

# Norbert Banaszak

---

## Nieprawidłowości w funkcjonowaniu administracji samorządowej w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich

---

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie 3, 9-32

---

2007

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



**NORBERT BANASZAK**

**NIEPRAWIDŁOWOŚCI W FUNKCJONOWANIU ADMINISTRACJI  
SAMORZĄDOWEJ W PRAKTYCE RZECZNIKA PRAW  
OBYWATELSKICH**

I. Funkcjonowanie administracji lokalnej było w okresie od 1990 r. przedmiotem licznych opracowań w literaturze. Nieczęsto jednak zauważa się, że nieprawidłowe działania administracji rządowej czy samorządowej skutkują negatywnie na realizacji praw członków lokalnych wspólnot. Mieszkańcy miast i wsi przeważnie nie orientują się w skomplikowanych relacjach finansowych i prawnych między władzą ustawodawczą, organami rządowej administracji centralnej i terenowej a samorządami. A wszelkie nieprawidłowości w tych relacjach, każdy błąd ustawodawcy lub egzekutywy, skutkują konkretnymi naruszeniami praw obywateli tworzących owe lokalne wspólnoty. W mniemaniu tych ostatnich, źródła występowania nieprawidłowości znajdują się w samych strukturach lokalnych, bo też z ich działaniem się bezpośrednio stykają. Stąd w badaniach opinii publicznej działalność samorządów zyskują niezmiennie niskie oceny. Analizą przyczyn powstawania naruszeń praw człowieka i obywatela na szczeblu lokalnym i definiowaniem przyczyn ich powstawania zajmuje się między innymi Rzecznik Praw Obywatelskich. Opis działań przez niego podejmowanych daje obraz polityki państwa wobec samorządów.

II. Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich istnieje w Polsce już 20 lat. Rozpoczęła swoją działalność z początkiem 1988 r. na mocy ustawy z 15 lipca 1987 r.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147. W opracowaniu odstępiono od szczegółowej analizy i przytaczania tekstów aktów prawnych oraz powoływania ich publikatorów. Warto jednak na potrzeby dalszych rozważań przypomnieć, że zgodnie z art. 1 ust. 2-3 ustawy Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych; w sprawach o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela Rzecznik bada, czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej.

Mimo upływu stosunkowo długiego okresu od ustanowienia tej instytucji działalność Rzecznika nie jest często tematem opracowań czy rozważań w piśmiennictwie prawniczym. Dzieje się tak z kilku powodów, a pewnym wyjaśnieniem tego zjawiska może być przytoczenie danych obrazujących zakres jego działalności. Corocznie do biura Rzecznika Praw Obywatelskich napływa średnio ok. 40-50 tys. listów. W 60-70% z nich porusza się problemy, których rozwiązanie nie należy do właściwości tego urzędu. Są to różnego rodzaju prośby o pomoc życiową, zapomogi, pomoc w uzyskaniu mieszkania czy też prośby o podjęcie interwencji na rzecz korzystnego rozstrzygnięcia sądowego lub administracyjnego nie mające związku z naruszeniem praw obywatelskich. Wiele jest także próśb o poparcie o charakterze lobbystycznym, apele i protesty polityczne, „dyskusje obywatelskie” na różne tematy, zwłaszcza w związku z projektami zmian w prawie i zdarzeniami o charakterze politycznym i społecznym. Częste są żądania, aby Rzecznik ukształtował w proponowany przez piszącego sposób założenia polityki gospodarczej, socjalnej lub legislacyjnej. Piszący żądają interwencji w sprawach prywatnych dotyczących spraw spadkowych, sąsiedzkich, zasiedzeń, rozgraniczeń, podziałów majątku, a nawet rozwodów. Zdarzają się również skargi na działalność państw obcych, odmawiających np. wydania wizy. Cechą wspólną tych monitów jest brak wykazania naruszenia praw obywatelskich, a nawet prawa w ogóle. Często wiąże się to z utożsamianiem interesu wnioskodawcy i praw obywatelskich.

Po okresie, kiedy od początku lat dziewięćdziesiątych rokrocznie, lawinowo zwiększała się liczba listów, napływ korespondencji ustabilizował się, a następnie znowu wzrósł, przy czym, coraz większy jest odsetek interwencji podejmowanych na podstawie sygnałów obywateli. Świadczyć to może o wzroście świadomości prawnej społeczeństwa. Wzrasta też liczba spraw załatwionych. W 1988 r. zakończono ok. 1000 spraw indywidualnych, w 1996 r. już ponad 9000, a w ostatnich latach jest to ok. 11000 spraw. Oczywiście, równoległe następował w tym czasie wzrost liczby etatów w biurze Rzecznika.

W Polsce mamy do czynienia z głęboką transformacją i związanymi z nią częstymi zmianami prawa powszechnie obowiązującego. Zmienia się również zakres przedmiotowy spraw kierowanych i podejmowanych przez Rzecznika. Niezmiennie jednak przez wszystkie te lata największymi procentowo grupami spraw są skargi na wymiar sprawiedliwości oraz sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych i sprawy pracownicze – ok. 20% spraw podjętych, dla każdej z tych dwóch kategorii.

Szczegółowe dane dotyczące działalności Rzecznika są publikowane w corocznych sprawozdaniach (informacjach) przedkładanych Sejmowi, zawierających ocenę stanu przestrzegania praw i wolności obywateli oraz zasadnicze kierunki działania Rzecznika mające na celu poprawę ochrony tych praw i wolności<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Sprawozdań takich złożono dotąd osiemnaście: 1) za okres 1.01-30.11.1988 r.; 2) 1.12. 1988 - 30.11.1989 r.; 3) 1.12.1989 - 30.11.1990 r.; 4) 1.12.1990 - 19.11.1991 r. – E. Łętowska; 5) 20.11.1991 - 12.02.1993 r.; 6) 13.02.1993 - 12.02.1994 r.; 7) 13.02.1994 - 12.02.1995 r.; 8) 13.02. 1995 - 12.02.1996 r. z uzupełnieniem do 22.03.1996 r. – T. Zieliński; 9) 8.05.1996 - 7.05.1997 r.; 10) 8.05.1997 - 7.05.1998 r.; 11) 1.01.1998 -

**III.** Do końca 1994 r. nie istniał w strukturze Biura Rzecznika Praw Obywatelskich zespół zajmujący się naruszeniami praw obywateli w ich stosunkach z administracją lokalną, chociaż nieprawidłowości w działaniach samorządu terytorialnego wyodrębniane były w rocznych sprawozdaniach od momentu jego powstania. W listopadzie 1994 r. powstał Zespół ds. Lokalnych, Samorządu Terytorialnego, Ochrony Środowiska i Przyjęć Interesantów. W ślad za tym, w sprawozdaniach Rzecznika pojawiać się zaczął rozdział traktujący o zagadnieniach naruszeń wolności i praw obywateli w tym zakresie. Następnie był to zespół pod nazwą – Administracja lokalna, mniejszości narodowe i współpraca z organizacjami społecznymi a w chwili obecnej Zespół Administracji Publicznej, Zdrowia i Ochrony Praw Cudzoziemców.

Nieprawidłowości w działalności samorządu terytorialnego nie należą do spraw często podejmowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich. W wykazach statystycznych występują one najczęściej wraz z inną problematyką ze względu na taką a nie inną organizację Biura Rzecznika. Przegląd częstotliwości występowania spraw z tych dwóch kategorii pozwala przypuszczać, że spraw samorządowych jest 1,5 do 2% rocznie z ogółu podjętych. Występują one jednak i to w sytuacji, gdy samorząd terytorialny objęty jest ścisłym i fachowym nadzorem, a także kontrolą sądową. Co więcej, należy domniemywać, że tzw. ciemna liczba naruszeń praw obywateli jest duża. Potwierdzeniem tego może być fakt występowania nieprawidłowości we wszystkich aspektach i formach działania samorządów.

Pierwsze sygnały o występujących nieprawidłowościach znajdujemy już w sprawozdaniu Rzecznika Praw Obywatelskich, przedstawionym w grudniu 1990 r.<sup>3</sup> W sprawozdaniu za okres od 13 lutego 1994 r. do 12 lutego 1995 r. Rzecznik Praw Obywatelskich II kadencji prof. Tadeusz Zieliński podaje klasyfikacje przyczyn, z powodu których samorządy mają trudności w realizacji nakładanych na nie zadań i z powodu których dochodzi do naruszeń praw człowieka<sup>4</sup>. Dzieli je on na przyczyny natury obiektywnej – nieprecyzyjność zapisów nowo stanowionego prawa, zbyt krótkie okresy *vacationis legis*, chaos kompetencyjny, niedostatek środków finansowych oraz przyczyny natury subiektywnej – opieszałość w działaniu, partykularyzm, niewystarczająca znajomość prawa, nieumiejętność podejmowania działań nierutynowych. Modyfikując ten wzór, można wyodrębnić przyczyny występowania naruszeń praw obywateli związanych z działalnością samorządu terytorialnego. Są to przyczyny natury obiektywnej – niedostatek środków finansowych, błędy w regulacjach prawnych samorządu terytorialnego, oraz natury subiektywnej – niewystarczająca umiejętność stanowienia i stosowania prawa, partykularyzm, nieumiejętność sprawnego i efektywnego, kreatywnego działania lub bezczynność.

---

31.12.1998 r.; 12) za 1999 r. – A. Zieliński; 12) za 2000 r.; 13) za 2001 r.; 14) za 2002 r.; 15) za 2003 r.; 16) za 2004 r.; 17) za 2005 r. – A. Zoll; 18) za 2006 r. – J. Kochanowski, źródło – Biuletyny RPO.

<sup>3</sup> Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres 1 XII 1989-30 XI 1990 r., RPO-Mat., Nr 9, 1991.

<sup>4</sup> Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od 13 lutego 1994 r. do 12 lutego 1995 r., RPO-Mat., Nr 25, 1995, s. 39.

Dokonany za pomocą tych kryteriów-przyczyn podział nieprawidłowości w działaniach gmin, a od 1999 r. także innych jednostek, mający swój skutek w postaci naruszeń praw obywateli, ma charakter czysto umowny. Konkretnie naruszenie praw obywatela ma bowiem najczęściej kilka łącznie występujących przyczyn. Podejmowane w niekorzystnych, zewnętrznych i wewnętrznych warunkach działania mogą mieć skutek w postaci naruszania interesu prawnego lub interesu faktycznego obywatela.

W pierwszych latach funkcjonowania samorządów powiatowych i województwa problematyka naruszeń wolności i praw obywateli w działaniach tych podmiotów występowała rzadko. Nie była ona zapewne mała, jeżeli chodzi np. o służby, inspekcje i straże powiatowe. Zespolecie tych instytucji nie było realizowane w pełnej postaci. Jednostki organizacyjne, takie jak komendy policji, straży pożarnej, inspektorzy weterynarii czy sanepid, będące aparatem pomocniczym kierowników tych służb i inspekcji, pozostawały faktycznie poza strukturą starostwa. To, że ich budżet był włączony do budżetu powiatu praktycznie nie miało żadnego znaczenia. Najistotniejsze było zespolenie osobowe i kompetencyjne. Aspekt osobowy oznacza uzyskanie przez starostę (radę powiatu) decydującego wpływu na obsadę tych stanowisk<sup>5</sup>. Tymczasem, nawet kompetencje rady w tym zakresie były i są obecnie ograniczone, gdyż nie ma ona wiedzy fachowej na tyle, aby merytorycznie takie sprawy móc rozstrzygać. W praktyce, teoretyczny był i jest także wpływ na realizację polityki powiatu w tych dziedzinach. Rada powiatu wysłuchuje rocznych sprawozdań z działalności tychże podmiotów, najczęściej nie wnosząc uwag lub zgłaszając postulaty o niewielkim znaczeniu praktycznym. Prawdopodobnie zjawiska te były przyczyną wyłączenia z czasem większości tych służb, inspekcji i straży ze struktur administracji powiatu. Co ciekawe, na podobnych zasadach działały nie tylko takie służby, jak policja czy straż pożarna, ale także znajdujące się nadal w strukturze administracji zespolonej powiatu Powiatowe Urzędy Pracy. Przyczyna takiego stanu jest jedna, ale za to najważniejsza. Na kształtowanie jakiegokolwiek polityki trzeba mieć środki.

Opisywane w tym miejscu naruszenia praw obywateli mają za zadanie jedynie przybliżyć problematykę źródeł ich powstawania, które znajdują odzwierciedlenie w działaniach Rzecznika. W opisie stanów faktycznych występują często nieaktualne już regulacje prawne. Brak również, w większości wypadków, opisu końcowych efektów działań Rzecznika. W opracowaniu umieszczono jedynie przegląd najbardziej typowych przyczyn i skutków nieprawidłowych działań jednostek samorządu terytorialnego.

**IV.** Podstawową przyczyną nieprawidłowego działania samorządu terytorialnego, naruszającego prawa i wolności obywateli, jest niedostatek środków finansowych na realizację postawionych zadań. Stan ten ma charakter trwały. Co więcej, przekazywanie nowych zadań, zwłaszcza gminom, jest w coraz mniejszym stopniu

---

<sup>5</sup> Por. M. Miemiec, Powiat, [w:] J. Boć (red.), Prawo administracyjne, Wrocław 2000, s. 200.

rekompensowane zwiększaniem ich dochodów. W poszukiwaniu źródeł finansowania zadań organy samorządu terytorialnego podejmowały przeróżne działania, nie zawsze w zgodzie z prawem pozostające.

Najwcześniej ujawnioną nieprawidłowością było zjawisko tzw. zamykania się samorządów. Zjawisko to występowało w dwóch postaciach. Po pierwsze, odmawiano załatwiania spraw osób nie będących członkami danej wspólnoty samorządowej. Odmawiano na przykład przyznania świadczeń z pomocy społecznej, przyznania lokalu zastępczego czy też dostępu do gminnych zakładów opieki zdrowotnej lub szkół. Drugą postacią było nakładanie na osoby spoza gminy nieuzasadnionych ciężarów finansowych. Na przykład, władze dzielnicy nakładały dodatkowy czy podwyższony czynsz za najem garażu dla osób, które nie zamieszkują w tej dzielnicy<sup>6</sup>.

Bez podstawy prawnej wprowadzono również różnego rodzaju podatki i opłaty lokalne. „Decyzją Urzędu Miasta i Gminy” ustalono obywatelowi wysokość podatku lokalnego na utrzymanie służby zdrowia na terenie gminy. W upomnieniu podano także wysokości naliczonych odsetek za zwłokę<sup>7</sup>. Z kolei, Rada Miasta Gdynia wprowadziła „opłaty rejestracyjne” za wykonanie czynności administracyjnych w służbie zdrowia. Uiszczać ją mieli wszyscy pacjenci, którzy ukończyli rok życia. Bardzo częste były przypadki pobierania „dobrowolnych” wpłat na rzecz gminy w związku z podjęciem działalności gospodarczej.

Nadmierny fiskalizm organów gmin przejawiał się również w działaniach podejmowanych przez te organy na mocy obowiązującego prawa. Spełniając kryterium legalności, działania te naruszały zasady sprawiedliwości społecznej, współżycia społecznego czy też podważały zaufanie do organów państwa. Przykładem na to mogło być coroczne aktualizowanie opłat za użytkowanie wieczyste gruntów przez zarządy poszczególnych gmin. Aktualizacja dokonywana była początkowo na podstawie ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości<sup>8</sup>, której przepis art. 43 stanowił, że ceny gruntów niezabudowanych i zabudowanych, będące podstawą do ustalenia opłat, mogą być aktualizowane na skutek zmiany ich wartości. Stały wzrost cen gruntów w obrocie wolnorynkowym, możliwość uzyskiwania przez gminy wyższych cen w drodze przetargu prowadziły do stałego wzrostu opłat, przekraczających często możliwości płatników<sup>9</sup>.

Z innego rodzaju sytuacją mamy do czynienia przy realizacji uprawnień gmin, wynikających z postanowień ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>10</sup>. Ustawodawca dał wprawdzie radom gmin uprawnienie do określania wysokości podatków od nieruchomości nierolniczych, środków transportowych, posiadania psów oraz wysokości opłat: targowej, miejscowej i administracyjnej,

<sup>6</sup> Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres I XII 1990-19 XI 1991 r., RPO-Mat., Nr 12, 1991, s. 73.

<sup>7</sup> Biuletyn RPO Nr 2 1994, s. 47.

<sup>8</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 z późn. zm.

<sup>9</sup> Szerzej na ten temat: Sprawozdanie RPO za okres 8 maja 1996 r. do 7 maja 1997 r. RPO-Mat., Nr 33, s. 236.

<sup>10</sup> Obecnie Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 z późn. zm.

określając tylko ich górne granice, jednak biorąc pod uwagę inne akty prawne, jest to uprawnienie czysto iluzoryczne. Postanowienia ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin<sup>11</sup> stanowiły, że skutki uchwał rad gmin w stosowaniu stawek podatkowych niższych od stawek maksymalnych określonych odrębnymi przepisami, a także skutki udzielania – w trybie indywidualnym – ulg, odroczeń lub stosowania zaniechania poboru w zakresie podatków stanowiących dochody gmin – nie stanowią podstawy do zwiększenia subwencji ogólnej dla gmin. W praktyce, oprócz oczywistego zmniejszenia dochodów własnych, gminy były m. in. „karane” zmniejszeniem subwencji ogólnej. Rady gmin ustalały więc najczęściej stawki w wysokości tylko nieznacznie niższej od maksymalnej. Należy dodać, że stawki maksymalne, ustalane corocznie przez ministra finansów i podwyższane w założeniu o wskaźnik wzrostu cen detalicznych towarów i usług konsumpcyjnych, w praktyce podwyższane były o kilkadziesiąt procent więcej niż rósł wspomniany wskaźnik<sup>12</sup>. Działając w takich warunkach gminy, co zrozumiałe, niezwykle rzadko udzielały ulg i zwolnień, co ograniczało prawo obywateli do korzystania z tych ulg. Nie brano również pod uwagę przy ustalaniu stawek podatku możliwości płatniczych społeczności lokalnych – stopy bezrobocia, infrastruktury lokalnej, charakteru regionu.

Podział podatków na państwowe i samorządowe nie ma - zdaniem Rzecznika - większego znaczenia dla konstrukcji prawnych tych podatków. Podatki nazwane umownie przez ustawodawcę „lokalnymi” nie wynikają ze specyfiki lokalnej, a także nie można ich zakwalifikować według charakteru ekonomicznego, jak to poczyniono w odniesieniu do podstawowych trzech grup modeli podatków, tzn. obrotowych, majątkowych i dochodowych. Przyznanie praw do osiągania przez jednostki lokalne dochodów z określonych podatków jest związane wyłącznie z wolą ustawodawcy, który określone podatki przyznał na rzecz jednostek lokalnych. Podatki i opłaty lokalne objęte ustawą nie stanowią wszystkich podatków i opłat „przekazanych” jako dochody budżetów gmin. Poza zakresem tej ustawy pozostają, stanowiące także o dochodach gmin: podatek rolny, leśny, od spadków i darowizn, podatek dochodowy opłacany w formie karty podatkowej, opłata skarbową oraz opłata eksploatacyjna regulowana prawem geologicznym i górniczym. Jeśli podatki lokalne nie wynikają ze specyfiki danej gminy lub regionu, w którym gmina się znajduje (tak jak znana polskiemu prawu podatkowemu specjalna „opłata turystyczna” czy „klimatyczna”), lecz są podatkami przyznanymi ustawą na rzecz jednostek lokalnych – przyjąć należy, że podatki te powinny być, co do górnej wysokości stawek podatku, a także, co do określenia przedmiotu opodatkowania, bardzo precyzyjnie określone przez ustawodawcę.

---

<sup>11</sup> Dz. U. Nr 129, poz. 600 z późn. zm.

<sup>12</sup> Szerzej D. Jasińska, R. Zelwianiński, Niektóre problemy wynikające z uregulowań zawartych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, RPO-Mat., Nr 27, 1995, s. 17 i n.

W roku sprawozdawczym 1996-1997<sup>13</sup> kilkaset skarg skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczyło nietrafnych, zdaniem skarżących się, rozwiązań dotyczących ustalania wysokości podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych. Dokonane ustawą z dnia 4 lipca 1996 r. kolejne zmiany w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych nie zmieniły sytuacji podatkowej tych mieszkańców wsi, którzy przestali być kwalifikowani jako prowadzący gospodarstwo rolne i w związku z tym zostali obciążeni podatkiem od nieruchomości, w tym szczególnie wysokim podatkiem od nieruchomości „innych niż budynek mieszkalny”, tj. od posiadanych przez nich wiejskich zabudowań gospodarczych (obora, stodoła, kuchnia letnia, komórka itp.) znajdujących się w siedlisku rolnika, który po zdaniu ziemi za rentę lub emeryturę albo swoim następcą zachował siedlisko wraz z niewielkim skrawkiem ziemi jako miejsce swojego bytowania na starość.

Nie uległy zmianie podstawy ustalania wysokości podatku od środków transportowych, nadal opartego przede wszystkim o kryterium pojemności skokowej w cm<sup>3</sup> lub mocy silnika. Autorzy kwestionowanych rozwiązań bronili ich twierdząc, że ustawa daje organom gmin wystarczające uprawnienia do skorygowania naliczonych podatków lokalnych tak, aby były one wymierzone sprawiedliwie. Organa administracji terenowej twierdziły z kolei, że system finansowania gmin oraz określone ustawą podstawy naliczania podatków lokalnych nie pozwalają na to.

Rzecznik Praw Obywatelskich od lat kwestionował (i kwestionuje) stawki podatku od nieruchomości, który, zależnie od jego konstrukcji prawnej, może przybierać charakter podatku przychodowego lub majątkowego. Organ gminy może, ale nie musi, zmniejszyć podatek od nieruchomości emerytowi lub renciście rolnemu. Także sposób ustalania stawek podatku od środków transportowych był przedmiotem wielokrotnych wystąpień Rzecznika. Podatek od środków transportowych, określony w art. 8-12 ustawy o podatkach lokalnych, należy do grupy podatków majątkowych, a więc do grupy obciążeń, która nawiązuje w sposób bezpośredni do posiadanego majątku. Jest to także podatek „przyznany” organom lokalnym na finansowanie potrzeb gmin. Podatek ten jest niezależny od eksploatacji środka transportu; obowiązek podatkowy powstaje po zarejestrowaniu pojazdu. Brak eksploatacji pozostaje bez wpływu na ten obowiązek. Podatki majątkowe powinny być ustalane w odniesieniu do podstawy opodatkowania, którą stanowi cały majątek podatnika, jego określona część bądź wzrost majątku lub zasobów środków finansowych. Konstrukcja tego podatku nie spełnia jednak tego podstawowego założenia.

Rzecznik wielokrotnie przedstawiał rządowi i Sejmowi potrzebę dokonania zmian przyjętych zasad ustalania wysokości tego podatku. Wobec nieuwzględnienia jego racji w 1997 r. Rzecznik złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że postanowienia art. 10 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych uzależniają wysokość stawki w podatku od środków transportowych od kryterium pojemności silnika w cm<sup>3</sup> lub mocy silnika, przy jednoczesnym po-

---

<sup>13</sup> Sprawozdanie za okres 8 maja 1996 r. - 7 maja 1997 r., s. 179 i n.



zostawieniu do swobodnej decyzji rady gminy uwzględnienie kryteriów wieku albo wartości pojazdu ( co powoduje, że stawki podatku nie wynikają z wartości przedmiotu opodatkowania ) narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego urzędującego zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasadę równości obywateli wobec prawa. Z gorszą sytuacją mamy do czynienia w wypadku subwencji i dotacji na zadania własne i zlecone. Stopniowo przekazywano samorządom zadania, zwłaszcza gminnemu, które miały być realizowane za pomocą zdekapitalizowanej infrastruktury i w warunkach nawarstwiającego się przez lata zadłużenia. Ostatnim takim przykładem jest powierzenie powiatom prowadzenie szpitali.

Problemem o niezwyklej skali było przejęcie przez gminy zadań z zakresu oświaty. W latach 1996-1997<sup>14</sup> liczne petycje przedstawicieli samorządu terytorialnego zawierały prośby o pomoc wobec zanizania subwencji przekazywanych gminom w związku z obligatoryjnym przejściem z dniem 1 stycznia 1996 r. prowadzenia szkół podstawowych. Wskazywano na negatywne skutki niedoboru środków dla wynagrodzeń pracowników oświaty, poziomu nauczania, a także dla wypełniania obowiązków wynikających z realizacji zadań oświatowych przejętych przez gminy na podstawie ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz miejskich strefach usług publicznych<sup>15</sup>. Rzecznik zwracał się do Ministra Edukacji Narodowej, a następnie - nie mogąc wyegzekwować stanowiska MEN – skierował do Prezesa Rady Ministrów prośbę o wyjaśnienie wątpliwości i zarzutów podnoszonych przez przedstawicieli samorządu. Rzecznik podkreślił, iż przeprowadzonymi w 1995 r. nowelizacjami ustaw o samorządzie terytorialnym i o systemie oświaty zagwarantowano samorządom, że przekazywanie nowych zadań własnych odbywać się będzie przy zapewnieniu środków na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gmin lub subwencji. W odniesieniu do wykonywania zadań oświatowych, zgodnie z art. 5a ustawy o systemie oświaty, dodanym nowelizacją z dnia 21 lipca 1995 r., zapewnienie środków na utrzymanie prowadzonych przez gminy szkół, w tym na wynagrodzenia nauczycieli, należy do obowiązków państwa, zaś środki te przekazywane są gminom w formie subwencji i dotacji. Jak jednak wynikało z sygnałów otrzymywanych przez Rzecznika, środki przekazane gminom nie wystarczały nawet na utrzymanie szkół na dotychczasowym i tak bardzo niskim poziomie. Wystarczały one zaledwie na płace i wydatki rzeczowe, podczas gdy wiele z przekazanych gminom szkół wymagało przeprowadzenia kapitalnych remontów.

Przedstawiciele gmin, które przejęły prowadzenie szkół podstawowych przed 1996 r., a także miast, które w ramach programów pilotażowych od kilku lat wykonywały zadania z zakresu oświaty, w wypowiedziach kierowanych do Rzecznika podnosili, iż coroczne subwencje oświatowe wystarczają na zaspokojenie bieżących potrzeb w coraz mniejszym zakresie. Zarząd Miasta Wrocławia poinformował na

---

<sup>14</sup> Sprawozdanie za okres 8 maja 1996 r. do 7 maja 1997 r. ..., s. 261 i n.

<sup>15</sup> Dz. U. Nr 141, poz. 692.

przykład Rzecznika, że subwencja oświatowa uzyskana w 1994 r. pokryła w pełnej wysokości płace pracowników oraz pokryła koszty eksploatacyjne. Kwota przekazana w 1995 r. wystarczyła już tylko na płace. Natomiast środki przekazane w 1996 r. nie zaspokajały potrzeb nawet w zakresie samych wynagrodzeń pracowników szkół. Subwencje w części środków na wynagrodzenia nauczycieli naliczane są według uśrednionych wynagrodzeń, podczas gdy nauczyciele w dużych miastach są wysoko wykwalifikowani, a ich staż pracy jest często bardzo wysoki. Na wynagrodzenia potrzeba w miastach więcej środków niż w gminach, w których zatrudniana kadra nauczycielska jest młodsza i gorzej wykształcona. Co za tym idzie, samorządy nie są zainteresowane zatrudnianiem nauczycieli z wysokimi kwalifikacjami.

Równie niepokojące sygnały otrzymał Rzecznik z Gdańska, gdzie dyrektorzy tamtejszych szkół zwrócili się o pomoc w związku z drastycznymi cięciami budżetowymi dokonanymi przez władze miejskie w planach finansowych przejętych szkół. Spowodowały one brak środków na realizację podstawowych zobowiązań placówek, jak płace dla nauczycieli i pracowników obsługi, opłaty za energię elektryczną, centralne ogrzewanie itp. Jednakże, jak wynikało ze stanowiska przedstawionego Rzecznikowi przez Prezydenta Miasta Gdańska, budżety placówek zostały ustalone w takiej wysokości, jaką umożliwiły przekazane przez państwo środki finansowe, a ponadto uzupełnione o środki własne gminy.

Wielokrotnie przedstawiciele samorządu terytorialnego podkreślali, iż chcąc wykonać przejęte zadania, na skutek niedostatecznego finansowania ich przez państwo przez subwencje i dotacje, gminy muszą się zadłużyć, bez żadnych gwarancji, iż zadłużenia te zostaną przez państwo zrekompensowane. W kontekście powyższych zarzutów i uwag Rzecznik wystąpił do Ministra Edukacji Narodowej pytając, czy subwencje przekazywane gminom na wykonanie zadań oświatowych naliczane są prawidłowo, a zwłaszcza, czy podstawą ich obliczenia są rzeczywiste koszty realizacji tych zadań. Zdaniem Rzecznika, należałoby zmienić sposób obliczania subwencji w taki sposób, aby podstawą naliczania były realne potrzeby placówek oświatowych w danym regionie, a nie uśrednione, ogólnokrajowe i często – jak stwierdzają przedstawiciele samorządów – przestarzałe dane statystyczne. W odpowiedzi Minister potwierdził, że naliczana dla poszczególnych gmin subwencja umożliwia jedynie sfinansowanie wydatków wynikających z realizacji ramowych programów nauczania, podziału klas na oddziały oraz dostosowania do tych wymogów poziomu zatrudniania nauczycieli, a środki na inwestycje, podobnie jak subwencja, nie są wystarczające do pokrycia wszystkich potrzeb zgłaszanych przez gminy. Mając świadomość ogromnych potrzeb finansowych skumulowanych przez ostatnie lata w oświacie, Minister stwierdził, iż poprawa tej sytuacji nastąpić może dopiero w warunkach jednoznacznego zwiększania nakładów na oświatę w budżecie państwa. Przedstawiciele samorządu terytorialnego stwierdzając, że niedofinansowanie nowych zadań przejmowanych od administracji rządowej odbywa się kosztem dotychczas wykonywanych zadań własnych, w tym najczęściej inwestycji na rzecz mieszkańców, formułowali ostre wnioski o przekazywaniu gminom jako ob-

ligatoryjne tych zadań, z których prowadzeniem administracja rządowa nie dawała sobie rady. W tej sytuacji albo prawo do nauki jest wykonywane nieprawidłowo, albo inne prawa społeczności samorządowej i pojedynczych jej członków, bo środki finansowe kierowane są na realizację zadań oświatowych.

Prowadzenie przez samorządy placówek oświatowych należy do katalogu ich najpoważniejszych i najtrudniejszych zadań, a problemy są wciąż te same. W informacji za 2005 r.<sup>16</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich zauważa, że podczas spotkań z przedstawicielami władz samorządowych szczebla podstawowego oraz w korespondencji wpływającej do Rzecznika, podnoszony był problem trudności związanych z realizacją nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego zadań w dziedzinie oświaty. W wielu gminach i powiatach, mimo wzrostu realnych wydatków na finansowanie zadań oświatowych wynikających m.in. ze zwiększenia zakresu realizowanych zadań, wysokość przyznawanej tym jednostkom subwencji oświatowej maleje. Wydatki na realizację zadań oświatowych sięgają w niektórych przypadkach połowy wysokości budżetów gminnych, co rzutuje na możliwości realizacji przez gminy innych zadań, w tym inwestycji infrastrukturalnych ukierunkowanych na rozwój regionalny. Władze samorządowe krytycznie odnoszą się do niektórych elementów składowych algorytmu, na podstawie którego dokonywany jest podział subwencji oświatowej. Przedstawiciele samorządów powiatowych zwracali uwagę na nieuwzględnienie w subwencji konieczności poniesienia dodatkowych kosztów z tytułu wprowadzenia nowej matury oraz egzaminów potwierdzających kwalifikacje zawodowe. Mając powyższe na względzie Rzecznik zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej i Sportu o rozważenie możliwości zmian zasad podziału subwencji, dla lepszego uwzględnienia realnych potrzeb jednostek samorządu terytorialnego związanych z realizacją zadań oświatowych. Według uzyskanych wyjaśnień, w ustawie budżetowej na rok 2005 łączna kwota subwencji oświatowej była wyższa w stosunku do roku 2004 nominalnie o 3,3%. Algorytm podziału subwencji oświatowej jest corocznie modyfikowany, a jego regulacje opierają się na rozwiązaniach polegających na zastosowaniu zasady, że „pieniądz idzie za uczniem”, co oznacza naliczanie subwencji na podstawie liczby uczniów uczęszczających do szkół i placówek prowadzonych bądź dotowanych przez poszczególne gminy, powiaty i województwa samorządowe. Nowym rozwiązaniem w podziale środków subwencyjnych jest zastosowanie wskaźnika korygującego, bezpośrednio nawiązującego do poziomu średnich wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w grupach poszczególnych stopni awansu zawodowego. W algorytmie podziału subwencji oświatowej na 2005 r. zmodyfikowano mechanizm dotyczący uwzględnienia w algorytmie wyższych jednostkowych kosztów kształcenia ucznia w szkołach ponadgminajalnych zlokalizowanych na terenach wiejskich i w miastach do 5 tys. mieszkańców. Zmodyfikowano także system wag odnoszących się do

---

<sup>16</sup> Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2005 r., RPO-Mat. Nr 52, 2006, s. 70 i n.

uczniów niepełnosprawnych. Ponadto, w 2005 r. ostateczne kwoty części oświatowej subwencji ogólnej miały być zwiększone ze środków rezerwy.

Na początku roku sprawozdawczego 1995-1996<sup>17</sup>, Rzecznik Praw Obywatelskich sygnalizował Ministrowi – Szefowi Urzędu Rady Ministrów, problem narzucenia gminom, w końcu roku budżetowego, nowego obciążenia o charakterze finansowym, jakim stało się wypłacanie dodatków mieszkaniowych. Liczba kierowanych do Rzecznika wystąpień, głównie od organów wykonawczych gmin, budziła obawy, że nałożenie bez uprzedniego, rzetelnego zbadania skutków, w krótkim czasie, na administrację samorządową zadań przerastających możliwość realizacji naruszy społeczne zaufanie do administracji publicznej i stworzy zagrożenie bezpieczeństwa socjalnego obywateli. Po kilkakrotnych monitach, Podsekretarz Stanu w URM przekazał Rzecznikowi wyjaśnienia, z których wynikało, że reforma systemu utrzymania zasobów mieszkaniowych poprzedzona była wieloma analizami. W ocenie URM, w budżecie państwa zostały zagwarantowane środki na dotacje dla gmin związane z realizacją tego zadania. Już po pierwszych miesiącach obowiązywania znowelizowano rozporządzenie Rady Ministrów z 7 listopada 1994 r. W sprawie dotacji dla gmin na dofinansowanie wypłat dodatków mieszkaniowych, według którego wyliczano dotacje. Obowiązujące w nim zasady wymuszały przeznaczenie przez gminę na wypłatę dodatków mieszkaniowych środków pochodzących z należnych jej dochodów podatkowych, często (zwłaszcza w pierwszych miesiącach roku) przed ich uzyskaniem, a zasada częściowej refundacji z budżetu państwa już poniesionych wydatków, pozbawiła gminę innego źródła finansowania. Uznano też za pilną konieczność przejście z formuły dotacji celowej na formułę subwencji.

Wniosek Związku Miast Polskich dotyczący źródeł finansowania wypłaty dodatków mieszkaniowych rozpatrywany był przez Trybunał Konstytucyjny. Trybunał ten wprawdzie uznał, że zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych powinno być zadaniem własnym gminy, jednakowoż stwierdził też, że regulacje finansowe w omawianej sprawie nie odpowiadają standardom państwa prawa. Podobnie wyglądała i prezentuje się nadal sprawa środków na pomoc społeczną. W styczniu 1995 r. Rzecznik Praw Obywatelskich z własnej inicjatywy podjął się zbadania problematyki opieki gmin nad osobami bezdomnymi<sup>18</sup>. W wyniku podjętych działań powstał raport, który stanowi próbę dokonania oceny stanu wykonywania przez gminy ustawowych obowiązków wobec bezdomnych<sup>19</sup>. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (obecnie gminnym)<sup>20</sup>, w art. 7 ust. 1 stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, a zadania

<sup>17</sup> Sprawozdanie za okres 13 lutego 1995 r. do 12 lutego 1996 r. (z uzupełnieniem do 22 marca 1996 r.), RPO-Mat., Nr 29, 1996, s. 200 i n.

<sup>18</sup> Tamże.

<sup>19</sup> Raport Rzecznika Praw Obywatelskich w/s stanu wykonywania przez gminy ustawowych obowiązków wobec osób bezdomnych, RPO-Mat. Nr 27, 1995, s. 73 i n.

<sup>20</sup> Dz. U. z 1996 r., Nr 13, poz. 74 z późn. zm; obecnie: j. t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

te m.in., jak określa to pkt 7, obejmują sprawy pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych. Obowiązek udzielania przez gminy pomocy osobom bezdomnym, konkretyzuje ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej<sup>21</sup>. Krąg osób, którym na zasadach określonych w ustawie udziela się pomocy społecznej, określał przepis art. 3 tejże ustawy. W artykule tym pkt 3 zapewnia objęcie pomocą osób bezdomnych. Zgodnie z dyspozycją art. 13 ustawy o pomocy społecznej, gmina powinna udzielić schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania osobie tego pozbawionej. Ponadto, zgodnie z przepisem art. 17 ustawy, osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub z innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona, przysługiwała pomoc w formie usług opiekuńczych. Osobom bezdomnym może być także przyznana pomoc finansowa na pokrycie wydatków na świadczenia lecznicze na zasadach określonych w ustawie. Gmina jest również zobowiązana do udzielania osobom i rodzinom pomocy w formie pracy socjalnej, poradnictwa prawnego i psychologicznego, a także pomocy w załatwianiu spraw urzędowych i innych spraw bytowych. Ponadto, gmina może przyznać osobie bezdomnej, przebywającej na terenie właściwości gminy, stały lub okresowy zasiłek celowy.

Poczynione obserwacje wskazywały generalnie na brak inicjatywy gmin w zakresie obowiązku udzielanej potrzebującym pomocy. Jeżeli osoba potrzebująca zwróci się o pomoc, a spełnia kryteria ustawowe wymagane dla udzielenia pomocy, to ją otrzyma. Jeżeli natomiast nie ma sygnałów o konieczności udzielenia pomocy – gminy zachowują się biernie. Ponieważ ustawa o pomocy społecznej wskazuje, że obowiązek zapewnienia bezdomnym schronienia spoczywa na gminach, wizytacjami objęte były tylko placówki prowadzone lub dofinansowywane przez gminy. Żadna z wizytowanych placówek nie została powołana na podstawie przepisów rozporządzenia w sprawie domów pomocy społecznej ani nie znajdowała się pod nadzorem wojewody. Oznacza to brak jakichkolwiek punktów odniesienia do standardów, jakim powinny odpowiadać placówki dla bezdomnych, a co za tym idzie – ogromną dowolność w zakresie świadczonych usług. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest zróżnicowanie poziomu i warunków bytowych, jakie oferują bezdomnym placówki powołane do zapewnienia im schronienia. Dyspozycja przepisu art. 40 ustawy o samorządzie terytorialnym (gminnym) umożliwiała gminom tworzenie prawa miejscowego, które może m.in. określać zasady funkcjonowania placówek dla bezdomnych działających na terenie tej gminy, np. w formie regulaminu, statutu. Przeprowadzone wizytacje wskazywały, że zjawisko bezdomności jest problemem ponadlokalnym. W tej sytuacji obciążanie gmin, których zadaniem zgodnie z ustawą jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty lokalnej, obowiązkiem udzielenia schronienia, posiłku i odzieży osobom bezdomnym, wywołuje kontrowersje. Szczególnie na tle toczących się dyskusji na temat obciążania gmin zadaniami bez

---

<sup>21</sup> T. j. Dz. U. z 1993 r. Nr 13, poz. 60; obecnie: ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593 ze zm.).

zapewnienia środków na ich realizację. Być może udzielanie bezdomnym pomocy w zakresie, w jakim ustawa nakłada ten obowiązek na gminy, także powinno należeć do zadań wojewody. Ewentualnie zadań zleczanych gminom do realizacji wraz z zapewnieniem środków na ten cel.

Przykładów na podobnie niepełne finansowanie samorządów podać by można jeszcze wiele. Działając na takich podstawach, samorząd terytorialny nie był w stanie zapewnić członkom wspólnoty realizacji praw im przysługujących. Mowa tu o prawie do korzystania z pomocy państwa w staraniach o zaspokojenie potrzeb obywateli do posiadania mieszkania, prawie do korzystania ze zdobyczy kultury czy prawie do nauki. Wymienione prawa zawarte są w pakietach praw ratyfikowanych przez Polskę oraz w uchylonych i obowiązujących ustawach konstytucyjnych. Zakres zadań przekazanych do realizacji nie może być jednak wyznacznikiem stopnia samorządności<sup>22</sup>. Brak środków na rozwiązywanie problemów ( np. bezrobocia czy mieszkalnictwa ) sprawia, że istniejące dochody nie zawsze przeznaczane są na cele właściwie wybrane. Warto było zwrócić uwagę na zakres samodzielności gmin mierzony ilością środków, jakimi dysponują w kontekście prac nad tworzeniem systemu finansowania powiatów i regionów. Niestety, nic nie wskazuje na to, że wyciągnięto jakieś wnioski z kilkunastu lat obserwacji działania gmin ani w kontekście finansowym, ani ustrojowym.

V. Błędy w regulacjach prawnych dotyczących samorządu terytorialnego są przyczyną powstawania naruszeń praw obywateli. Mają one równie istotne znaczenie jak niedobór środków finansowych. Występują często łącznie, w różnej kolejności sprawczej. Nieprecyzyjne regulacje prawne, a często ich brak, pozwalają organom samorządu dowolnie manipulować prawem, uchylać się od jego wykonywania czy też tworzyć własne, częstokroć błędne rozwiązania. Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie w swych wystąpieniach zwracał uwagę na fatalny stan legislacji w Polsce. Częstym przypadkiem we wcześniejszym okresie działania samorządu gminnego było przekazywanie do właściwości organów gminy kompetencji do rozstrzygnięcia, zaopiniowania albo wyrażenia poglądu w sprawie. Powstawały natychmiast wątpliwości – którego z organów gminy. W skrajnych przypadkach mogło to prowadzić do sytuacji, w których o sprawie indywidualnej decydowała rada gminy w głosowaniu<sup>23</sup>. Poprowadzona dość przypadkowo linia rozgraniczenia, dzieląca zadania na własne i zleczone, pogłębia jeszcze chaos kompetencyjny. Szeroki margines, dający możliwość podejmowania działań naruszających prawa obywatela, stwarza utrzymywanie w obrocie prawnym aktów, które w zmienionych warunkach społeczno-gospodarczych zdezaktualizowały się. Przykładem takiej regulacji jest ustawa z 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobi-

---

<sup>22</sup> Zob. na ten temat: A. Piekara, Samorząd terytorialny a kreatywność społeczna i rozwój lokalny, [w:] P. Buczkowski, R. Sowiński (red.), Samorząd terytorialny drogą do demokracji, Krajowy Instytut Badań Samorządowych, Poznań 1994, s. 37 i n.

<sup>23</sup> Sprawozdanie za okres I XII 1990-19 XI 1991 r., s. 109.

stych<sup>24</sup>. Rzecznik Praw Obywatelskich monituje o zmianę tej ustawy od początku swej działalności. Gminy wykorzystują jej postanowienia, odmawiając osobom nie posiadającym stałego zameldowania prawa do otrzymania mieszkania z zasobów komunalnych, prawa do pomocy społecznej, prawa do opieki zdrowotnej w zakładach gminnej służby zdrowia, a bywa, że także prawa do nauki w szkołach gminnych<sup>25</sup>. Ustawa, wiążąc prawo do zameldowania z posiadaniem tytułu prawnego do zajmowania lokalu, pozbawia możliwości prawnej wykonanie obowiązku meldunkowego. Utożsamianie miejsca stałego pobytu z miejscem zameldowania na pobyt stały sprawia, że mieszkańcy, np. mieszkań wynajętych, nie są uważani za członków wspólnoty samorządowej. W praktyce osoby te są pozbawione praw wyborczych do rad samorządów. Obowiązujący w omawianym zakresie stan prawny nie leży również w interesie samej administracji. Aktualnie ewidencja ludności nie spełnia bowiem swojej podstawowej funkcji rejestracji danych o miejscu pobytu osób.

W informacji za rok 2000<sup>26</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że wciąż nie rozwiązany pozostaje problem wadliwych przepisów ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, które regulują kwestie zameldowania. Mimo, że zgodnie z przepisem art. 1 ust. 2 powołanej ustawy, ewidencja ludności polega na rejestracji danych o miejscu pobytu osób, do zameldowania się na pobyt stały lub czasowy trwający ponad dwa miesiące, oprócz przedstawienia potwierdzenia pobytu w lokalu, w którym nastąpić ma zameldowanie, wymagane jest jeszcze wykazanie się uprawnieniem do przebywania w tym lokalu. Warunek taki wynika z zapisu przepisu art. 9 ust. 2 wspomnianej ustawy. Przepisy meldunkowe w obecnym kształcie powodują, że wiele osób nie może zameldować się w miejscu pobytu stałego, gdyż nie przysługuje im uprawnienie, o którym wyżej mowa. Prowadzi to do sytuacji, w której część obywateli pozostaje poza ewidencją ludności, w wyniku czego cały system ewidencji nie spełnia tego kryterium powszechności. Osoby nigdzie nie zameldowane mają problemy z wieloma sprawami. Chociażby z zarejestrowaniem samochodu, uzyskaniem paszportu, otwarciem rachunku bankowego, jak również tych, od których zależy ich dalsza egzystencja, jak np. przyjęcie do pracy czy uzyskanie mieszkania z zasobów komunalnych. Problem wadliwych przepisów meldunkowych był wielokrotnie sygnalizowany, zwłaszcza Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, który jest ministrem właściwym w sprawach ewidencji ludności. W 1996 r. Rzecznik uzyskał informację, że w resorcie spraw wewnętrznych i administracji opracowany został projekt nowelizacji ustawy o ewidencji ludności, który przewiduje przywrócenie zameldowaniu charakteru czysto rejestracyjnego. Od tej chwili, odpowiadając na kolejne wystąpienia RPO, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji za każdym razem obiecywał, że wspomniany pro-

<sup>24</sup> Obecnie t. j. Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993, z późn. zm.

<sup>25</sup> Biul. RPO Nr 1, 1997, s. 56 i 65.

<sup>26</sup> Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2000 r., RPO-Mat. Nr 43, 2001, s. 186.

jekt w niedługim czasie zostanie przesłany do parlamentu. Wprawdzie w grudniu 2000 r. do sejmu trafił projekt zmiany ustawy o ewidencji ludności, jednakże dotyczył on tylko prowadzenia ewidencji w formie elektronicznego zapisu danych.

Kolejnym przykładem aktu, który w zmienionych warunkach społeczno-gospodarczych zdezaktualizował się jest kodeks postępowania administracyjnego. Istotnym problemem poruszonym w listach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich jest funkcjonowanie instytucji skarg na działalność administracji i jej pracowników<sup>27</sup>. Prawo do składania petycji, skarg i wniosków gwarantuje Konstytucja w art. 63. Ponadto, zgodnie z art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej obowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Przywołaną we wstępie zasadę konstytucyjną realizuje na poziomie ustawowym dział VIII kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z przepisem art. 227 k.p.a., przedmiotem skargi może być, w szczególności, zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Należy dodać, że na mocy przepisu art. 237 § 1 k.p.a. organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Analiza spraw badanych przez Rzecznika w 2003 r. (podobnie jak w latach poprzednich) jednoznacznie wykazuje, że instytucja skarg wnoszonych w trybie k.p.a. jest prawnie ułomna i nie realizuje celu, dla którego została stworzona. Wspomniana ułomność sprowadza się do braku skutecznego środka proceduralnego mającego służyć przymuszeniu organu, czy zdyscyplinowaniu pracownika urzędu do spełnienia ciężącego na nim ustawowego obowiązku udzielenia odpowiedzi na skargę, względnie podjęcia innych działań prawem przepisanych z odpowiednią informacją dla interesanta. Jakkolwiek na mocy przepisu art. 237 § 4 k.p.a., w razie niezałatwienia sprawy w terminie określonym w § 1 stosuje się przepisy art. 36–38 tego kodeksu, to niestety na tym kończą się możliwości wyegzekwowania od organu obowiązku udzielenia odpowiedzi, ponieważ w przypadku tej instytucji stronie nie przysługuje prawo skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na beczynność organu. Nie przysługuje również prawo do zaskarżenia niesatysfakcjonującej odpowiedzi<sup>28</sup>. Ewentualne poddanie tych skarg kognicji sądownictwa administracyjnego należy uznać raczej za niezbyt trafne z uwagi na ich zakres i bardzo specyficzny charakter. Jednakże rozszerzenie kompetencji na przykład Samorządowych Kolegiów Odwoławczych o rozpatrywanie zażaleń na beczynność organów gminy z możliwością stosowania – w uzasadnionych przypadkach – nawet kar finansowych wobec osób winnych zaniedbań (z ich wynagrodzeń za pracę), można by uznać za przyczynek do dalszych badań w tym zakresie.

---

<sup>27</sup> Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2003 r., RPO-Mat. Nr 48, 2004, s. 87 i n. oraz informacje z lat poprzednich i następnych.

<sup>28</sup> Wyrok NSA z dnia 9.12.1999 r., III SAB 7/99 ONSA 2001/1/27; wyrok z dnia 1.12.1998 r., III SA 1636/97, LEX Nr 37138; wyrok z dnia 18.02.1997 r., III SAB 1/9, LEX Nr 29038.



Innym przykładem błędnych regulacji prawnych jest nakładanie na gminy obowiązków, o których wiadomo, że nie zostaną przez te gminy prawidłowo wykonane. Tak było w przypadku ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali<sup>29</sup>. Właściciele wskazywali, że ustawa przerzuca na nich obowiązek usunięcia wieloletnich zaniedbań powstałych na skutek niewywiązywania się przez władzę publiczną z obowiązku utrzymania budynków w należyтым stanie. Właściciele skarżyli się także na niemożność weryfikacji kosztów zarządu nieruchomością wspólną, na brak wpływu na ustalanie opłat na pokrycie kosztów zarządu oraz udzielanie lub niewykonywanie absolutorium za wykonanie tego zarządu. W wypadku, gdy gmina posiada większość udziałów, zebrania właścicieli mają jedynie charakter formalny (niezbędne jest podjęcie wymaganej przez prawo uchwały), mają więc do czynienia z dyktatem dotychczasowego zarządcy. Oczywiście gminy nie miały pieniędzy na remonty budynków oraz ich infrastruktury towarzyszącej. Mnożyły się więc przypadki nakładania na mieszkańców nieuzasadnionych opłat, dopłat, itp. Niemożność wykonania przez samorządy swoich obowiązków wpływała więc na swobodę wykonywania prawa własności przez inne podmioty.

Do obowiązków gmin zgodnie z postanowieniami wspomnianej ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych należało tworzenie zasobów mieszkaniowych i utrzymanie tego zasobu na poziomie umożliwiającym zaspokojenie potrzeb rodzin o niskich dochodach. Wywiązywanie się z tego obowiązku było niemożliwe w sytuacji wielkiego zapotrzebowania na mieszkania komunalne przy braku rozwiązań systemowych, pozwalających na ich budowanie. Stanu tego nie zmieniały kasy mieszkaniowe oraz budowa domów w ramach towarzystw budownictwa społecznego. Instytucje te umożliwiają bowiem uzyskanie mieszkań przez rodziny o co najmniej średnich dochodach. Tymczasem na takie właśnie rozwiązanie wskazał Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, odpowiadając na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich w tej sprawie. Wyjaśniał dodatkowo, że podjęcie w celu zwiększenia zasobu mieszkań socjalnych inicjatywy ustawodawczej, mającej służyć wprowadzeniu preferencyjnych kredytów dla gmin na budowę takich mieszkań, byłoby nieuzasadnione. Niecelowe byłoby bowiem przeznaczenie środków z budżetu państwa na zwiększanie zasobów socjalnych o obniżonej wartości użytkowej<sup>30</sup>. Opisana sytuacja jest, niestety, typowa. Oto politycy deklarując chęć rozwiązania problemu, nakładają obowiązek jego wykonania na samorządy, nie stwarzając jednocześnie warunków do jego wykonania. Odpowiedzialność spada na władze samorządowe, pogłębiając zjawisko ich wyobcowania i podważając zaufanie obywateli do organów państwa. Wady w regulacjach prawnych powodują różnorodne skutki. Brak regulacji może skutkować jeszcze dotkliwiej. Powódz z lipca 1997 r. wywołała konieczność stworzenia uregulowań prawnych dostosowanych

<sup>29</sup> Dz. U. Nr 85, poz. 388; obecnie Dz. U. z 2000 r. Nr 80 poz. 903 z późn. zm.

<sup>30</sup> Na temat innych problemów mieszkaniowych: Raport o stanie prawa mieszkaniowego w świetle praktyki Rzecznika Praw Obywatelskich, RPO-Mat. Nr 20, 1994, s. 5 i n.

wanych do wyjątkowej sytuacji, w jakiej znaleźli się mieszkańcy dotknięci skutkami tej klęski żywiołowej. Istniejących aktów prawnych, które mogły być wykorzystane w przypadku powodzi, było bardzo dużo, lecz nie tworzyły one spójnego systemu, dającego umocowanie dla wszelkich niezbędnych działań w czasie walki z klęską powodzi. Wprowadzony pośpiesznie w lipcu 1997 r., wobec narastającej klęski, pakiet ustaw regulował głównie zakres i tryb wypłaty świadczeń osobom dotkniętym skutkami powodzi. Pośpiesznych zmian wymagały również ustawy normujące udział żołnierzy i funkcjonariuszy policji w akcjach przeciwdziałających skutkom klęsk. Nie powstały regulacje, które objęłyby prawa osób doświadczonych powodzią w następnych latach. Dopiero 18 kwietnia 2002 r. uchwalono ustawę o stanie klęski żywiołowej<sup>31</sup>. Ze sporym opóźnieniem wykonano tym samym zapowiedź wydania ustaw, o których mowa w rozdziale XI Konstytucji. Rzecznikowi sygnalizowane było opieszale prowadzenie remontów wałów powodziowych i innych urządzeń przeciwdziałających powodzi. W końcu 2000 r. podjęta została do zbadania sprawa wstrzymania budowy zbiornika wodnego na Skawie. Do Rzecznika, z prośbą o pomoc i zbadanie problemu, zwrócili się mieszkańcy gminy M. podnosząc, iż prowadzona od wielu lat budowa zapory wywołuje skutki drastycznie pogarszające ich sytuację bytową. Tereny obejmujące miejscowości objęte budową zapory zostały „zamrożone” inwestycyjnie na ponad 40 lat. Do roku 2000 wykupiono ok. 70% gospodarstw wraz z gruntami, jednak nadal ponad 100 gospodarstw oczekiwało na wykup. Termin zakończenia inwestycji wielokrotnie był przesuwany. Planuje się jej zakończenie na rok 2010, co przy obecnym jej finansowaniu wydaje się nierealne<sup>32</sup>.

Z całą surowością natomiast samorządy egzekwowały obowiązki nakładane na inne podmioty, wynikające z aktów prawnych, postanowień których same nie respektują. Od 1 stycznia 1997 r. obowiązuje ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>33</sup>, która kompleksowo reguluje obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku. W świetle jej przepisów właściciele nieruchomości obciąża m.in. obowiązek oczyszczania ze śniegu i lodu oraz usuwania błota i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości. Z treści postanowień art. 5 ust. 1 pkt 4 tej ustawy wynika, że ustawodawca nałożył na właścicieli nieruchomości obowiązek wykonywania darmowej pracy, której niewykonanie jest wykroczeniem, określonym w art. 101 kodeksu wykroczeń. Właściciele nienależycie wypełniający obowiązki określone w powołanym przepisie albo kwestionujący jego zasadność zagrożeni są karą grzywny lub nagany. Skarżący, którymi w większości są emeryci i renciści, nie kwestionują obowiązku utrzymania czystości na terenach będących ich własnością, natomiast sprzeciwiają się sprzątanii chodników i poboczy dróg

<sup>31</sup> Dz. U. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.

<sup>32</sup> Informacja za 2000 r. ...., s. 195.

<sup>33</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.

położonych wzdłuż ich nieruchomości. Uważają oni, iż nakładanie na nich dodatkowych obowiązków nie znajduje uzasadnienia i jest sprzeczne z obowiązującym prawem oraz zasadą równości społecznej. Rzecznik zaskarżył wskazaną regulację do Trybunału Konstytucyjnego, zarzucając jej, iż nakłada na właścicieli dodatkowe obowiązki bez żadnego ekwiwalentu<sup>34</sup>.

TK rozpatrzył wniosek Rzecznika o zbadanie zgodności tego przepisu z Konstytucją, w części nakładającej na właścicieli nieruchomości obowiązek oczyszczania ze śniegu i lodu oraz usuwania błota i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości bez jakiegokolwiek rekompensaty. Trybunał orzekł, iż zaskarżone przepisy są zgodne z przepisami poprzednio i obecnie obowiązującej Konstytucji. Trybunał stwierdził nadto, że obowiązek nałożony na właścicieli nieruchomości wynika z tradycji prawnej istniejącej w polskim ustawodawstwie, a jego nałożenie jest niezbędne dla zapewnienia właściwej ochrony interesu publicznego<sup>35</sup>.

**VI.** Wśród przyczyn subiektywnych naruszenia praw przez jednostki samorządu terytorialnego niezwykle częstym zjawiskiem są przypadki naruszeń praw obywateli w wyniku błędów w tworzeniu i stosowaniu prawa przez organy samorządu terytorialnego. Zły stan legislacji, brak środków finansowych oraz brak przygotowania merytorycznego urzędników gminnych sprawiają, że zadania są wykonywane w sposób nieudolny lub wcale nie są wykonywane. Poważnym problemem jest nieczytelność – nawet dla prawników – wielu aktów prawnych w wyniku ich wielokrotnych nowelizacji. To wszystko prowadzi do przypadków tworzenia prawa lokalnego z naruszeniem przepisów prawa powszechnie obowiązującego (tak materialnego, jak i norm kompetencyjnych), rażąco błędnej interpretacji obowiązującego prawa w kierunku rozszerzenia uprawnień organów gmin do stanowienia i stosowania prawa w sposób w danej chwili dla nich najwygodniejszy.

We wczesnym okresie funkcjonowania samorządu Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził na przykład istnienie praktyki wydawania przez organy administracji samorządowej aktów o charakterze ogólnym, nie odpowiadających wymogom przepisów prawa miejscowego, które nakładały na obywateli określone obowiązki. Wprowadzając strefy płatnego parkowania, uchwała Rady Miasta Krakowa wyznaczyła tylko ogólny kierunek polityki w tym zakresie, natomiast zasadnicze i mające wpływ na prawa i obowiązki obywateli postanowienia zawierało zarządzenie Prezydenta Miasta. Podobnie było w Olsztynie i Elblągu, z tym tylko, że zarządzenie prezydenta wprowadzało tam opłaty w obszarze nie wymienionym wcześniej w uchwale Rady Miasta. Przede wszystkim organizacja ruchu na drogach w mieście jest zadaniem zleconym, a wykonanie zadań należy do obowiązków zarządu miasta, nie zaś prezydenta. Oprócz tego istotne jest, że takie nielegalne akty w świetle

<sup>34</sup> Sprawozdanie za okres 8 maja 1996 r. do 7 maja 1997 r. ..., s. 265.

<sup>35</sup> Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za okres 8 maja 1997 r. do 7 maja 1998 r., RPO-Mat. Nr 35, 1998, s. 172.

obowiązujących przepisów nie podlegały nadzorowi wojewody ani kontroli sądu administracyjnego.

Innym przykładem działalności prawotwórczej gmin z tego okresu, świadczącym dodatkowo o poziomie sprawowanego przez wojewodów nadzoru, jest przypadek uchwały Rady Miejskiej z 1992 r., która wprowadza na terenie swego działania gminne prawo lokalowe. Załącznik do uchwały był w istocie wiernym powtórzeniem jednego z rozdziałów ustawy – Prawo lokalowe. W efekcie, uchwała Rady określała na przykład zasady wyrokowania przez sądy powszechne, uchylając szczególny tryb najmu lokali, wprowadziła jednocześnie obowiązek rozstrzygania niektórych spraw w formie decyzji administracyjnej. Uchwała ta nie została uchylona w ramach działalności nadzorczej wojewody.

Błędne prawotwórstwo jest obecne w działalności samorządów stale i na jego występowanie nie ma wpływu upływ czasu ani wielkość jednostki samorządowej (a więc teoretycznie możliwość doboru lepszej kadry urzędniczej). Rada Miasta Wrocławia podjęła uchwałę w sprawie wprowadzenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta<sup>36</sup>. Na jej podstawie, w celu przeciwdziałania zagrożeniom powodowanym przez bezdomne psy oraz zmniejszaniu ich bezdomności, wprowadzono obowiązek trwałego oznakowania psów, w sposób umożliwiający ich identyfikację. Zobowiązano też właścicieli psów do zgłaszania zmian o stanie posiadania psa (zmianie właściciela, zgonie, zaginięciu psa) w celu aktualizacji bazy danych. Odnośnie szczeniąt przyjęto, że obowiązek trwałego znakowania powstaje po ukończeniu przez psa czwartego miesiąca życia. Uchwała Rady Miasta jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Stosownie do postanowień ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, to gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania. W szczególności, gminy określają wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa (np. nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu) oraz zachowania czystości w miejscach publicznych (obowiązek sprzątania psich odchodów) oraz organizują ochronę przed bezdomnymi zwierzętami na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Takimi odrębnymi przepisami są przepisy art. 11 i art. 11a ustawy o ochronie zwierząt. Zgodnie z art. 11 ust. 1, zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy, natomiast na mocy art. 11a rada gminy może w drodze uchwały przyjąć program zapobiegający bezdomności zwierząt, obejmujący w szczególności: sterylizację albo kastrację zwierząt, poszukiwanie nowych właścicieli dla zwierząt oraz usypianie ślepych miotów. Przedmiotowy przepis wprowadza

<sup>36</sup> Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2006 r., RPO-Mat. Nr 56, 2007, s. 120 i n.

dza katalog działań możliwych do podjęcia przez gminę, jednakże ich ramy wyznacza art. 11 ustawy. W związku z powyższym prowadzony przez Radę Miasta obowiązek trwałego znakowania oraz tworzenia specjalnego rejestru psów nie mieści się w granicach umocowania ustawowego. Zastrzeżenia te odnoszą się także do zobowiązania właścicieli psów do zgłaszania wszelkich zmian o stanie posiadania psa. Dodatkowo, wprowadzenie takiego wymogu oznacza w praktyce zobowiązanie obywateli do udostępnienia swoich danych osobowych bez podstawy prawnej. Tylko przepis ustawy, zgodny z art. 51 Konstytucji RP, mógłby stanowić podstawę do wprowadzenia obowiązku znakowania i rejestracji psów oraz ujawniania danych osobowych ich właścicieli. Rzecznik zaskarżył przedmiotową uchwałę Rady Miejskiej do WSA, który – uwzględniając skargę – stwierdził nieważność uchwały w zaskarżonej części. WSA stwierdził w uzasadnieniu wyroku, że sądowa kontrola zaskarżonej uchwały ogranicza się wyłącznie do kryterium legalności. Sąd dostrzega narastający problem bezdomnych psów, stwarzanych przez nich uciążliwości oraz pilną konieczność rozwiązania tego problemu. Jednakże środki prawne, jakie podejmuje gmina w celu zmniejszenia bezdomności psów, muszą mieścić się w granicach ustawowych upoważnień i nie mogą naruszać norm konstytucyjnych i ustawowych.

Podobny problem dotyczył uchwał innych miast. Zgodnie z postanowieniami jednej z uchwał, do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, w szczególności psy, należy oznakowanie psa w sposób umożliwiający jego identyfikację (wszczepienie mikroczipa oraz wyposażenie psa w pasek identyfikacyjny) oraz zgłaszanie wszelkich zmian w stanie posiadania (zmiana właściciela, śmierć psa, zaginięcie itp.) w Urzędzie Miasta w celu aktualizacji w komputerowej bazie danych. Kolejne przepisy uchwały wprowadzają obowiązek trwałego oznakowania psów w sposób umożliwiający ich identyfikację. Przez trwałe oznakowanie rozumie się czynności wykonywane przez lekarza weterynarii polegające na wszczepieniu psu pod skórę elektronicznego mikroczipa. Właściciel psa, który nie dopełni jednego z obowiązków wymienionych w uchwale, może zostać pociągnięty do odpowiedzialności za wykroczenie (grzywna albo kara aresztu). W ocenie Rzecznika ewentualna sankcja z tego tytułu stanowiłaby rażące naruszenie praw obywatelskich. Rzecznik podkreślił, że – wbrew stanowisku prezentowanemu przez władze samorządowe – nie istnieją regulacje prawne Unii Europejskiej, które w jakikolwiek sposób obligowałyby właścicieli zwierząt, a w szczególności właścicieli psów, do wszczepiania im mikroczipów lub tatuowania, jeżeli zwierzęta te pozostają na terytorium państwa pochodzenia. Obowiązek znakowania psów za pomocą mikroczipów dotyczy tylko psów i kotów wwożonych na terytorium Wspólnoty Europejskiej, a nie znajdujących się na jej terenie. W świetle polskiego prawa wszczepianie mikroczipów psom nie jest obowiązkowe i zależy wyłącznie od woli właściciela psa, który może zdecydować się na takie działanie np. w celu umożliwienia odnalezienia psa w przypadku jego zaginięcia. Gmina może natomiast jedynie propagować taki system identyfikacji elektronicznej, lecz nie jest władna nakładać taki

obowiązek i łączyć go z sankcjami. Rzecznik zaskarżył uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który stwierdził nieważność zaskarżonych przepisów.

W działalności Rzecznika Praw Obywatelskich zdarzają się także przypadki, gdzie zmuszony on jest kwestionować poglądy wyrażone przez np. Naczelnny Sąd Administracyjny, błędnie wyrokujący w sprawach samorządowych. Miało to miejsce w wypadku uchwały Rady Miejskiej w Bydgoszczy, pozbawiającej uczniów i studentów pobierających naukę w systemie zaocznym i wieczorowym, prawa do ulg w przejazdach środkami komunikacji miejskiej. Rzecznik nie zgodził się ze stanowiskiem sądu, że w sprawie tej nie ma potrzeby rozważania problemu różnic między studentami w sytuacji, gdy na podstawie ustawy o cenach<sup>37</sup> do wyłącznej kompetencji rad gmin należy prawo ustanawiania cen urzędowych za usługi przewozowe lokalnego transportu zbiorowego. Upoważnienie takie zdaniem Rzecznika nie dotyczy sytuacji, gdy konkretna kategoria osób korzysta już z uprawnień do ulgowych przejazdów przyznanych ustawą, w tym wypadku ustawą o szkolnictwie wyższym<sup>38</sup>.

Swoistą ciekawostkę w kontekście badania działalności gmin polegającej na stanowieniu i stosowaniu prawa stanowi fakt, że kilka rad miejskich powołało w swoim czasie rzeczników praw obywatelskich czy też spraw obywatelskich. Pomysłodawcy tych lokalnych inicjatyw kierowali się potrzebą zapewnienia lepszych gwarancji poszanowania praw i interesów obywatelskich przez organy administracji, a także chęcią stworzenia kanału informacji o potrzebach mieszkańców i ich ocenach pracy organów samorządu. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił jednak uwagę na to, że obywatel może się poczuć wprowadzony w błąd – instytucja taka, usytuowana przy radzie miejskiej, wydać się może „komórką” lub filią urzędu ustanowionego centralnie. Domniemania Rzecznika miały swoje potwierdzenia w praktyce. Po odpowiednich interwencjach, m.in. NSA, władze poszczególnych miast zmieniły nazwy i zakresy działania swoich rzeczników.

**VII.** W minionym ustroju dominacja polityki nad prawem była cnotą. Wszystko było polityką: prawo wyborcze, ochrona konsumenta, nawet regulamin więzienia. Prawo było instrumentem polityki, podlegało politycznym koniunkturam zarówno w momencie jego tworzenia jak i codziennej realizacji. Byle biurokrata niskiego szczebla czuł się „strażnikiem świętego ognia”. Pytanie „komu to służy” rozpoczęło dyskusję o sensie prawa<sup>39</sup>. Ten sposób myślenia nie jest tylko przeszłością. Polityczne podejście do prawa było i jest ciągle w Polsce obecne. Znacznemu upoli-

<sup>37</sup>Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r., T. j. Dz. U. z 1988 Nr 27, poz.195 z późn. zm., w brzmieniu wprowadzonym ustawą z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 34, poz. 198 z późn. zm; obecnie ustawa z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach, Dz. U. Nr 97 poz.1050 z późn. zm.

<sup>38</sup> Ustawa z 12 września 1990 r. Dz. U. Nr 65, poz. 385 z późn. zm; obecnie ustawa z 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz. U. Nr 164 poz.1365 z późn. zm.

<sup>39</sup> Szerzej na ten temat: E. Łętowska, Pięć przeszkód w budowie państwa prawa (na tle praktyki polskiego ombudsmana), RPO-Mat. Nr 11, 1991, s. 5 i n; E. Łętowska, J. Łętowski, O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych, Warszawa 1995.

tycznieniu uległy zagadnienia organizacji i funkcjonowania administracji lokalnej. Przez fakt wprowadzenia wyborów proporcjonalnych w gminach z liczbą ludności przekraczającą 20 tys. mieszkańców, dokonano przeniesienia wszystkich partyjnych układów wprost do urzędów. W wypadku inicjatyw uchwałodawczych nie jest ważne w tej sytuacji, czy są słuszne, czy nie, ale od kogo pochodzą. Prowadzi to do swoistej mikrogrupowej atomizacji mieszkańców, polegającej na wzajemnym wyobcowaniu poszczególnych grup i braku więzi je łączących ze społecznością lokalną. Sytuacja ta kształtuje sposób funkcjonowania władzy gminnej czy powiatowej. Elita polityczna nie jest związana z jakimiś szczególnymi grupami interesu, a mimo to identyfikuje się z interesem ogólnym. Patrząc na omawianą problematykę z socjologicznego punktu widzenia, mamy tu do czynienia z tworzeniem się takiego systemu politycznego, w którym powiązania pomiędzy jego elementami przyczyniają się do znacznego ograniczenia lokalnego procesu decyzyjnego w sferze poznawczej i normatywnej. Ograniczenia poznawcze polegają na relatywnie małej ilości źródeł dopływu informacji, a ograniczenia normatywne na małym zróżnicowaniu propozycji co do selekcjonowania i wartościowania proponowanych rozstrzygnięć. Opisane tu zjawiska nieuchronnie prowadzą do alienacji miejskiej elity politycznej od reszty społeczności lokalnej. Samorządom polskim grozi zatem to, że ich decyzje będą stale odrzucane przez wszystkie grupy społeczne, czemu towarzyszyć będą oskarżenia o mafijność czy klikowość. W ten sposób uwidacznia się paradoks identyfikacji z interesem ogółu w strukturze społecznej, w której dominują więzi mikrogrupowe. Obecnie mamy do czynienia ze spontanicznym tworzeniem się monopolu na działalność społeczną, z tym jednak, że podmiotem zawłaszczania jest administracja lokalna. Towarzysząca tej sytuacji alienacja władzy lokalnej sprawia, że odżywać zaczynają typowo socjalistyczne instytucje mobilizacji i realizacji celów publicznych, jak np. rada dyrektorów i właścicieli przy burmistrzu miasta.

Tymczasem wzrastająca świadomość prawna obywateli i coraz lepsze zrozumienie istoty samorządności sprawiają, iż członkowie wspólnot samorządowych coraz częściej domagają się udziału bezpośredniego w procesach decyzyjnych lub przynajmniej transparentności tych procesów. Podobnie jak w minionych latach, w ubiegłym roku nadal zwracano uwagę na trudności w realizacji prawa do wychowania dzieci poprzez faktyczne utrudnienie wyboru szkoły i organu prowadzącego lub brak wpływu zainteresowanych na powtórne powierzenie stanowiska dyrektora szkoły. W roku 2003 r. w większym stopniu wola obywateli odnosiła się do możliwości współdecydowania przez mieszkańców o zasadach wykonywania zadań samorządowych. W szczególności tych zadań, które ich bezpośrednio dotyczą (inwestycje komunalne, reorganizacja szkół i placówek oświatowych, zmiana granic gmin, zmiana ustroju gminy<sup>40</sup>).

---

<sup>40</sup> Informacja... za 2003 r., s. 83.

W drugim kwartale 2006 r. zainicjowane zostały badania dotyczące prawa obywateli do „dobrej administracji”<sup>41</sup>. Celem badań jest ocena przestrzegania praw obywateli przez organy samorządu terytorialnego w gminach i powiatach, ze szczególnym uwzględnieniem standardów załatwiania spraw obywateli oraz przejrzystości działań tych organów. Badania przeprowadzone zostały na miejscu w organach samorządu 80 gmin (3% ogólnej liczby gmin) oraz 36 powiatów (10% ogólnej liczby powiatów), dobranych stosownie, z uwzględnieniem charakteru jednostki samorządu oraz położenia terytorialnego. W zakresie merytorycznym badań uwzględniono różne obszary aktywności organów samorządu. W pierwszym obszarze – działań władczych organów – badano problematykę stanowienia aktów prawa miejscowego i innych aktów o charakterze ogólnym oraz dostępności aktów prawnych dla obywateli, a także przestrzeganie obowiązujących standardów i zasad wydawania w sprawach indywidualnych aktów administracyjnych oraz wykonywania innych czynności (np. aktów rejestracji) rodzących skutki prawne. W badaniach uwzględniono też kwestię organizacji i warunków załatwiania spraw w urzędzie, a w tym dostępności informacji o urzędzie i sposobie załatwiania spraw oraz udostępniania informacji publicznej, form kontaktu i traktowania interesantów, warunków socjalnych dostępnych dla interesantów i pracowników urzędu. Przedmiotem badań było także załatwianie skarg i wniosków obywateli oraz współpraca z organizacjami pozarządowymi. Badania terenowe zakończono w połowie lutego 2007 r. Ich wyniki mogą posłużyć Rzecznikowi Praw Obywatelskich do wypracowania nowego spojrzenia na problemy administracji samorządowej.

---

---

## UNRICHTIGKEITEN IN DER FUNKTIONIERUNG DER SELBSTVERWALTUNG AUS DER SICHT DES SPRECHERS FÜR BÜRGERRECHTE

### Zusammenfassung

*Unrichtigkeiten in der amtlichen Funktionierung der Selbstverwaltung sind nicht immer Gegenstand der Intervention des Sprechers für Bürgerechte. Sie kommen in Zusammenhang mit vielen anderen Problemen zum Vorschein. Bis Ende 1994 gab es in der Struktur des Amtes für Bürgerrechte keine Dienststelle zur Klärung verletzter*

---

<sup>41</sup> Informacja... za 2006 r., s. 124.



*Menschenrechte. Der Verfasser dieses Beitrages bespricht typische Fragen, die dem polnischen ombudsman in Sachen Unrichtigkeiten in der Fuktionierung der Selbstverwältung gestellt wurden, und die Ergebnisse der Intervention.*

---

---