obcych”. Zjawiska te z kolei nadają się znakomicie do wykorzystania w sytuacji dominacji politycznego porządku populistycznego, ale powód, dla którego staje się to współcześnie możliwe, jest dużo głębszy: powrót do oralności – ustnego przekazu – po wielu wiekach oznacza, że komunikacja pisemna zaczyna odtwarzać przekaz ustny; teoretycy mówią o tzw. piśmym języku mówionym. Pojawił się on najpierw w tekstach publicystycznych

¹⁶ P. Nowak, M. Rutkowski, *Współczesne zmiany kulturowo-komunikacyjne a język prawa. Uwagi na marginesie propozycji nowego modelu uzasadnienia orzeczeń sądowych*, „Poznańskie Studia Polonistyczne. Seria Językoznawcza” 2021/1, vol. 28(48), s. 88–90.

¹⁷ P. Nowak, M. Rutkowski, *Współczesne...*, s. 89–90, 92.

i w Internecie. Językoznawcy i antropolodzy diagnozują, że nasz współczesny dyskurs prawniczy pozostaje w głębokiej opozycji wobec tych zmian, broniąc twierdzy, jaką są tradycyjne cechy języka z epoki kultury druku.

Należy więc, wybierając czasem między perfekcyjną precyzją regulacji a jej hermetycznością, rozważyć, czy rolę nauk prawnych jest swoista obrona twierdzy wysokiej kultury druku, czy też obecna sytuacja nakazuje – dla zachowania podstawowych wartości, podstaw aksjologicznych systemu – zmianę (przygotowaną, celową i ograniczoną) sposobu komunikacji. Jest to zmiana porównywalna z ogólną ewolucją prawa administracyjnego, w której hierarchiczność i nadrzędność podmiotów administrujących wobec administrowanych pozostała wręcz istotą tego prawa, a równorzędność, formy niewładcze i dwustronne wydawały się na przełomie XIX i XX w. czymś niemożliwym do przyjęcia¹⁸. Choć współczesne opinie o prawie administracyjnym i jego język pozostają czasem wciąż jeszcze w tym świecie pojęciowym, samo prawo administracyjne – również dzięki orzecznictwu i doktrynie – zmieniło się zasadniczo. Nie tylko konsensualne formy działania administracji, lecz także ewolucja pojmowania samej istoty administracji i stosunku administracyjno-prawnego, łącznie z krytycznym podejściem do sformułowania pojęcia podmiotu administrowanego, stanowi już obecnie codzienność tej doktryny.

Jedynym elementem, w którym zmiana nie nastąpiła w sposób dostrzegalny dla otoczenia prawnego, jest właśnie kwestia komunikacji. Należy więc z jednej strony rozważyć i poddać w przyszłości szczegółowym badaniom kwestię, czy akty komunikacji obywatela z władzą publiczną nie odtwarzają rzeczywiście wciąż jeszcze hierarchicznego podporządkowania, od którego zarówno prawo administracyjne, doktryna, jak i orzecznictwo stopniowo odchodzą np. w formach działania, pozostawiając je tylko w tych obszarach, w których jest to niezbędnie konieczne. Jeśli bowiem język komunikacji pozostał niezmieniony, mamy do czynienia z rozejściem się obu grup uczestniczących w komunikacji prawniczej. Język, jak wskazują autorzy, może podtrzymywać i utrwalać poczucie ekskluzywności, dominacji, statuować „asymetryczny porządek instytucjonalny”, widoczny w codziennych aktach komunikacyjnych. W psychologii społecznej mówi się wręcz o ukrytym i wysublimowanym protekcyjnym i paternalistycznym tej komunikacji, o ukrytej próbie „obrony statusu komunikacyjnego”. Z drugiej strony język ten odbija już postępujący proces zmian. Ukazuje to ewolucja właśnie pojęcia precyzji. Bezwarunkowe i bezrefleksyjne dostosowanie się do nowo tworzonych reguł „pisanego języka mówionego” grozi prymitywizacją języka. Należy więc zgodzić się z językoznawcami, że ważne jest poszukiwanie kompromisu, zwłaszcza w sytuacji, gdy dyskursy rozchodzą się aż tak bardzo, a obowiązek poszukiwania tego kompromisu leży po stronie świata prawniczego.

¹⁸ E. Schmidt-Assmann, *Dogmatyka prawa administracyjnego. Bilans rozwoju, reformy i przyszłych zadań*, Warszawa 2022, s. 103 i n.

Rozwój nauki sprawił, że od dawna jest oczywiste to, jak bardzo potrzebujemy popularyzatorów nauki, pośredników, którzy pozwolą zrozumieć szerszym grupom ludności istotę odkryć naukowych, bez prymitywizacji, choć w sposób ułatwiony i ogólny. Powodzenie takich utalentowanych popularyzatorów pokazuje, jak wielka jest to potrzeba. Nigdy nie dopracowaliśmy się popularyzatorów prawa jako osobnej grupy, osobnych uznanych zawodowych pośredników. Język specjalistyczny uważa się za język wyższy. W kształceniu prawniczym wkłada się wiele wysiłków w jego opanowanie. Jeżeli jednak diagnozujemy, że używanie tekstu specjalistycznego w tekstach przeznaczonych także dla niespecjalistów jest już po prostu nieefektywne komunikacyjne i że ciężar należy przesunąć na poprawność, ekonomiczność i kompetencje tekstu, to znaczy, iż tego wysiłku w poszukiwaniu kompromisu wymagamy od nauki prawa, od teorii komunikacji. Oznacza to również konieczność reformy studiów prawniczych, ponieważ w obszarze komunikacji szybkość zmian jest zaskakująca.

Jeżeli specjaliści od języka sygnalizują nam, że typowy dla tradycyjnej kultury prawniczej język literacki jest rozumiany już tylko przez ludzi rzetelnie wykształconych, ludzi starszych oraz elity, że to już archiwalny język drugiej połowy XX w., to jest on trudny do zrozumienia i interpretacji nie tylko przez „niewidocznych” społecznie. Językoznawcy oceniają więc typowe pisma prawnicze – czasem surowo – jako anachroniczną „kancelaryjną elegancję” oraz diagnozują budowanie dystansu w relacjach z odbiorcą. Piszą o „etykiecie epistolarnej” w sytuacji zaniku listów i kultury epistolografii, o coraz większej przepaści wobec cyfrowej cywilizacji i kultury. Jednak język użytkowy, publiczny, zrozumiały dla każdego jest czasami uważany za zbyt prosty lub zbędny w przypadku regulacji adresowanych do specjalistów

Pragmatyzm w dostosowaniu języka komunikacji publicznej powinien stopniowo zastąpić atmosferę obronnej twierdzy. Co mogłoby być tym kompromisem w erze komunikacji e-mailowej? To poszukiwanie takich jednostek tekstu i takich elementów, w których można byłoby znaleźć miejsce dla języka użytkowego. W literaturze przedmiotu postuluje się, aby takim miejscem spotkania dwóch porządków językowych stały się np. uzasadnienia sądowe¹⁹.

Powtórzmy – brak efektywnego kompromisu komunikacyjnego powoduje budowanie i pogłębianie przepaści między elitą a „niewidocznymi” i tzw. zwykłymi ludźmi, prowadzi także do atakowania elit, jako wyobcowanych, przy czym przedkłada się jako dowód kompletnie niezrozumiały dla nich język przekazu. W podobną pułapkę wpadły współcześnie niestety inne podmioty np. samorządu zawodowego i autorytety prawnicze. Ponieważ zmiana następowała stopniowo, choć dość szybko, jej radykalny charakter łatwo uchodzi naszej uwadze.

¹⁹ J.G. Firlus, A. Ozimek, *Definiowanie oraz wykładnia pojęć w prawie administracyjnym na przykładzie procesów inwestycyjnych*, „Forum Prawnicze” 2016/5, s. 71–88.

Pojawiały się co prawda już postulaty wprowadzenia języka łatwego do zrozumienia, upraszczania go, ale wychodziły one właściwie z nurtu komunikacji alternatywnej i były początkowo spowodowane chęcią włączenia osób niepełnosprawnych fizycznie i intelektualnie do głównego nurtu komunikacji, stały się wyrazem poszanowania ich praw. Historia wyprzedziła oczekiwania: język łatwy do zrozumienia staje się koniecznością w codziennej komunikacji głównego nurtu, a opóźnienie w jego implementacji jako języka użytkowego jest jednym z ważnych elementów dyskredytowania prawa, administracji i współczesnych elit w sposób ogólny. Zadajmy sobie pytanie, jakie powinny być dozwolone albo preferowane obszary języka użytkowego, a w jakich można pozostawić jeszcze formalny XX-wieczny język wysoki. Co powinno być zasadą, a co wyjątkiem? Czy język łatwy do zrozumienia powinien – podobnie jak w przypadku orzeczeń sądowych – znajdować swoje miejsce w uzasadnieniu, czy też odwrotnie – do tradycyjnej sentencji i uzasadnienia decyzji administracyjnej powinno być dodawane swoiste „tłumaczenie” w języku łatwym do zrozumienia, nakładanym na istniejącą strukturę?

„Przepuszczanie” tekstów urzędowych przez takie sprawdzanie, zastanowienie się nad adresatem aktu i takie jego korygowanie, aby sprowadzić go do poziomu języka użytecznego, a nawet do języka publicznego ograniczonego co do liczby słów (fachowcy piszą nawet o 2000–3000), ale jednak sformułowanego w poprawnej polszczyźnie, skutecznego i nawet pięknego, jest możliwe. Należałoby dążyć do oczyszczenia języka specjalistycznego z tzw. inercji komunikacyjnej wynikającej z wieloletniej bezrefleksyjnej tradycji i do oczyszczania języka specjalistycznego z „nadmiarowości”, a także ze swoistych „defektów językowych”²⁰.

Jak wskazuje J. Supernat w opracowaniu *Język prawa administracyjnego*²¹, możemy mówić o wielości języków: administracyjnym (to język prawa stanowionego krajowego oraz Unii Europejskiej), porównawczym, miejscowym, czy wreszcie o języku prawa zakładowego, a także akademickim czy sędziowskim. Autor podkreśla, że praktyczne problemy stanowienia jasnego, prostego i precyzyjnego prawa Unii Europejskiej (zasadniczo prawa publicznego) doprowadziły do zawarcia porozumienia międzyinstytucjonalnego z 22.12.1998 r. w sprawie wspólnych wytycznych dotyczących jakości prawodawstwa wspólnotowego (obecnie unijnego)²². Zgodnie z motywem 7 porozumienia wytyczne co prawda nie są prawnie wiążące, ale stanowią instrukcje dla instytucji stanowiących prawo oraz dla osób w tych instytucjach, a więc ekspertów prawnych i językowych. W porozumieniu przewidziano środki wykonawcze przyjętych w niej wytycznych i zasad, a wśród nich przeszkolenie urzędników i pracowników w sporządzaniu aktów prawnych. Podstawową

²⁰ P. Nowak, M. Rutkowski, *Współczesne...*

²¹ J. Supernat, *Język prawa administracyjnego* [w:] *Kryzys, stagnacja, renesans. Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, red. M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka, Warszawa 2021, s. 47 i n., s. 50–54.

²² Dz.Urz. WE C 73 z 1999 r., s. 1.

rolę odgrywa w tym zakresie przygotowany wspólny przewodnik²³. Dokument ten pochodzi z 16.03.2000 r., a w 2013 r. ukazało się jego drugie wydanie. Nosi on tytuł: *Wspólny przewodnik praktyczny Parlamentu Europejskiego Rady i Komisji przeznaczony dla osób redagujących akty prawne Unii Europejskiej*. W przewodniku oraz w porozumieniu znajdujemy sześć wytycznych będących zasadami ogólnymi oraz uzupełniające wyjaśnienia komentarzy i przykłady.

Do omawianej problematyki odnoszą się w szczególności wytyczne nr 1, 5 i 2. W pierwszej wytycznej znajdujemy regułę, że akty prawne Unii Europejskiej redagowane są w sposób jasny, prosty i precyzyjny. Precyzja występuje tu więc obok jasności i prostoty. Oznacza to, że w przekonaniu autorów samo pojęcie precyzji jako dokładności regulacji nie zawiera jeszcze w sobie w sposób oczywisty tych dwóch pozostałych cech. Wytyczną, jak wskazuje autor, wyprowadza się z zasady pewności prawa oraz zasady równości obywateli wobec prawa. Skoro obywatele mają być wobec prawa równi, prawo to powinno być dostępne i zrozumiałe dla wszystkich. W przypadku prostoty i precyzji podkreśla się w przewodniku, że mogą one być trudne do pogodzenia, dlatego zaleca się równowagę między tymi wymogami, tak aby „dany przepis pozostał jak najbardziej precyzyjny będąc równocześnie wystarczająco łatwym do zrozumienia”²⁴. Wskazuje się tu wyrażnie na zasady używania prostych pojęć i języka ogólnego, a jasność sformułowań zaleca się przedkładać nad względy stylistyczne. Dodatkowym argumentem na rzecz takiego działania jest przypomnienie, że tekst gramatycznie poprawny łatwiej zrozumieć w języku źródłowym, a także łatwiej go przetłumaczyć. Elementem unikania hermetyczności jest także formułowanie (zgodnie z wytyczną nr 2) przepisów, aby adresat nie miał żadnych wątpliwości co do praw i obowiązków z nich wynikających. W przypadku prawa unijnego należy więc unikać w przepisach rozporządzeń wskazywania organów krajowych pośredniczących w ich stosowaniu, a w przypadku dyrektyw, które skierowane są do państw członkowskich, przepisy formułuje się mniej szczegółowo, ale czyni się to w sposób celowy, aby pozostawić państwom członkowskim wystarczającą swobodę przy ich transpozycji. Oznacza to, że precyzja musi ustąpić przed pozostawieniem niezbędnych „luzów decyzyjnych”.

Przewodnik zaleca ostrożność w stosowaniu pojęć lub terminologii właściwych dla krajowych systemów prawnych. Również w tym przypadku pojawia się wymóg redagowania tekstu źródłowego w sposób szczególnie prosty, jasny i bezpośredni. Zaleca się unikania żargonu, „modnych sformułowań” i wyrażeń łacińskich w znaczeniu odbiegającym od przyjętego znaczenia prawnego. Przestrzega się także przed stosowaniem zwrotów specyficznych tylko dla jednego kraju i wskazuje na możliwość rozbieżności znaczeniowej w przypadku nieprzemyślanego używania

²³ *Wspólny przewodnik praktyczny Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji przeznaczony dla osób redagujących akty prawne Unii Europejskiej*, Luksemburg 2015, pkt 1.4.

²⁴ *Wspólny przewodnik praktyczny...*, pkt 1.4.

zwrotów specyficznych dla jednego kraju. W przypadku prawa administracyjnego europejskiego odnajdujemy również ogólne rozważania dotyczące języka przekazu. J. Supernat wskazuje zwłaszcza w tym kontekście szwedzkie badania prawno-porównawcze zasady dobrej administracji w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Odmienny problem stanowi język prawa administracyjnego porównawczego w prawie krajowym – niezbędne jest przestrzeganie „poprawności, precyzji i jasności sformułowań”. Autor wskazuje także, jakiej erozji ulegają te postulaty w warunkach – często chaotycznej – regulacji pandemicznej²⁵. Pozytywnie została oceniona natomiast pod względem jasności i precyzji – jasności będącej przeciwieństwem hermetyczności – praca z zakresu projektu RENUAL – modelowych przepisów postępowania administracyjnego.

Reasumując, skoro zmiany kulturowo-komunikacyjne postępują niezwykle szybko, to równie ważne jest szybkie reagowanie. Zasada trójjednostki władz, demokratyczne państwo prawne wymagają respektu i ochrony, ale nie powinny służyć jako usprawiedliwienie dla bezczynności: anachroniczności i hegemonii komunikacji w administracji publicznej. Hermetyczność tekstów jest bowiem utożsamiana ze swoistą „tajnością” języka lub wręcz z wysiłkiem, aby ukryć przed użytkownikiem jego rzeczywistą treść. Przeciwnie więc – obrona tych idei musi nie tylko przebiegać na swoistym „froncie zewnętrznym”, lecz także posiadać wymiar „wewnętrzny”: jest nim przebudowa komunikacji właśnie po to, aby nie utracić akceptacji społecznej samej idei demokratycznego państwa prawnego ani dorobku orzecznictwa w tym zakresie. Aby odebrać „paliwo” antagonistom, potrzebne jest działanie wyprzedzające. Stanowienie prawa wymaga więc zmiany sposobu komunikacji. Nie jest to podejście zupełnie nowe. Zostało ono zastosowane w sposób systemowy i przemyślany w okresie reformy administracji publicznej w latach 1998–1999, w której wielki udział miał Mirosław Stec²⁶. Zastosowany wówczas sposób podejścia do procesu legislacyjnego z szerokim uwzględnieniem wysłuchań publicznych i dialogu społecznego wyprzedzał zdecydowanie swoje czasy. Doświadczenia ówczesnej reformy stanowiły także swoiste laboratorium w stosowaniu narracji w prawie administracyjnym. Warto powrócić do tych doświadczeń również poprzez wyodrębnienie preambuły i uzasadnień jako obszarów, w których może nastąpić szczególnie aktywna i przyszłościowa przebudowa komunikacji.

IRENA LIPOWICZ [ORCID: 0000-0001-6794-6683] – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego.

²⁵ J. Supernat, *Język prawa...*, s. 62–63.

²⁶ *Reforma administracji publicznej 1999. Dokonania i dylematy. Raport programu reformy administracji*, red. M. Stec, Warszawa 2001.

JERZY STĘPIEŃ

KU NOWEMU PAŃSTWU

Profesor Mirosław Stec niezwykle zasłużył się samorządowi terytorialnemu, oddając w początkach polskiej transformacji jego odbudowie swą wiedzę i młodzieńczy entuzjazm bez reszty. Także w późniejszych latach wspierał go nie mniej silnie, pełniąc w naszym państwie wiele ważnych funkcji. Zawsze miałem też wrażenie, że Jego identyfikacja z samorządem była zupełna, ale jednocześnie nie było nigdy wątpliwości, że należał do tego kręgu osób, które samorząd terytorialny postrzegały nie jako strukturę samą w sobie, ale jako ważny element państwa w ogóle. Nie zawsze może też Jego rola w kształtowaniu samorządu w pierwszym okresie była widoczna, przynajmniej z perspektywy głównego ośrodka skupionego wokół prof. J. Regulskiego, ale choć od początku ten wkład był znaczący, to z czasem stawał się coraz bardziej czytelny. Sprzyjała temu jednocześnie równoległość aktywności Profesora zarówno w życiu akademickim, jak i państwowym, a także społecznym. Rozwój akademicki szedł tu szczęśliwie w parze z gromadzeniem bieżących doświadczeń w służbie publicznej, zdobywanych niejako na pierwszej linii. Trudno sobie wyobrazić lepszy przykład synergii niż takie właśnie łączenie pracy naukowej, w dużej mierze jednak teoretycznej, z koniecznością natychmiastowej weryfikacji ustaleń naukowych w codziennej praktyce np. Delegata Pełnomocnika Rządu ds. Samorządu Terytorialnego, którym profesor Mirosław Stec został bezpośrednio po powstaniu rządu Tadeusza Mazowieckiego.

Owym pełnomocnikiem był prof. J. Regulski, wraz ze swoimi wojewódzkimi delegatami, pełniący kluczową rolę we wdrożeniu reformy gminnej, a Delegat krakowski szybko zdołał zdobyć bardzo znaczącą pozycję w tym zespole. Od początku angażował się także w prace powołanego wówczas na styku administracji rządowej oraz Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej eksperymentalnego wówczas Małopolskiego Instytutu Samorządu Terytorialnego i Administracji (MISTiA), pełniąc przez kolejne dziesięciolecia funkcję przewodniczącego jego Rady. Trzeba podkreślić, że krakowski ośrodek Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej był i jest nadal jej czołowym segmentem, i to z pewnością najbardziej innowacyjnym, a także efektywnym w skali kraju. To również wielka zasługa Profesora, choć zgodnie z wymogami ustawowymi, zakazującymi tworzenia przez administrację rządową wspólnie z organizacjami pozarządowymi tych samych podmiotów, legendarna MISTiA

musiała zakończyć swoje istnienie, stając się integralną częścią Fundacji, bez organizacyjnego powiązania już z rządową administracją wojewódzką.

1. RZECZPOSPOLITA SAMORZĄDEM STOI

Dziś po ponad już 30 latach od wprowadzenia samorządowego ustroju gminnego, a także po ponad 20 latach od powołania samorządowych powiatów i województw, widać, jak ważne były to reformy. We wszystkich tych przedsięwzięciach państwowych o ogromnej skali prof. M. Stec brał aktywny i efektywny udział i z pewnością z dzisiejszej perspektywy może czerpać wielką satysfakcję ze swojej pracy. Samorząd terytorialny zapewnił naszemu państwu nie tylko rozwój, lecz także stabilność, tak konieczną szczególnie w chwilach przełomu i turbulencjach doby współczesnej.

Po 24.02.2022 r., widać to z siłą oczywistości. To właśnie na barkach samorządów i blisko współpracujących z nimi organizacji pozarządowych spoczywa główny wysiłek przyjęcia w tych dramatycznych i tragicznych dniach rzeszy uchodźców z Ukrainy. Nie da się przecenić też tych wszystkich działań, które podejmują spontanicznie indywidualne osoby oraz liczne organizacje pozarządowe, które są ważnym komponentem struktury każdego nowoczesnego państwa rozumianego jako wspólnota obywateli. Właśnie takie dramatyczne wydarzenia i okoliczności ujawniają w sposób wyjątkowo czytelny rzeczywiste oraz autentyczne zdolności i siły tkwiące w społeczeństwie. Spontaniczna aktywność poszczególnych osób, które indywidualnie bądź grupowo podejmują konieczne w danym momencie działania, jest wspaniałą podpowiedzią, jak powinno być zorganizowane państwo, by możliwie najefektywniej wykorzystywać społeczny potencjał tkwiący w indywidualnych działaniach. Tak właśnie rodziła się w nowoczesnej Europie świadomość istoty zasady pomocniczości (subsydiarności), która wzmacnia poczucie obywatelstwa i współsprawstwa, wyznaczając organom samorządu terytorialnego i władzom centralnym funkcję wspierającą w tych wszystkich działaniach, tzw. inicjatywę oddolną – nie lubię tego określenia, bo niepotrzebnie dzieli społeczeństwo na „góre” i „dół”, co jest w sumie reliktem absolutyzmu. Zdecydowanie lepiej mówić o kręgach oddziaływania poszczególnych władz publicznych, z założeniem, że miejsca jednostki upatrywać będziemy zawsze w centrum koncentrycznych kół tego oddziaływania. Zasada pomocniczości z trudem przebijała się do świadomości europejskiej jeszcze w okresie międzywojennym, by stać się fundamentem budowy nowej Europy po II wojnie światowej. Jeśliby w tym miejscu szukać jakiegoś kontrapunktu w równoległym rozwoju Ameryki, to samo przez się narzuca się, że zasada subsydiarności, choć właściwie nigdy nie została tam zwerbalizowana, od początku dyktowała organizację społeczeństwa i państwa, konsekwentnie budując potęgę Ameryki jako światowego mocarstwa.

Polska z powodów politycznych nie mogła bezpośrednio po II wojnie światowej realizować wizji zdecentralizowanego państwa, ale otwarcie naszego „okna transferowego” na Zachód stworzyło szansę na dołączenie do grona państw stawiających

zasadę decentralizacji i subsydiarności w centrum uwagi. Szansy tej nie zmarnowaliśmy dzięki m.in. takim osobom jak profesor Mirosław Stec, którego aktywność w początkach transformacji oraz przez wiele lat później była nie do przecenienia. To samo można powiedzieć o Jego zaangażowaniu się w realizację II etapu reformy samorządowej w czasie rządu J. Buzka, która była naturalnym dopełnieniem reformy gminnej. Tym razem Profesorowi przypadła rola czołowego eksperta Nadzwyczajnej Komisji Sejmowej, a także aktywnego członka zespołu ds. samorządu województwa, działającego w ramach Instytutu Spraw Publicznych.

2. W POSZUKIWANIU SPRAWNOŚCI PAŃSTWA

Trudno w tym miejscu wymienić wszystkie funkcje publiczne, które profesor Mirosław Stec pełnił w następnym okresie, ale niech mi będzie wolno zwrócić uwagę na Jego angażowanie się w prace Rady Służby Cywilnej, bo właśnie ta przestrzeń życia państwowego stała się równie ważną co samorząd sferą Jego aktywności – szczególnie od momentu objęcia funkcji przewodniczącego tej instytucji. Właśnie w tej ostatniej perspektywie ujawnia się szczególnie wyraźnie Jego spojrzenie na całość organizmu państwowego i tego rodzaju spojrzenie dało mi asumpt do tego, by niniejsze opracowanie, pisane z myślą o publikacji w Księdze Jubileuszowej, poświęcić właśnie takiemu całościowemu ujęciu, pozwalającemu – nie tracąc z pola widzenia bliskiej nam obu problematyki samorządowej – popatrzeć na stan naszego państwa w szerszej perspektywie.

Piśmiennictwo ostatniego trzydziestolecia zdołało bardzo głęboko i szeroko spenetrować wiele aspektów funkcjonowania samorządu terytorialnego. Liczba opracowań teoretycznych, monograficznych oraz raportów, ekspertyz i wszelkiego rodzaju publikacji poświęconych tej problematyce jest doprawdy imponująca. Każdego roku ukazują się kolejne komentarze do ustaw samorządowych, nie brak też inspirujących badań oraz prawdziwie doniosłych dzieł naukowych, ale jeśli popatrzymy w tym kontekście na pozycje poświęcone administracji rządowej, rzuci nam się w oczy zdumiewająca nierównowaga. Samorządem zajmujemy się równie intensywnie zarówno z punktu widzenia jego organizacji oraz narzędzi, którymi się posługuje, jak i z uwagi na przedmiot działania – chodzi tu głównie o jego zadania i kompetencje oraz aspekty finansowe. Zauważymy też obfitość i różnorodność publikacji na temat zadań i kompetencji oraz efektów funkcjonowania administracji rządowej, ale uderzające jest, i zastanawiające przy tym, ubóstwo prac poświęconych instrumentarium, którym dysponuje rząd i administracja rządowa, posługując się nim w codziennej praktyce. Dotyczy to także aspektów organizacyjnych, i to tych ściśle wewnętrznych, jak również na styku z innymi instytucjami państwowymi – parlamentem, sądownictwem, organami kontroli itd. Tymczasem co rusz zaskakuje nas jakaś kompletna bezradność w poszukiwaniu przyczyn niedomogów funkcjonowania naszego państwa. Niech za pierwszy z brzegu przykład

posłuży nam ostatnio bulwersująca szeroko kwestia usytuowania, podporządkowania i kontroli służb specjalnych. Naraz ze zdumieniem odkrywamy, że ani rząd, ani parlament, ani nikt inny nie dysponuje aparatem zapewniającym realną kontrolę nad służbami specjalnymi, których namnożyło się w ostatnich latach już kilkanaście, a których rzeczywista pozycja, narzędzia i możliwości działania prowokują całkiem zasadne pytania, kto tu właściwie kogo kontroluje i kto komu wyznacza agendę. A obraz funkcjonariuszy posługujących się nadzwyczajnymi środkami inwigilacji, podczas kiedy ich koledzy (i koleżanki) wynoszą banknoty idące w miliony w plastikowych reklamówkach, będzie nas chyba prześladował już do końca świata, a może nawet jeden dzień dłużej... Wiele przykładów swoistej dysharmonii w funkcjonowaniu rządu i wręcz nieporadności dostarczył nam ostatnio, i ciągle dostarcza, czas pandemii. Wiele niedomogów już się ujawniło i z pewnością dało o sobie znać w związku z falą uchodźców spowodowaną wojną Rosji z Ukrainą.

Muszą więc wcześniej czy później pojawić się wreszcie zasadnicze pytania o sprawność organizacji państwowej, a raczej o jej kompromitujący brak. Świat nigdy nie miał litości dla nieudaczników, a komplikujące się coraz bardziej relacje wewnętrznych i zewnętrznych odniesień muszą wcześniej czy później spotkać się z pytaniami o jakość „oprządkowania” procesów decyzyjnych. Jedne państwa jawią się przecież jako lepiej zorganizowane, inne pozostawiają pod tym względem wiele do życzenia. Również w dyskusji o stanie samorządności rzuca się w oczy nieodłączny kontekst organizacji rządu centralnego. Nieodmiennie pojawia się w tych dywagacjach np. stwierdzenie, że administracja rządowa ma charakter „silosowy”, co sprawia, że poszczególne ministerstwa działają bez odpowiedniej koordynacji, prowadząc własne polityki bez uwzględnienia tego, co się dzieje w tej samej materii w innych.

Warto więc poszukiwać odpowiedzi na pytanie, dlaczego tak się dzieje, czy raczej co o takim stanie rzeczy zdecydowało. W dużym stopniu winna takiemu stanowi rzeczy jest oczywiście historia. Jedne państwa miały bowiem luksus nieprzerwanego przez wieki budowania własnej kultury organizacji i funkcjonowania państwa, inne – tak jak nasze – traciły zdolność uczenia się nawet na własnych błędach – i to wielokrotnie, ponieważ historycznie znikwały albo wyłaniały się z niebytu po kolejnej przerwie w praktykowaniu własnej państwowości. Tego rodzaju kataklizmy zawsze wywoływały straty nie do odrobienia w krótkim czasie. Nie trzeba nikogo przekonywać, że sprawne funkcjonowanie państwowości nierozzerwalnie łączy się z szeroko rozumianą kulturą polityczną, a ta budowana jest przecież przez wieki.

Pod tym względem Polska została dotknięta wyjątkowo dotkliwie: zmuszeni zostaliśmy do budowania struktur naszego państwa dwukrotnie, a wiele przemawia za tym, że nawet trzykrotnie, jeśli się zważy, że lata bezpośrednio po II wojnie światowej łączyły się w dużym stopniu z zaprzepaszczeniem dorobku II Rzeczypospolitej, także i pod tym względem. Zostaliśmy wyłączeni z procesów unowocześniania własnego państwa przez większą część XIX w., choć jednak przynajmniej do 1830 r. zrobiono pod tym względem wiele dobrego. Co prawda z chwilą odzyskania niepodległości

pod koniec 1918 r. też nie zaczynaliśmy budowania wszystkiego całkowicie od zera, gdyż już po Akcie 5.11.1916 r.¹ pojawiło się wiele ciekawych rozwiązań państwowo-twórczych, ale z natury rzeczy nie byliśmy w stanie w tym okresie wszystkiego czynić samodzielnie ani tym samym całkowicie na własną odpowiedzialność. Niemniej jednak zadziwiający jest w naszej historiografii rys niedoceniań tego okresu, a nawet lekceważącego pomniejszania znaczenia tego, co wówczas zrobiono. Przecież od 1916 r. w wielu miejscach zaczyna na nowo działać samorząd terytorialny, powstaje całkowicie polskie sądownictwo z Sądem Najwyższym u szczytu (wrzesień 1917 r.), od jesieni 1916 r. zaczyna uaktywniać się administracja centralna, a z początkiem 1918 r. (1 lutego) pojawia się dekret Rady Regencyjnej z 3.01.1918 r. o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskim², w którym bardzo szczegółowo uregulowana została organizacja Rady Ministrów, a także poszczególnych ministerstw. Doniosłość tego dokumentu jest wyjątkowa – nie tylko był to pierwszy historycznie akt normatywny odradzającej się państwowości, lecz także przez wiele dziesiątków lat stanowił jedyny dokument, który dość szczegółowo określał zarówno organizacyjne ramy działania rządu, jak i zakres przedmiotowy działania poszczególnych, wymienionych w nim ministrów, zasady działania rady ministrów jako całości, a nawet kompetencje podsekretarzy stanu.

W okresie międzywojennym poza uregulowaniami na poziomie konstytucyjnym (*nota bene* niewielkimi) nie pojawiały się akty normatywne, które postanowienia dekretu by zmieniały, a nawet modyfikowały. Co więcej, mimo że Konstytucja Marcowa³ w art. 63 postanawiała, że „Liczbę, zakres działania i wzajemny stosunek ministrów, jak również kompetencje Rady Ministrów określi osobna ustawa”, to nigdy do wydania takiego aktu ustawowego nie doszło i tak się działo, wybiegnijmy przy tej okazji już teraz w przyszłość, aż... do II połowy lat 90. Po zamachu majowym rola ustawodawcza parlamentu została mocno uszczuplona, podstawową funkcję regulacyjną pełniły różnego typu rozporządzenia i właśnie w ten sposób, w drodze rozporządzenia z 25.08.1926 r., Rada Ministrów wydała zwykłe rozporządzenie w sprawie zasad organizacji i urzędowania ministerstw⁴, ale mimo to nie pojawił się analogiczny akt dotyczący całości władzy wykonawczej.

W późniejszym okresie w ogóle nie dbano o tworzenie podstaw prawnych dla organizacji poszczególnych elementów rządu centralnego; pracami rządu kierowało np. Prezydium Rady Ministrów, które nie miało nawet takiej podstawy prawnej jak zwykłe ministerstwo⁵.

¹ <https://ipn.gov.pl/pl/aktualnosci/37092,Akt-5-listopada-przelom-w-czasie-wielkiej-wojny.html> (dostęp: 1.07.2022 r.).

² Dz.P.K.P. Nr 1, poz. 1, ze zm.

³ Ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.).

⁴ M.P. Nr 203, poz. 578.

⁵ J. Przygodzki, *Komisje dla usprawnienia administracji publicznej w II Rzeczypospolitej. Studium historycznoprawne*, Wrocław 2019, s. 210.

W tej sytuacji nasuwa się pytanie, jak to było w ogóle możliwe, by kwestie podstawy prawnej działania władzy wykonawczej nie pojawiały się tak długo w centrum uwagi. Odpowiedź wydaje się jednak stosunkowo prosta: początkowy okres międzywojnia to przecież czas budowania podmiotowości nowego państwa, ustalania jego granic oraz pozycji międzynarodowej. A rząd po prostu był i działał, i to działał w warunkach bezpośredniego zagrożenia dla samego istnienia państwa (wojna polsko-bolszewicka). Skoro więc rząd istniał i działał, konieczne było zajmowanie się wszystkim innym, ale nie nim samym.

Z tego punktu widzenia ważniejsza była z pewnością dyskusja na temat przyszłych rozwiązań konstytucyjnych niż zaprzatanie sobie uwagi zasadami działania tego, co i tak już funkcjonowało. Może też jedną z przyczyn była niechęć rządzących do ustalania ograniczeń dla siebie samych, w każdym razie kwestia uporządkowania podstawy prawnej działania przestała być ważna, tym bardziej że niebawem zamach majowy zepchnął tego rodzaju kwestie na zupełny margines.

Nie oznacza to jednak, że problemy z wewnętrznym funkcjonowaniem rządu nie dawały o sobie znać ani że nie zmuszały rządzących do podejmowania wysiłków zmierzających do usprawnienia rządu i zarządzania państwem. Wyrazem tego było powoływanie co jakiś czas specjalnych komisji, którym stawiano za cel wypracowanie sposobów i metod poszukiwania oszczędności w działaniu rządu i administracji, a także usprawniających ich funkcjonowanie. Wysiłki te wpisywały się w procesy znacznie szerzej zakrojonych poszukiwań optymalnych rozwiązań w tym zakresie zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i krajach Europy Zachodniej – wszędzie bowiem piętrzące się zadania zmuszały rządzących do stałej refleksji nad działaniem wszelkich służb państwowych.

Nie jest celem niniejszego szkicu szczegółowe przedstawienie tego rodzaju prób podejmowanych w Polsce i na świecie, nie ma zresztą takiej potrzeby, skoro zrobiono to gdzie indziej bardzo szeroko i kompetentnie, jak np. we wspomnianej pracy J. Przygodzkiego, ale konieczne jest w tym miejscu zwrócenie uwagi przynajmniej na efekt pracy Komisji M. Jaroszyńskiego, powołanej przez rząd K. Bartla uchwałą z 27.09.1928 r.⁶, a to z uwagi na zakres przedsięwziętych i przeprowadzonych przez nią prac i ich znaczenie także w wymiarze międzynarodowym. Wcześniejsze komisje zwykle były efemerydami, pracującymi tak długo, jak długo trwał rząd, który je powoływał. Komisja M. Jaroszyńskiego funkcjonowała 7 lat i przetrwała pięć kolejnych gabinetów, a jej dorobek to jedenaście zeszytów poszczególnych opracowań istotnych dla działania rządu centralnego, administracji, także terenowej, podziału administracyjnego, kontroli administracji publicznej, kształcenia urzędników. Zaproponowano także nowe rozwiązania dla samorządu m.st. Warszawy. W oddzielnym zeszycie Komisja zajęła się problematyką legislacyjną, obejmującą kwestie przygotowania aktów prawnych oraz ich ogłaszania. Było to niezwykle

⁶ M.P. poz. 224.

ambitne przedsięwzięcie, które tylko w niewielkim stopniu przełożyło się na ostateczne legislacyjne rozwiązania (tak stało się z ustrojem m.st. Warszawy), ale samo istnienie tych materiałów w obiegu, co czyniono także w formie odrębnych artykułów w prasie specjalistycznej, miało swój wpływ na praktyczne zastosowanie konkretnych propozycji. Tak stało się w przypadku organizacji prezydium rządu oraz ministerstw.

Wyniki prac Komisji Maurycego Jaroszyńskiego upowszechnione zostały także za granicą. Stało się tak wskutek przedstawienia jej osiągnięć w trakcie IV Międzynarodowego Kongresu Nauk Administracyjnych w Madrycie w 1930 r. Strona polska była tam reprezentowana przez sekretarza Komisji W. Brzezińskiego, który wygłosił entuzjastycznie przyjęty referat na temat polskich reform administracyjnych, co znalazło wyraz w uchwale końcowej, postulującej, by „W każdym państwie [...] utworzyć specjalne ciała doradcze, mające na celu prowadzenie badań nad zagadnieniami z zakresu organizacji administracji publicznej i opracowywanie odpowiednich projektów legislacyjnych”⁷.

Zebrane w trakcie prac Komisji materiały i propozycje nie stały się w większości przypadków punktem wyjścia do zaprojektowania ani uchwalenia konkretnych ustaw czy aktów normatywnych niższego rzędu, ale siła ich merytorycznego oddziaływania była na tyle silna, że stawały się one do ostatnich dni II Rzeczypospolitej faktyczną podstawą czy inspiracją do przyjmowanych rozwiązań *via facti*.

Szczególnie daje się to zauważyć, kiedy porównujemy stan faktyczny konstrukcji rządu centralnego z treścią materiałów Komisji. W tomie XI pt. *Organizacja centralnych władz administracyjnych* przedstawiono bardzo szczegółowo i dokładnie, obrazując to dodatkowo szkicami schematów, jak powinno być zorganizowane kierownictwo rządu, z jego Prezydium oraz dwoma gabinetami ds. politycznych i ekonomicznych z podsekretarzami stanu oraz wiceministrem ds. administracyjnych. Wiele miejsca poświęcono kwestiom projektowania budżetu państwa, sugerując, by zasadniczy tok prac miał miejsce w prezydium rządu, ponieważ preliminarz przychodów i wydatków jest istotą realnego rządzenia. Wskazywano przy tym np. rząd amerykański, gdzie dyrekcja budżetu usytuowana jest przy prezydencie państwa. Ta ostatnia sugestia nigdy nie została zrealizowana, ponieważ po 1935 r. i po powrocie do rządu E. Kwiatkowskiego w charakterze Ministra Skarbu zdecydowano, że jemu także powierzone będzie kierowanie gabinetem ekonomicznym premiera. E. Kwiatkowski uzyskał dzięki temu pozycję wicepremiera, stając się tym samym głównym strategiem ekonomicznym państwa. Taka właśnie jego pozycja była skutkiem także tego, że kolejni dwaj premierzy po 1935 r. (Z. Kościakowski oraz F. Sławoj-Składkowski) nie czuli się kompetentni w sprawach gospodarczych, cedując je całkowicie na opromienionego legendą budowniczego Gdyni. Niebawem 40% budżetu skierowano na przemysł zbrojeniowy w ramach budowy Centralnego

⁷ J. Przygodzki, *Komisje dla usprawnienia administracji...*, s. 265.