Społeczna odpowiedzialność administracji: perspektywa teoretyczna i praktyczna

RZESZÓW–WARSZAWA 2019

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI i ZARZĄDZANIA
z siedzibą w Rzeszowie

ZUS | ZAKŁAD UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Społeczna odpowiedzialność administracji: perspektywa teoretyczna i praktyczna

pod redakcją
Agaty Jurkowskiej-Gomułki

ZAKŁAD UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH
WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA Z SIEDZIBĄ W RZESZOWIE

RZESZÓW–WARSZAWA 2019

Redaktor naukowy tomu

DR HAB. AGATA JURKOWSKA-GOMUŁKA

PROF. WYŻSZEJ SZKOŁY INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA

Recenzent naukowy

DR HAB. MARTA POMYKAŁA

PROF. POLITECHNIKI RZESZOWSKIEJ

© Copyright by Zakład Ubezpieczeń Społecznych 2019

© Copyright by Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania
z siedzibą w Rzeszowie 2019

Wydawcy
Zakład Ubezpieczeń Społecznych
ul. Szamocka 3, 5
01-748 Warszawa
www.zus.pl

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie
ul. Sucharskiego 2
35-225 Rzeszów
www.wsiz.rzeszow.pl

Projekt graficzny

MARCIN WYSOCKI

Redakcja językowa

ALICJA KASZYŃSKA

Korekta

MONIKA MARCZYK

DOROTA ŚRUTOWSKA

ISBN ZUS 978-83-953959-1-8

ISBN WSIiZ 978-83-64286-97-1

Skład: Poligrafia ZUS Warszawa. Zam. nr 1971/19

Spis treści

WYKAZ SKRÓTÓW *4*

Społeczna odpowiedzialność *5*
EWA PAPIEWSKA-BORKOWSKA

Wokół teoretycznych i praktycznych aspektów społecznej odpowiedzialności administracji *7*
AGATA JURKOWSKA-GOMUŁKA

Społeczna odpowiedzialność administracji a siatka pojęciowa nauki prawa administracyjnego *9*
ANDRZEJ NAŁĘCZ

Ramy prawne społecznej odpowiedzialności administracji publicznej *19*
KAMILLA KURCZEWSKA

Etyka służby publicznej jako fundament kultury organizacyjnej w administracji skarbowej *29*
MARZENA CYPRYŚ-RAŁOWSKA

Wykorzystanie elementów infrastruktury etycznej przy budowie systemu działań społecznie odpowiedzialnych w Krajowej Administracji Skarbowej – wybrane zagadnienia *41*
MARZENA CYPRYŚ-RAŁOWSKA

Społeczna odpowiedzialność polskiego samorządu terytorialnego względem innowacyjności *55*
PIOTR FECZKO

Społeczna odpowiedzialność gmin w procesie przygotowywania i realizacji gminnych programów rewitalizacji *65*
PAWEŁ SZCZĘCH

Władztwo planistyczne gminy – koncepcja doktrynalna, materialna, procesowa oraz społeczna *81*
WIKTOR TRYBKA

Idee CSR a administracja publiczna na przykładzie praktyk wdrożonych w Instytucie Pamięci Narodowej w latach 2013–2014 *101*
BOGUSŁAW WÓJCIK

Społeczna odpowiedzialność Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w zakresie stosowania prawa obrotu nieruchomościami rolnymi *113*
KATARZYNA CZERWIŃSKA-KORAL

Społeczna odpowiedzialność administracji publicznej w kontekście działań realizowanych na rzecz społeczności przez Oddział ZUS w Rzeszowie *129*
WOJCIECH DYLĄG

Nierówności społeczne jako problem ekonomiczny i socjologiczny. Od pełnego liberalizmu do rozbudowanej polityki społecznej *145*
LESZEK GAJOS

Wykaz skrótów

Akty prawne

kc	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025, z późn. zm.)
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, z późn. zm.)
kpa	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096)
ukur	ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1405, z późn. zm.)
upzp	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945)
urew	ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2018 r. poz. 1398)

Instytucje

IPN	Instytut Pamięci Narodowej
KOWR	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
TK	Trybunał Konstytucyjny
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Inne

CBOSA	Centralna Baz Orzeczeń Sądów Administracyjnych
CSR	społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw (ang. *corporate social responsibility*)
GPR	gminny program rewitalizacji
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
SUS	system ubezpieczeń społecznych

Idea współpracy międzyinstytucjonalnej oraz stworzenie forum wymiany doświadczeń między administracją publiczną, biznesem a środowiskiem naukowym to cel stawiany organizowanej w Rzeszowie konferencji poświęconej społecznej odpowiedzialności administracji publicznej. Wartością dodaną konferencji jest coraz większe zainteresowanie nią przedstawicieli administracji, których wystąpienia stanowią cenny głos w podejmowanej dyskusji.

W 2016 r., kiedy z inicjatywy Wojciecha Dyląga, pracownika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, zrodził się pomysł konferencji, natrafić można było na głosy i opinie, że społeczna odpowiedzialność jest domeną biznesu i nie należy jej identyfikować z administracją publiczną. Okazało się, że było to stereotypowe podejście, bowiem realizacja zadań ustawowych nie wyklucza szerszej działalności administracji zorientowanej na potrzeby uczestników życia publicznego. Od wielu lat Zakład Ubezpieczeń Społecznych realizuje działania, których celem jest urzeczywistnienie otwartości na potrzeby klientów, zarówno wewnętrznych (pracownicy), jak i zewnętrznych.

Niniejsza publikacja stanowi zbiór wybranych referatów, w których autorzy podejmują się tematu urzeczywistnienia założeń społecznej odpowiedzialności administracji, w tym w perspektywie regionalnej. Autorzy omawiają wiele interesujących zagadnień, od próby wskazania granic prawnych społecznej odpowiedzialności administracji publicznej po kontekst CSR w działaniach, które realizuje administracja.

Niewątpliwie sprzymierzeńcem działań administracji o charakterze CSR są media. Dlatego od 2019 r. tematyka konferencji wykraczać będzie poza nauki prawne. W kolejnych latach planowane jest rozszerzenie treści konferencyjnych o zagadnienia związane m.in. z mediami, PR, marketingiem, zarządzaniem, psychologią, ekonomią i informatyką.

Mamy nadzieję, że podjęta przez nas dyskusja poświęcona społecznej odpowiedzialności administracji publicznej będzie owocowała wieloma ciekawymi wnioskami oraz propozycjami dla wszystkich przedstawicieli administracji. Współczesne przemiany społeczno-gospodarcze ukierunkowują wiele nowych zadań dla administracji, a CSR będzie ich nieodzownym elementem. Ufam, że rzeszowska konferencja, organizowana każdego roku w październiku przez ZUS i Wyższą Szkołę Informatyki i Zarządzania, na stałe wpisze się w kalendarz wydarzeń poświęconych nowemu podejściu do administracji publicznej, wykazującej jej otwartość na potrzeby obywateli naszego kraju.

Rzeszów, grudzień 2018 r.

Ewa Papiewska-Borkowska
dyrektor Oddziału ZUS w Rzeszowie

WOKÓŁ TEORETYCZNYCH I PRAKTYCZNYCH ASPEKTÓW SPOŁECZNEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI ADMINISTRACJI

Społeczna odpowiedzialność biznesu (ang. *corporate social responsibility*, CSR) na stałe wrosła już w świadomość podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, niezależnie od ich wielkości; ma ona również stałe miejsce w refleksji naukowej. W ostatnich latach obserwujemy zjawisko adaptacji koncepcji społecznej odpowiedzialności do działalności organizacji i podmiotów spoza sektora biznesu, w tym uczelni wyższych i organów administracji publicznej (rządowej i samorządowej). Transfer idei społecznej odpowiedzialności z biznesu do administracji publicznej budzi pewne kontrowersje, przede wszystkim związane z przekonaniem, że administracja publiczna, działająca w interesie publicznym, jest immanentnie „społecznie odpowiedzialna", więc wyodrębnianie społecznej odpowiedzialności jako szczególnego rysu działalności administracji publicznej nie ma żadnego sensu. Te głosy krytyczne nie zatrzymały jednak procesu rozprzestrzeniania się różnych działań z zakresu społecznej odpowiedzialności w instytucjach publicznych. We wrześniu 2018 r. w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju powołana została Grupa Robocza ds. Społecznej Odpowiedzialności Administracji, działająca pod auspicjami Zespołu ds. Zrównoważonego Rozwoju i Społecznej Odpowiedzialności Przedsiębiorstw. W skład Grupy weszli przedstawiciele organów administracji szczebla centralnego, samorządowcy, przedstawiciele organizacji pozarządowych i środowiska akademickiego. Kilka instytucji, np. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, opublikowało nawet raporty na temat własnych inicjatyw z zakresu społecznej odpowiedzialności administracji. Wiele instytucji, takich jak Urząd Transportu Kolejowego czy Główny Urząd Statystyczny, może pochwalić się istotnymi osiągnięciami w propagowaniu idei społecznej odpowiedzialności wśród swoich pracowników.

Niniejsza publikacja ma na celu prezentację wybranych wątków dyskusji nad społeczną odpowiedzialnością administracji publicznej. Problematyka, na której koncentrują się wybrane rozdziały, ma zarówno wymiar teoretyczny (m.in. próba powiązania koncepcji społecznej odpowiedzialności administracji z siatką pojęciową prawa administracyjnego, rozważania nad ramami prawnymi społecznej odpowiedzialności administracji czy nad etyką służby publicznej jako fundamentem kultury organizacyjnej instytucji publicznych), jak i praktyczny. W tym ostatnim obszarze problematyka społecznej odpowiedzialności administracji jest analizowana albo z punktu widzenia określonego rodzaju aktywności organów administracji publicznej (m.in. rewitalizacja, zagospodarowanie przestrzenne, działalność administracji skarbowej), albo z punktu widzenia konkretnej instytucji (m.in. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Instytut Pamięci Narodowej, Krajowa Administracja Skarbowa).

Inspiracją dla powstania niniejszej publikacji była współpraca Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – Oddział w Rzeszowie i Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie. Współpraca ta, stanowiąca sama w sobie przejaw społecznej odpowiedzialności ZUS i uczelni, zaowocowała m.in. cyklicznymi konferencjami poświęconymi tematyce społecznej odpowiedzialności, zapewniającymi platformę dialogu dla administracji publicznej i środowiska akademickiego.

Mam nadzieję, że lektura książki *Społeczna odpowiedzialność administracji: perspektywa teoretyczna i praktyczna* będzie dla czytelników okazją do pogłębionej refleksji nad społecznym zaangażowaniem instytucji publicznych.

Rzeszów, 18 grudnia 2018 r.

dr hab. Agata Jurkowska-Gomułka
prof. WSIiZ

ANDRZEJ NAŁĘCZ

Społeczna odpowiedzialność administracji a siatka pojęciowa nauki prawa administracyjnego

WYDZIAŁ ZARZĄDZANIA UNIWERSYTETU WARSZAWSKIEGO

1. WPROWADZENIE

Termin „społeczna odpowiedzialności administracji" nie należy do zestawu podstawowych pojęć znanych polskiej nauce prawa administracyjnego. Dość powiedzieć, że w opracowaniach naukowych dostępnych na platformie upowszechniania wiedzy Google Scholar fraza ta została wymieniona tylko raz[1]. Celem rozdziału jest odpowiedź na pytanie, czy pojęcie społecznej odpowiedzialności administracji wpisuje się w istniejącą siatkę pojęciową nauki prawa administracyjnego, która nie powinna być modyfikowana bez wyraźnej potrzeby[2]. By ten cel zrealizować, trzeba najpierw skrótowo przedstawić istotę koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu, a następnie przeanalizować, jakie są relacje pomiędzy wynikającymi z niej standardami, przeniesionymi na grunt administracji publicznej, a obowiązującymi już w niej normami, wynikającymi z przepisów prawa powszechnego. Temu założeniu podporządkowano układ rozdziału. Analizowane normy obejmują w szczególności zasady ogólne prawa, dobrze znane nauce prawa od dziesięcioleci i bez wątpienia należące do jej siatki pojęciowej. W pracy nad rozdziałem wykorzystano literaturę naukową, przede wszystkim z zakresu nauk prawnych, a także nauk o zarządzaniu.

2. SPOŁECZNA ODPOWIEDZIALNOŚĆ BIZNESU – PODSTAWOWE INFORMACJE I WNIOSKI DO ANALIZOWANIA „SPOŁECZNEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI ADMINISTRACJI"

Koncepcję społecznej odpowiedzialności biznesu (ang. *corporate social responsibility*, CSR) sformułowano w naukach o zarządzaniu, których przedmiotem zainteresowania na świecie jest ona od kilkudziesięciu lat[3]. Koncepcja ta służy nakłonieniu przedsiębiorców do kierowania się przy podejmowaniu decyzji dotyczących ich działalności nie tylko wysokością kreowanego zysku, lecz także zasadami etycznymi[4], w poczuciu odpowiedzialności za sprawy społeczne. Chodzi o to, by przedsiębiorca nie realizował wyłącznie interesów swych udziałowców (ang. *shareholders*), lecz by uwzględniał także interesy innych podmiotów, na które oddziałuje, czyli tzw. in-

---

[1] T. Barankiewicz, *Multicentryczność systemu standardów etycznych administracji publicznej*, „Studia Prawa Publicznego" 2015, nr 9, s. 15. Porównywalnie skromne wyniki daje wyszukiwanie anglojęzycznych fraz *administrative social responsibility* oraz *social responsibility of public administration*.

[2] Zob. I. Lipowicz, *Dylematy zmiany siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa–Kraków 2007, s. 41.

[3] Zob. A.B. Carroll, *A History of Corporate Social Responsibility. Concepts and Practices* [w:] red. A. Crane, A. McWilliams, D. Matten, J. Moon, *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility*, Oxford 2009, s. 19–46.

[4] M. Bernatt, *Społeczna odpowiedzialność biznesu. Wymiar konstytucyjny i międzynarodowy*, Warszawa 2009, s. 24–25.

teresariuszy lub stron zainteresowanych (ang. *stakeholders*), do której to kategorii zalicza się np. pracowników, klientów, konkurentów, państwo, wspólnoty lokalne i społeczeństwo jako całość[5]. Mają to być przy tym działania wykraczające poza obowiązki wykreowane przez prawo pozytywne. W związku z powyższym, analizując ewentualne przeniesienie koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu na grunt administracji publicznej i określając jej ewentualne miejsce w siatce pojęciowej prawa administracyjnego, należy skupić się na następujących zagadnieniach: w jakim stopniu prawo narzuca administracji publicznej standardy działania; jaki jest krąg „udziałowców" działań państwa i jednostek samorządu terytorialnego; w jakim stopniu obowiązujące prawo nakazuje podmiotom administracji publicznej ważenie różnych interesów.

3. SPOŁECZNA ODPOWIEDZIALNOŚĆ A STATUS PRAWNY PRZEDSIĘBIORCY ORAZ ORGANÓW WŁADZY PUBLICZNEJ DZIAŁAJĄCYCH W IMIENIU PAŃSTWA LUB JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

3.1. Uwagi wstępne

Zgodnie z konstytucyjną zasadą swobody działalności gospodarczej przedsiębiorcy korzystają ze statusu wolnościowego – mogą swobodnie czynić wszystko to, co nie zostało im nakazane lub zakazane przez wywierającą bezpośredni skutek normę prawa powszechnie obowiązującego lub przez procesowo i materialnie niewadliwy akt stosowania prawa. Przedsiębiorcy działają więc swobodnie, według własnego pomysłu, a jedynie wyjątkowo wolność podejmowania przez nich decyzji zostaje ograniczona przez prawo. Jest to naturalne, gdyż prowadzenie działalności gospodarczej w sposób możliwie nieskrępowany jest jedną z płaszczyzn realizacji podmiotowości jednostki, wpisującą się w zasadę wolności człowieka, unormowaną w art. 31 ust. 1 Konstytucji RP. Społeczna odpowiedzialność biznesu polega na rygorystycznym przestrzeganiu prawa i – zarazem – na w pełni dobrowolnym wdrażaniu dodatkowych praktyk, sięgających dalej niż obowiązki ustawowe[6]. Charakterystyczną cechą CSR jest więc podjęcie przez przedsiębiorcę – działającego w warunkach wolności gospodarczej – autonomicznej decyzji o przyjęciu standardów, krępujących jego swobodę decydowania o podejmowanych działaniach, w celu ochrony wartości i interesów zewnętrznych w stosunku do interesariuszy będących udziałowcami.

[5] Zob. M. Bernatt, *Społeczna…*, *op. cit.*, s. 42–43; M. Sznajder, *Korzyści z wdrożenia koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu (z uwzględnieniem koncepcji interesariuszy)*, „Economics and Management" 2013, nr 2, s. 196–198.

[6] M. Bernatt, *Społeczna…*, *op. cit.*, s. 30.

Przedsiębiorca, który nie stosuje standardów społecznej odpowiedzialności biznesu, o ile nie narusza generalnych lub skonkretyzowanych norm prawnych, o tyle działa prawidłowo z punktu widzenia porządku prawnego państwa.

W demokratycznym państwie prawnym, jakim zgodnie z Konstytucją jest Rzeczpospolita Polska, organy władzy publicznej, a w szczególności organy administracyjne, muszą działać zgodnie z zasadą praworządności, która czyni ich status zupełnym przeciwieństwem statusu wolnościowego. Ich wszelkie działania, a zwłaszcza te, które dotyczą jednostek i ich praw lub wolności, muszą być podejmowane na podstawie prawa powszechnie obowiązującego i w granicach przez nie wyznaczonych.

Warto w tym miejscu wspomnieć o uznanym w filozofii i teorii prawa podziale norm prawnych na reguły i zasady. R. Dworkin twierdził, że zarówno reguły, jak i zasady tworzą wiążące standardy prawne, które można utożsamiać z normami prawnymi w przyjętej w Polsce terminologii, lecz czynią to w inny sposób. Reguły wskazują zgodne z prawem rozstrzygnięcie w sposób definitywny, zasady zaś wskazują jedynie kierunek tego rozstrzygnięcia[7]. Podobne stanowisko sformułował R. Alexy, według którego „punktem decydującym dla rozróżnienia reguł i zasad jest przekonanie, że zasady są normami, które nakazują, by coś było zrealizowane we względnie dużym zakresie w stosunku do prawnych i rzeczywistych możliwości. Zgodnie z tym zasady są nakazami optymalizacji, cechującymi się tym, że mogą być spełnione w różnym stopniu i że oferowany zakres ich spełnienia zależy nie tylko od możliwości rzeczywistych, lecz także prawnych. Obszar możliwości jest określany przez przeciwstawne reguły i zasady. Reguły natomiast są normami, które stale mogą lub nie mogą być spełniane. Jeżeli jakaś reguła obowiązuje, to należy robić wszystko, czego ona wymaga, nie więcej ani mniej. Reguły zawierają tym samym ustalenia w przestrzeni rzeczywistych i prawnie możliwych działań”[8].

W państwie praworządnym podstawa prawna działania organu władzy publicznej wynika z konkretnego przepisu, ustanawiającego normę kompetencyjną o charakterze reguły w powyższym znaczeniu. Prawne granice działań wyznaczają zaś nie tylko konkretne normy kompetencyjne, lecz także normy o charakterze zasad. Nie są one niewiążącymi wytycznymi, lecz obowiązującymi normami prawnymi, których naruszenie może powodować np. uchylenie przez sąd administracyjny rozstrzygnięcia podjętego przez organ władzy publicznej. W odróżnieniu od przedsiębiorców organy te nie mogą więc generalnie zdziałać niczego, do czego nie mają kompetencji, a korzystając z tych ostatnich, muszą ponadto pozostać w zgodzie z zasadami prawa.

---

[7] M. Pełka, *Konflikt uprawnień w teorii Ronalda Dworkina*, Warszawa 2012, s. 30–31.

[8] R. Alexy, *Teoria praw podstawowych*, Warszawa 2010, s. 78.

3.2. Rola zasad prawa w określeniu „udziałowców" (interesariuszy) państwa i jednostek samorządu terytorialnego

Szeroko rozumianymi udziałowcami przedsiębiorcy są podmioty, które zaangażowały się majątkowo w jego funkcjonowanie i które bezpośrednio partycypują w jego zyskach. Chodzi nie tylko o udziałowców w wąskim znaczeniu, czyli wspólników spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, lecz także o akcjonariuszy spółki akcyjnej, wspólników spółek osobowych oraz osoby fizyczne, prowadzące indywidualną działalność gospodarczą pod określoną firmą.

Ani państwo, ani jednostki samorządu terytorialnego nie mają udziałowców w powyższym znaczeniu. Odwołując się do zasad wynikających z Konstytucji i ustaw, można wskazać, że swego rodzaju „udziałowcami", są w tym przypadku: Naród oraz poszczególne wspólnoty samorządowe. Zgodnie z ukształtowaną w art. 4 Konstytucji zasadą suwerenności Narodu wszystkie organy władzy publicznej są podporządkowane woli ogółu obywateli. „Żaden z tych organów nie może wykonywać władzy w imieniu i interesie własnym, jakiejś osoby, grupy społecznej, organizacji lub partii, lecz tylko w imieniu, z upoważnienia i w interesie całego Narodu"[9]. Ta wykładnia znajduje dodatkowe potwierdzenie w zasadzie dobra wspólnego, wyrażonej w art. 1 Konstytucji, która podkreśla służebną rolę państwa wobec obywateli, a zarazem uznaje prymat jednostki przed państwem i wskazuje na potrzebę respektowania wolności i indywidualności jednostki[10].

Z kolei w przypadku jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 1 ustawy o samorządzie gminnym[11], art. 1 ustawy o samorządzie powiatowym[12] oraz art. 1 ustawy o samorządzie województwa[13], „udziałowcami" są poszczególne wspólnoty samorządowe, czyli ogół mieszkańców gminy, powiatu oraz województwa. To właśnie te wspólnoty są głównymi beneficjentami działań samorządu, gdyż jego zadania własne polegają na zaspokajaniu ich potrzeb.

Podczas gdy przedsiębiorcy nie mają generalnego obowiązku działać w interesie społeczności lokalnych, regionalnych i całego społeczeństwa, zbiorowości te i tworzące je jednostki z mocy Konstytucji i ustaw muszą znajdować się w centrum

---

[9] P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 16. Zob. także: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 55.

[10] M. Piechowiak, *Filozoficzne podstawy rozumienia dobra wspólnego*, „Kwartalnik Filozoficzny" 2003, nr 2, s. 10, 34; M. Piechowiak, *W sprawie aksjologicznej spójności Konstytucji RP. Dobro wspólne czy godność człowieka?* [w:] *Jednolitość aksjologiczna systemu prawa w rozwijających się państwach demokratycznych Europy*, red. S.L. Stadniczeńko, Opole 2011, s. 122–123.

[11] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994).

[12] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995).

[13] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 913).

zainteresowania organów władzy publicznej, w tym organów administracji, działających na rzecz państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Zarazem to, co naturalne dla przedsiębiorców, czyli działanie w partykularnym, majątkowym interesie konkretnych jednostek, w przypadku podmiotów publicznych i ich pracowników oraz funkcjonariuszy publicznych stanowi patologię, którą należy piętnować i zwalczać. Znajduje to wyraz w licznych przepisach szczegółowych, np. w art. 24f ustawy o samorządzie gminnym, zakazującym radnym prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, oraz w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, przewidujących wyłączenie pracownika organu administracji publicznej lub całego tego organu. Te ostatnie przepisy służą właśnie temu, by na treść wydanego aktu administracyjnego nie wpływały osobiste interesy osoby zaangażowanej w jego podjęcie[14].

3.3. Zasady ogólne prawa administracyjnego a uwzględnianie i ważenie różnych interesów

W systemie prawa administracyjnego, zarówno w wymiarze materialnym, jak i procesowym, obowiązują liczne zasady ogólne nakazujące uwzględniać i ważyć wartości i interesy.

Zasada proporcjonalności, zwana też czasem zasadą adekwatności, została zidentyfikowana przez polską naukę prawa na początku lat 90.[15] i w tejże dekadzie znalazła też wyraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, nawet przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r.[16] W obecnym stanie prawnym w odniesieniu do stanowienia ustaw wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ale wywodzi się ją także z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) i w tym zakresie wskazuje się jej znaczenie dla stanowienia i stosowania prawa przez organy administracji publicznej. Po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego, która weszła w życie w 2017 r., zasadę proporcjonalności wymieniono także w art. 8 kpa, wśród zasad ogólnych postępowania administracyjnego[17]. Nakazuje ona organom władzy publicznej

---

[14] Z. Kmieciak, *Europejskie standardy prawa i postępowania administracyjnego a ustalenia orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1998, nr 1, s. 55.

[15] D.R. Kijowski, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 1990, nr 4, s. 59–68.

[16] Zob. *Zasada proporcjonalności (w odniesieniu do prawa publicznego) w tezach Trybunału Konstytucyjnego*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Zespół Orzecznictwa i Studiów, 2009, s. 6–9.

[17] Już wcześniej wskazywano w literaturze, że zasada proporcjonalności jako zasada konstytucyjna obowiązująca w całym systemie prawa jest także zasadą ogólną postępowania administracyjnego – zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 49–50.

wybierać takie środki osiągania stojących przed nimi celów, które można uznać za: przydatne, konieczne oraz proporcjonalne w wąskim znaczeniu. Wymóg przydatności oznacza, że należy wybierać jedynie takie środki, które rzeczywiście przyczynią się do osiągnięcia celu – nie powinny go więc niweczyć lub być mu obojętne. Zgodnie z wymogiem konieczności nie należy wybierać środka bardziej restrykcyjnego w stosunku do praw i wolności jednostki, jeżeli środek mniej restrykcyjny w wystarczającym stopniu pozwala zbliżyć się do założonego celu. Wreszcie z wymogu proporcjonalności w wąskim znaczeniu wynika zakaz poświęcania wartości bardziej istotnych (w szczególności praw i wolności jednostki) na rzecz realizacji wartości mniej istotnych[18]. Zasada proporcjonalności służy więc ochronie wartości, w tym praw i wolności jednostki, znanych prawu stanowionemu. Nakazuje też identyfikację i wyważenie różnych interesów, nie tylko o charakterze prawnym, ale też faktycznym[19].

Na potrzebę uwzględniania i maksymalnego poszanowania różnych interesów wskazuje wprost zasada ważenia interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, będąca zasadą ogólną nie całego systemu prawa administracyjnego, lecz tylko postępowania administracyjnego. Wynika ona z art. 7 *in fine* kpa, a współcześnie zauważa się, że jest powiązana z proporcjonalnością[20]. Znajduje zastosowanie przy wydawaniu decyzji w warunkach uznania administracyjnego[21], czyli wtedy, gdy ustawodawca pozostawił organowi względną swobodę wyboru następstwa prawnego faktów ustalonych w toku postępowania. Nawet wówczas, gdy zgodnie z wolą prawodawcy organ orzeka w warunkach luzu decyzyjnego, nie może on dowolnie kształtować stopnia zaspokojenia wymienionych interesów. Należy dążyć do ich harmonizacji[22]. Jak stwierdził NSA w orzeczeniu z 1981 r., komentowana zasada oznacza, „że treść i zakres słusznego interesu indywidualnego w działaniach organów administracji sięgają do granic kolizji z interesem społecznym (…)"[23].

Powyższe rozważania wskazują, że o ile przedsiębiorca co do zasady może kierować się w swym działaniu partykularnym interesem swych zindywidualizowanych, prywatnych udziałowców, a inne interesy uwzględni wówczas, gdy dobrowolnie

---

[18] Zob. Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 112.

[19] Na rolę zasady proporcjonalności w wyważaniu różnych interesów zwraca się uwagę w literaturze, zob. R. Islam, *Proportionality as a Tool for Balancing Competing Interests in Investment Disputes: Fair and Equitable Treatment (FET) Standard in Context*, „Jahangirnagar University Journal of Law" 2013, vol. 1, s. 119–139; W. Sauter, *Proportionality in EU Law: A Balancing Act?*, „TILEC Discussion Paper" 2013, No. 2013-003, s. 1–31.

[20] B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…*, *op. cit.,* s. 78.

[21] Zob. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…*, *op. cit.,* s. 480; A. Nałęcz, *Uznanie administracyjne a reglamentacja działalności gospodarczej*, Warszawa 2010, s. 88.

[22] A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 136.

[23] Wyrok NSA z 11 czerwca 1981 r., SA 820/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 57.

przyjmie standardy CSR, o tyle na podmiotach administracji publicznej spoczywa ukształtowany przez prawo, bezwzględny obowiązek ważenia rozmaitych interesów, w tym społecznego i jednostkowego. Przy czym żaden z interesów nie ma automatycznego pierwszeństwa przed pozostałymi.

4. WNIOSKI

Koncepcja społecznej odpowiedzialności biznesu wychodzi z pierwotnego założenia, że w stanie „naturalnym", ukształtowanym zgodnie z zasadą wolności gospodarczej, przedsiębiorca działa wyłącznie w prywatnym, partykularnym interesie swych udziałowców, czyli tych spośród jego interesariuszy, którzy są bezpośrednimi beneficjentami zysków uzyskiwanych przez niego. Przyjmując standardy CSR, przedsiębiorca w pełni dobrowolnie – a więc w zakresie szerszym niż wymagany przez prawo – decyduje o uwzględnieniu w swych decyzjach interesów także innych podmiotów, np. konsumentów jego towarów lub usług, społeczności lokalnej lub społeczeństwa jako całości.

Administracja publiczna, działająca w imieniu państwa i jednostek samorządu terytorialnego, nie może nie uwzględniać interesów tych, na których oddziałuje, przy czym chodzi zarówno o poszczególne jednostki, jak i o tworzone przez nie zbiorowości, w tym społeczności lokalne i ogół społeczeństwa. Wynika to zarówno z Konstytucji, jak i z ustaw, a w szczególności z zasad prawa, np. suwerenności Narodu, dobra wspólnego i proporcjonalności. Bezpośrednie powoływanie się na koncepcję społecznej odpowiedzialności biznesu w administracji publicznej niesie ze sobą poważne zagrożenia związane z wypaczeniem postrzegania wartości, którymi administracja ma obowiązek kierować się w swych działaniach, a które trzeba też uwzględniać, tworząc prawo rangi ustawowej, normujące zakres działania i kompetencje organów administracji publicznej. Sięganie po biznesowe standardy społecznej odpowiedzialności może sugerować, że podobnie jak i prywatni przedsiębiorcy, także państwo i jednostki samorządu terytorialnego działają poprzez organy administracji publicznej co do zasady dla zysku i w interesie konkretnych jednostek, a interes społeczny uwzględniają w swym działaniu nie dlatego, że muszą, lecz dlatego, że chcą.

Administracja publiczna musi oczywiście działać w sposób, który zgodnie z regułami języka naturalnego można nazwać „odpowiedzialnym społecznie" – jednak absolutnie nie tylko dlatego i nie tylko wówczas, gdy dobrowolnie zacznie stosować rozwiązania zaczerpnięte z CSR. „Społeczna odpowiedzialność" wzorowana na biznesowej ani nie jest więc nową zasadą prawa administracyjnego, ani też nie wynikają z niej żadne nowe normy o charakterze reguł. Z punktu widzenia siatki pojęciowej nauki prawa administracyjnego społeczna odpowiedzialność administracji

może co najwyżej zostać uznana za pojęcie narzędzie, służące badaniu aktów prawnych i praktyki stosowania ich przepisów przez organy administracji i pomagające stwierdzić, czy w tych obszarach realizowane są wartości wyrażone obiektywnie i wiążąco przez zasady powszechnie obowiązującego prawa.

LITERATURA:

Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008.

Alexy R., *Teoria praw podstawowych*, Warszawa 2010.

Barankiewicz T., *Multicentryczność systemu standardów etycznych administracji publicznej*, „Studia Prawa Publicznego" 2015, nr 9.

Bernatt M., *Społeczna odpowiedzialność biznesu. Wymiar konstytucyjny i międzynarodowy*, Warszawa 2009.

Carroll A.B., *A History of Corporate Social Responsibility. Concepts and Practices* [w:] A. Crane, A. McWilliams, D. Matten, J. Moon (red.), *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility*, Oxford 2009.

Garlicki L, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2000.

Islam R., *Proportionality as a Tool for Balancing Competing Interests in Investment Disputes: Fair and Equitable Treatment (FET) Standard in Context*, „Jahangirnagar University Journal of Law" 2013, vol. 1.

Kijowski D.R., *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 1990, nr 4.

Kmieciak Z., *Europejskie standardy prawa i postępowania administracyjnego a ustalenia orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1998, nr 1.

Lipowicz I., *Dylematy zmiany siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa–Kraków 2007.

Nałęcz A., *Uznanie administracyjne a reglamentacja działalności gospodarczej*, Warszawa 2010.

Pełka M., *Konflikt uprawnień w teorii Ronalda Dworkina*, Warszawa 2012.

Piechowiak M., *Filozoficzne podstawy rozumienia dobra wspólnego*, „Kwartalnik Filozoficzny" 2003, nr 2.

Piechowiak M., *W sprawie aksjologicznej spójności Konstytucji RP. Dobro wspólne czy godność człowieka?* [w:] *Jednolitość aksjologiczna systemu prawa w rozwijających się państwach demokratycznych Europy*, red. S.L. Stadniczeńko, Opole 2011.

Sauter W., *Proportionality in EU Law: A Balancing Act?,* „TILEC Discussion Paper" 2013, No. 2013-003.

Sznajder M., *Korzyści z wdrożenia koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu (z uwzględnieniem koncepcji interesariuszy)*, „Economics and Management" 2013, nr 2.

Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.

Wróbel A., Jaśkowska M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016.

Zasada proporcjonalności (w odniesieniu do prawa publicznego) w tezach Trybunału Konstytucyjnego, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Zespół Orzecznictwa i Studiów, 2009.

KAMILLA KURCZEWSKA

Ramy prawne społecznej odpowiedzialności administracji publicznej

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA

1. WPROWADZENIE

Administracja publiczna jest przedmiotem zainteresowania wielu dyscyplin naukowych. Kierowane są wobec niej liczne uwagi, roszczenia, postulaty oraz sugestie odpowiadające obrazowi tej struktury, wynikającemu z różnych podejść, będących podstawą formułowania określonych zestawów wymagań. Inspiracje dla nich płyną z różnych stron – z obszaru biznesu, polityki, nauk o zarządzaniu oraz innych źródeł. Stan normatywny, decydujący o kształcie polskiej administracji, kształtowany mocą norm prawa ustrojowego, materialnego i proceduralnego, które wyznaczają ramy jej działania, sukcesywnie ulega modyfikacjom odpowiadającym sile przekonań o atrakcyjności i sensie nowych rozwiązań organizacyjnych. Jednym ze źródeł inspiracji jest koncepcja społecznej odpowiedzialności biznesu[1], charakteryzująca się uniwersalną użytecznością dla wszelkich typów organizacji.

Podstawowym założeniem koncepcji CSR (ang. *corporate social responsibility*) jest uznanie, że przedsiębiorstwo funkcjonuje w szerszym kontekście społecznym i horyzoncie czasowym – i ten kontekst oraz horyzont powinno w swojej działalności uwzględnić. Współczesna postać CSR i jej zasady są wynikiem dociekań nauki i praktyki, których początki sięgają lat 50. XX w. Zgodnie z akronimami zaproponowanymi przez W. Fredericka[2] na oznaczenie faz rozwoju koncepcji:

- CSR1 koncentruje się na definicji obszarów odpowiedzialności,
- CSR2 dotyczy opracowywania i wdrażania określonych strategii i szczegółowych rozwiązań w ramach zdefiniowanych obszarów,
- CSR3 kładzie większy nacisk na wartości,
- CSR4 natomiast koncentruje się na bardzo szerokim rozumieniu odpowiedzialności – w kontekście religii i etyki[3].

Koncepcja CSR jest przedmiotem opracowań organizacji lokalnych[4] i międzynarodowych: Banku Światowego, Unii Europejskiej[5], OECD[6],

---

[1] W różnych ujęciach definicyjnych. Zob. np. przegląd ujęć: K. Kazojć, *Koncepcja społecznej odpowiedzialności i jej obszary w organizacjach,* „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania" 2014, 38(1).

[2] W.C. Frederick, *From CSR1 to CSR2. The Maturing of Business-and-Society Thought,* „Business & Society" 1994, nr 2, s. 160–161.

[3] Zob. uporządkowany opis obszaru teoretycznego CSR: M. Stefańska, *Podstawy teoretyczne i ewolucja pojęcia społeczna odpowiedzialność biznesu (CSR),* „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2013, nr 288.

[4] Np. *Zasady prowadzenia działalności gospodarczej*, http://www.cauxroundtable.org (15.07.2018); opracowania Forum Odpowiedzialnego Biznesu, http://odpowiedzialnybiznes.pl/ (15.07.2018).

[5] Strategia lizbońska, *Green paper – promoting a European framework for corporate social responsibility*, COM(2001) 366, Communication from the Commission concerning corporate social responsibility: a business contribution to sustainable development COM(2002) 347, odnowiona strategia UE na lata 2011–2014 dotycząca społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, COM(2011) 681.

[6] OECD, *Wytyczne dla przedsiębiorstw wielonarodowych*, https://www.oecd.org (15.07.2018).

ONZ[7]. Przygotowano również praktyczne narzędzia wdrażania CSR: SA 8000, AA 1000, ISO 14000, ISO 9000, ISO 18000, ISO 26000, GRI, LBG23[8]. W przypadku administracji publicznej powodem sięgania po CSR jest, jak sadzę, fakt, że jest to pociągająca koncepcja, z bardzo wyraźnie sformułowaną ideą przewodnią oraz solidnym instrumentarium, w postaci standardów i narzędzi do oceny ich wdrożenia. Administracja publiczna w tekstach ustaw jest przedstawiana najczęściej w ujęciu podmiotowo-instytucjonalnym, skoncentrowanym na drobiazgowo opisanych procedurach, które w porównaniu z klarownym i skoncentrowanym na wartościach przesłaniem CSR wywołuje wrażenie formalizmu, obojętności wobec efektywności, ignorowania interesariuszy oraz pomijania holistycznego kontekstu działań i ich konsekwencji.

Jeżeli jednak zadamy pytanie o unikalną i podstawową misję administracji publicznej jako organizacji oraz sens istnienia poszczególnych rozwiązań, to staje się oczywiste, że mają one wyłącznie zapewniać ramy bezpiecznej egzystencji i rozwoju administrowanej społeczności przez działania nakierowane na osiągnięcie dobra wspólnego. Tymczasem zasady i standardy CSR dla biznesu mają dopiero doprowadzić tenże biznes do podobnego stanu, czyli do przyjęcia odpowiedzialności za dobro wspólne i przyszłość – do tego, co administracja lokalnie robi od samego swojego początku, od kiedy stała się administracją publiczną.

W przypadku administracji idea identyfikowania interesariuszy i mapowania ich potrzeb, a także ocena skutków wprowadzanych regulacji jest realizowana w postępowaniu legislacyjnym, głównie za pomocą przedstawicielskiej instytucji parlamentu i procedur jego działania. Odpowiedzialność za całościowe spojrzenie na sytuację, zapewnienie bezpiecznego rozwoju i bezpiecznej przyszłości oraz dobranie odpowiednich do tych celów środków spoczywa zasadniczo na tej instytucji, która ma reprezentować wszystkich członków społeczeństwa. Coraz wyraźniej jednak w rekomendacjach zmian[9] oraz w przygotowanych na ich podstawie dokumentach strategicznych rozwoju[10] widać wpływ idei bezpośredniego włączania obywateli w proces administrowania, zarządzania sprawami i zadaniami publicznymi

---

[7] *Global Compact*, http://ungc.org.pl/ (15.07.2018).

[8] Zob. zbiorcze omówienie: Ł. Makuch, *Normy i standardy społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR). Przewodnik po kluczowych standardach społecznej odpowiedzialności biznesu oraz relacjach i współzależnościach pomiędzy nimi zachodzących,* Warszawa 2011. Publikacja powstała w ramach projektu „Społecznie odpowiedzialna uczelnia" realizowanego przez Wyższą Szkołę Pedagogiczną im. Janusza Korczaka w Warszawie.

[9] *Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.

[10] *Strategia rozwoju kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności* (M.P. z 2013 r. poz. 121), *Strategia rozwoju kraju 2020* (M.P. z 2012 r. poz. 882), strategia *Sprawne państwo 2020* (M.P. z 2013 r. poz. 136).

oraz decydowania o nich. Sukcesywnie trwa również proces zmiany stanu normatywnego w tym kierunku. Sądzę, że jednoznacznie i syntetycznie sformułowane standardy CSR mogą pomóc w konceptualizacji idei zmian organizacyjnych administracji publicznej zgodnych z jej misją, która dzięki nim może być sprawniej dostosowywana do zdiagnozowanych, ewoluujących potrzeb społecznych, poziomu oczekiwań i rosnących możliwości organizacyjnych.

Celem niniejszego artykułu jest zwrócenie uwagi na użyteczność opracowań z obszaru CSR, w szczególności standardów AA 1000 APS i AA 1000 SES, zarówno tych, którym odpowiadają już sformułowane w strategicznych dokumentach rozwoju rekomendacje i zapowiedziane kierunki interwencji oraz zgodne z nimi rozwiązania normatywne, jak i tych jeszcze nieuwzględnionych, które mogą stać się inspiracją do formułowania kolejnych rekomendacji, poszerzających horyzont społecznej odpowiedzialności administracji publicznej – zgodnych z wyznaczonymi kierunkami ewolucji tej struktury organizacyjnej.

Podstawą twierdzeń prezentowanych w opracowaniu są przede wszystkim wnioski z analizy tekstów: *Raportu Polska 2030*, długookresowej *Strategii rozwoju kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*, średniookresowej *Strategii rozwoju kraju 2020*, sektorowej strategii *Sprawne państwo 2020*, tekstów aktów normatywnych wyznaczających ramy prawne CSR administracji publicznej oraz tekstów standardów AA 1000 APS i AA 1000 SES[11]. Rozwiązania organizacyjne odpowiadające rekomendacjom wynikającym ze standardów znajdują się w szczególności w ustawach: o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[12] (po zmianach wprowadzonych przez ustawę z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw[13]); o samorządzie gminnym[14], o samorządzie powiatowym[15] i samorządzie województwa[16] (po zmianach wprowadzonych ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych[17]) oraz w ustawie o rewitalizacji.

---

[11] Standardy rozwijane są od lat 90: AA 1000 Account Ability Principles (AA 1000 AP) 2018 oraz AA 1000 Stakeholder Engagement Standard (AA 1000 SES) 2015, http://www.accountability.org/standards/ (15.07.2018).

[12] Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. z 2018 r. poz. 450).

[13] Dz.U. nr 28, poz. 146.

[14] Ustawa z dnia 8 marca1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994).

[15] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995).

[16] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 913).

[17] Dz.U. z 2018 r. poz. 130.

Polska literatura dotycząca poszczególnych idei współdzielonych przez CSR i inne podejścia, w szczególności *good governance*[18] i CAF[19], jest bogata, natomiast pozycje poświęcone konkretnie zagadnieniom społecznej odpowiedzialności administracji nie są zbyt liczne i dotyczą: przybliżenia tematyki[20], trybu wdrożenia[21]; praktycznych aspektów[22]; przykładów w poszczególnych aktywnościach administracji[23]; przedstawienia wyników badań empirycznych[24].

2. WYNIK ANALIZY

W dokumencie *Raport Polska 2030*[25], omawiającym diagnozę sytuacji, zawarto rekomendacje dotyczące kierunków rozwoju polskiej administracji w postaci:

- doprowadzenia do możliwie szerokiego uczestnictwa obywateli w podejmowaniu decyzji oraz dbania o włączenie wszystkich jednostek i obywateli w kształtowanie państwa jako wspólnego dobra (s. 300);
- uznania wiedzy, praktyki i doświadczenia podmiotów innych niż państwowe, obywateli i jednostek w diagnozowaniu i rozwiązywaniu bieżących problemów (s. 300);

---

[18] Np. w syntetycznym ujęciu Komisji Europejskiej pięć głównych kryteriów dobrego rządzenia to: otwartość, partycypacja, rozliczalność, efektywność, koherencja, Komisja Europejska (2001), *European Governance – A White Paper,* Dz. Urz. UE z 2001 r., C 287, nr 1.

[19] CAF – *The Common Assessment Framework. Improving an organisation through self-assessment.* Polska edycja publikacji: *Wspólna metoda oceny. Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2011.

[20] A. Wodecka-Hyjek, *Odpowiedzialność społeczna w administracji publicznej* [w:] *Nurt metodologiczny w naukach o zarządzaniu – w drodze ku doskonałości,* red. W. Błaszczyk, Łodź 2008; K. Mizera, *Odpowiedzialność społeczna w administracji publicznej,* „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu" 2011, nr 2; M.J. Broniewska, *Społeczna odpowiedzialność w administracji publicznej,* „Acta Universitatis Lodziensis Folia Oeconomica" 2012, t. 265. Obie autorki, K. Mizera i M.J. Broniewska, prezentują identyczne podejście.

[21] U. Kobylińska, *Perspektywy rozwoju administracji społecznie odpowiedzialnej w Polsce*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie" 2014, t. XV, z. 6.

[22] A. Błahuciak, *Społeczna odpowiedzialność w organizacjach samorządowych,* materiały z konferencji *Dobre praktyki doskonalenia organizacji zarządzania – społeczna odpowiedzialność organizacji*, http://www.pcbc.gov.pl/doc/konferencja_2013.pdf (10.07.2018).

[23] S. Kamiński, *Odpowiedzialność społeczna administracji na przykładzie służb statystyki publicznej* [w:] *Społeczna odpowiedzialność biznesu. Uwarunkowania, kontrowersje, dobre i złe praktyki*, red. Z. Pisz, M. Rojek-Nowosielska, Wrocław 2009; J. Soroka, *Odpowiedzialność społeczna sektora publicznego w procesie zamówień publicznych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu" 2013, nr 5.

[24] W 2010 r. w Polsce przeprowadzono badanie wśród urzędów wojewódzkich na temat stosowanych w nich praktyk z zakresu społecznej odpowiedzialności. Wnioski są optymistyczne, jednakże nie są to rozwiązania kompleksowe. Zob. *Praktyki społecznej odpowiedzialności w urzędach wojewódzkich*, analiza przygotowana dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej przez CRSINFO, Warszawa 2011; podobne badania: B. Wieteska-Rosiak, *Odpowiedzialne praktyki w urzędach gmin i starostwach powiatowych na przykładzie regionu łódzkiego*, „Samorząd Terytorialny" 2014, nr 1–2.

[25] Raport *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe,* Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.

- zwiększenia efektywności w duchu zasad nowego zarządzania publicznego oraz stopniowego wprowadzania partycypacji obywateli w kreowaniu usług publicznych (s. 329);
- wprowadzenia komunikacji i dialogu między instytucjami rządowymi a społeczeństwem (s. 330);
- udziału interesariuszy jako sposobu uzyskania dodatkowych analiz, argumentów bądź opinii użytecznych w optymalizacji podejmowanych działań (s. 330).

W długookresowej *Strategii rozwoju kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności* jako kierunki interwencji i działań konkretyzujących wskazano:

- traktowanie obywateli jako źródła wiedzy i rozwiązań (s. 59);
- wdrożenie mechanizmów nowoczesnej debaty społecznej i komunikacji państwa z obywatelami (s. 119);
- promocję partycypacji społecznej i obywatelskiej (s. 125).

W średniookresowej *Strategii rozwoju kraju 2020* zapowiedziano przejście od administrowania do zarządzania rozwojem (s. 39) oraz wzmocnienie warunków sprzyjających realizacji indywidualnych potrzeb i aktywności obywatela (s. 54).

W sektorowej strategii *Sprawne państwo 2020* wskazano zaś jako podstawowe cechy rozwiązań organizacyjnych:

- responsywne zarządzanie, partnerstwo, przejrzystość, partycypację, współkreowanie rozwiązań (s. 5 i 8);
- wprowadzenie otwartego rządu przez otwarcie zasobów sektora publicznego i usprawnienie procesu konsultacji oraz inne formy zaangażowania obywateli w rządzenie (s. 27 i 36);
- efektywne świadczenie usług publicznych przez zwiększenie partycypacji obywateli w kreowaniu usług publicznych (s. 70);
- usprawnienie procesu konsultacji oraz innych form zaangażowania obywateli w rządzenie, czyli wprowadzenie otwartych mechanizmów konsultacji jako standardowego elementu procesu decyzyjnego, podjęcie prac nad ustaleniem kodeksu konsultacji społecznych oraz stworzenie spójnego systemu informatycznego, ułatwiającego transparentne ich prowadzenie, na każdym etapie, z udziałem wszystkich zainteresowanych partnerów (s. 36–38);
- stworzenie programu poświęconego rozwojowi, testowaniu i upowszechnianiu innowacyjnych technik zarządzania partycypacyjnego (np. budżetu partycypacyjnego, panelu obywatelskiego), prowadzenie regularnego monitoringu jakości konsultacji społecznych i partycypacji (s. 36–38);
- planowanie i podejmowanie decyzji w oparciu o aktualne dane i pełną wiedzę na temat potrzeb i preferencji obywateli, którzy powinni angażować się w udoskonalanie procesu rządzenia, biorąc udział w udostępnianych im narzędziach partycypacji oraz tworząc własne rozwiązania (s. 59).

Proces wymiany wiedzy powinien wykraczać przy tym poza tradycyjnie pojmowaną partycypację obywatelską, opartą na konsultacjach społecznych jako elemencie procesu stanowienia prawa, co oznacza wprowadzenie systemu zarządzania rozwojem kraju realizowanego przez włączenie do tego systemu podmiotów dialogu społecznego (s. 59).

W aktach normatywnych wprowadzono – na podstawie przyjętych kierunków zmian – obowiązek:

- konsultacji społecznych (np. w: art. 6, 11 ustawy o rewitalizacji; art. 4a, 4b, 5, 5a, 28a ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym; art. 3b, 3d, 30a ustawy o samorządzie powiatowym; art. 10b ust. 3, art. 34a ustawy o samorządzie województwa);
- tworzenia ciał przedstawicielskich interesariuszy (np. w: art. 7 ustawy o rewitalizacji; art. 5b, 5c, 35 ustawy o samorządzie gminnym);
- prowadzenia współpracy w formie partycypacji społecznej zapewniającej aktywny udział w przygotowaniu konkretnych rozwiązań (art. 5 ustawy o rewitalizacji; art. 19a–19d ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie);
- inicjatywy w wykonywaniu zadań publicznych (np. w art. 5a ust. 3, 41a ustawy o samorządzie gminnym; art. 3d ust. 4, 42a ustawy o samorządzie powiatowym; art. 10b i 89a ustawy o samorządzie województwa).

Transparentność jest zapewniona dzięki regulacjom ustawy o dostępie do informacji publicznej[26].

Omówione wyżej opisy i rozwiązania odpowiadają zasadzie włączania AA 1000 APS (ang. *inclusivity*) – oznaczającej, że ludzie powinni mieć wpływ na decyzje, które ich dotyczą. Z kolei standard AA 1000 SES rozwija ten wątek, formułując zestaw informacji na temat procedury włączania interesariuszy, który może stać się wsparciem dla projektantów konkretnych rozwiązań[27]. Standard AA 1000 APS, oprócz zasady włączania wskazuje jeszcze na:

- zasadę istotności (ang. *materiality*) – oznaczającą obowiązek identyfikacji i jasnego sformułowania oraz priorytetyzacji istotnych problemów dotyczących rozwoju organizacji;
- zasadę reagowania (ang. *responsiveness*) – oznaczającą powinność transparentnego sposobu postępowania wobec skutków rozwoju: przez decyzje i działania, w komunikacji z interesariuszami;
- zasadę wpływu (ang. *impact*) – oznaczającą obowiązek monitorowana wpływu i zarządzania skutkami działań mających wpływ na różne ekosystemy.

---

[26] Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1330).

[27] AA 1000 SES – Stakeholder Engagement Standard opisuje krok po kroku proces angażowania interesariuszy: planowanie, przygotowanie, wdrażanie, rewizję oraz ciągłe doskonalenie.

Przestrzeganie zasady włączania umożliwia uwzględnienie (w zamierzeniu) wszystkich istotnych perspektyw zainteresowanych stron w określaniu istotności i wpływu na formułowanie odpowiednich i współmiernych odpowiedzi. Przestrzeganie zasady istotności zapewnia identyfikację najważniejszych tematów oraz podstawowych czynników, wpływających na organizację i jej interesariuszy oraz priorytetyzację odpowiednich reakcji. Przestrzeganie zasady wpływu zapewnia należytą ocenę skutków działania organizacji dla gospodarki, środowiska, społeczeństwa, zainteresowanych stron i samej organizacji.

Wydaje się, że ustawodawca, zgodnie z opisem w dokumentach strategicznych rozwoju, wprowadza przede wszystkim regulacje realizujące zasadę włączania (przykłady ustaw powyżej). Natomiast realizacja zasady wpływu (ang. *impact*) jest zapewniona jedynie przez instytucję oceny skutków regulacji *ex post*[28], czyli na bardzo wysokim szczeblu organizacyjnym.

3. KONKLUZJE

W obliczu zmian ekosystemu społecznego[29] zachodzących dzięki rozwojowi technologii komunikowania, udostępniania, przetwarzania i wykorzystywania informacji, instytucjonalni organizatorzy życia społecznego stoją przed wyzwaniem przemyślenia realizacji misji administracji publicznej w obecnych warunkach oraz nadania jej odpowiedniego kształtu organizacyjnego. Jeżeli za fundament dobrego administrowania uznajemy trafną diagnozę sytuacji – to podstawowym zadaniem jest zaprojektowanie takich rozwiązań organizacyjnych, które będą zwiększać prawdopodobieństwo uzyskania informacji z wszelkich możliwych źródeł, w tym od członków społeczeństwa. Wsparciem w projektowaniu takich rozwiązań są przetestowane w warunkach działalności gospodarczej standardy CSR, np. przedstawione w opracowaniu AA 1000 APS oraz AA 1000 SES. Idee CSR (jak również *good governance* i inne) oraz konkretne rozwiązania organizacyjne, zapewniające ich materializację, przenikają sukcesywnie do opisu normatywnego, będącego fundamentem działania administracji. Partycypacja (w języku AA 1000 APS: „włączanie"), oznaczająca współdecydowanie i mocne zaangażowanie administrowanych podmiotów w proces administrowania – to pojęcia używane już nie tylko w opracowaniach teoretycznych[30]

---

[28] Przygotowywanej na podstawie regulaminu pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006) według wytycznych do przeprowadzania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych zgodnie z § 24 ust. 3 uchwały nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r.

[29] Zob. omówienie wybranych kierunków zmian: K. Kurczewska, *Administracja publiczna w cyfrowym świecie* [w:] *Administracja publiczna a gospodarka*, red. B. Jaworska-Dębska, A. Dobaczewska, Warszawa 2018.

[30] W ciągu ostatnich pięciu lat powstało ponad 50 publikacji poświęconych tematyce włączania obywateli w proces administrowania.

oraz dokumentach programowych[31], ale również – od 2015 r. – w tekstach aktów normatywnych[32], które najskuteczniej wymuszają realną zmianę sposobu funkcjonowania administracji[33].

Jestem przekonana, że wybór rozwiązań, które w dłuższym horyzoncie czasowym zapewnią „zrównoważony rozwój[34], powinien być dla administracji publicznej priorytetem. Dlatego też warto sięgnąć do kolejnych propozycji z obszaru CSR (szczególnie dotyczących mechanizmów permanentnego pomiaru i oceny wpływu organizacji na wszelkie ekosystemy: gospodarki, środowiska, społeczeństwa[35]) i potraktować je jako inspirację dla projektu rozwiązań umożliwiających administracji publicznej realizowanie jej misji w sposób pełniejszy dzięki skuteczniejszej odpowiedzi na potrzeby administrowanej społeczności.

---

[31] Np. *Strategia rozwoju kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności* (M.P. z 2013 r. poz. 121); *Wizja zrównoważonego rozwoju dla polskiego biznesu 2050* (Wizja 2050), http://odpowiedzialnybiznes.pl/wizja-zrownowazonego-rozwoju-dla-polskiego-biznesu-2050/ (15.07.2018).

[32] Zob. tytuł rozdz. 2 ustawy o rewitalizacji.

[33] Zob. omówienie wyników badań sposobu wprowadzenia obowiązku stosowania kontroli zarządczej: K. Kurczewska, *Zarządzanie ryzykiem jako zadanie kierowników organów administracji publicznej* [w:] *Administracja i prawo administracyjne wobec współczesnych ryzyk,* red. K. Kurczewska, K. Kurzepa-Dedo, Rzeszów 2018.

[34] Zgodnie z definicją Światowej Komisji Środowiska i Rozwoju: „rozwój, który zabezpiecza potrzeby współczesnych bez ograniczania realizacji potrzeb przyszłych pokoleń" (report of the World Commission on Environment and Development, „Our Common Future" 1987).

[35] Zgodnie z zasadą wpływu (AA 1000 APS).

LITERATURA:

AA 1000 Account Ability Principles (AA 1000 AP) 2018.

AA 1000 Stakeholder Engagement Standard (AA 1000 SES) 2015.

Błahuciak A., *Społeczna odpowiedzialność w organizacjach samorządowych,* materiały z konferencji *Dobre praktyki doskonalenia organizacji zarządzania – społeczna odpowiedzialność organizacji*, http://www. pcbc.gov.pl/doc/konferencja_2013.pdf (10.07.2018).

Broniewska M.J., *Społeczna odpowiedzialność w administracji publicznej*, „Acta Universitatis Lodziensis Folia Oeconomica" 2012, t. 265.

Communication from the Commission concerning corporate social responsibility: a business contribution to sustainable development COM(2002) 347.

Frederick W.C., *From CSR1 to CSR2. The Maturing of Business-and-Society Thought,* „Business & Society" 1994, nr 2.

Global Compact, http://ungc.org.pl/ (10.07.2018).

Kamiński S., *Odpowiedzialność społeczna administracji na przykładzie służb statystyki publicznej* [w:] *Społeczna odpowiedzialność biznesu. Uwarunkowania, kontrowersje, dobre i złe praktyki*, red. Z. Pisz, M. Rojek-Nowosielska, Wrocław 2009.

Kazojć K., *Koncepcja społecznej odpowiedzialności i jej obszary w organizacjach,* „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania" 2014, nr 38(1).

Kobylińska U., *Perspektywy rozwoju administracji społecznie odpowiedzialnej w Polsce*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie" 2014, t. XV, z. 6.

Komisja Europejska, *European Governance – A White Paper,* Dz. Urz. UE 2001, nr C 287/1.

Kurczewska K., *Administracja publiczna w cyfrowym świecie* [w:] *Administracja publiczna a gospodarka*, red. B. Jaworska-Dębska, A. Dobaczewska, Warszawa 2018.

Kurczewska K., *Zarządzanie ryzykiem jako zadanie kierowników organów administracji publicznej* [w:] *Administracja i prawo administracyjne wobec współczesnych ryzyk*, red. K. Kurczewska, K. Kurzepa-Dedo, Rzeszów 2018.

Makuch Ł., *Normy i standardy społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR). Przewodnik po kluczowych standardach społecznej odpowiedzialności biznesu oraz relacjach i współzależnościach pomiędzy nimi zachodzących,* Warszawa, 2011.

Mizera K., *Odpowiedzialność społeczna w administracji publicznej, „*Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu" 2011, nr 26.

Odnowiona strategia UE na lata 2011–2014 dotycząca społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, COM(2011) 681.

OECD, *Wytyczne dla przedsiębiorstw wielonarodowych*, https://www.oecd.org (10.07.2018).

Praktyki społecznej odpowiedzialności w urzędach wojewódzkich, analiza przygotowana dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej przez CRSINFO, Warszawa 2011.

Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.

Report of the World Commission on Environment and Development "Our Common Future" 1987.

Soroka J., *Odpowiedzialność społeczna sektora publicznego w procesie zamówień publicznych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu" 2013, nr 5(37).

Wspólna metoda oceny. Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę, MSWiA, Warszawa 2011.

Stefańska M., *Podstawy teoretyczne i ewolucja pojęcia społeczna odpowiedzialność biznesu (CSR),* „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2013, nr 288.

Strategia lizbońska, *Green paper – promoting a european framework for corporate social responsibility*, COM(2001) 366.

Strategia rozwoju kraju 2020 (M.P. z 2012 r. poz. 882).

Strategia rozwoju kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności (M.P. z 2013 r. poz. 121).

Strategia *Sprawne państwo* (M.P. z 2013 r. poz. 136).

Uchwała nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006).

Wieteska-Rosiak B., *Odpowiedzialne praktyki w urzędach gmin i starostwach powiatowych na przykładzie regionu łódzkiego,* „Samorząd Terytorialny" 2014, nr 1–2.

Wizja zrównoważonego rozwoju dla polskiego biznesu 2050 (Wizja 2050), http://odpowiedzialny-biznes.pl/wizja-zrownowazonego-rozwoju-dla-polskiego-biznesu-2050/ (10.07.2018).

Wodecka-Hyjek A., *Odpowiedzialność społeczna w administracji publicznej* [w:] *Nurt metodologiczny w naukach o zarządzaniu – w drodze ku doskonałości,* red. W. Błaszczyk, Łódź 2008.

Zasady prowadzenia działalności gospodarczej, http://www.cauxroundtable.org (10.07.2018).

MARZENA CYPRYŚ-RAŁOWSKA

Etyka służby publicznej jako fundament kultury organizacyjnej w administracji skarbowej

IZBA ADMINISTRACJI SKARBOWEJ W RZESZOWIE

1. WPROWADZENIE

W dobie coraz silniejszej współzależności i integracji państw, gospodarek oraz kultur dostrzegalne staje się zjawisko kurczenia się przestrzeni społecznej. Procesy globalizacyjne – stanowiąc swoisty triumf wolnego rynku i jego logiki – nieuchronnie pociągają za sobą ewolucję systemów społecznych i kultur[1]. Implikowane oddziaływaniem czynników globalizacyjnych przeobrażenia społeczne polegają na zaniku tożsamości grup społecznych na rzecz budowania tożsamości globalnej. Towarzyszy temu postępujący proces utraty wartości cenionych i dotychczas chronionych przez grupy społeczne, określany jako etyczna i kulturowa uniformizacja[2].

Dostrzegając tak nakreślony problem, podmioty życia publicznego i gospodarczego inicjują różne formy przeciwdziałania zanikowi wartości etycznych i zasad etycznego postępowania w życiu społecznym. Jednym z instrumentów ochrony przed negatywnym skutkiem kulturowej i etycznej uniformizacji jest zespół działań określanych mianem społecznej odpowiedzialności.

2. NARODZINY IDEI SPOŁECZNEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI ORGANIZACJI

Postulaty etycznego postępowania i dbałości organizacji o zrównoważony rozwój społeczny, m.in. wskutek dobrowolnego przyjęcia przez organizacje funkcjonujące w przestrzeni publicznej odpowiedzialności za podejmowane działania i procesy decyzyjne, pojawiły się już w XIX w., przybierając początkowo postać praktyk filantropijnych, a w późniejszym okresie także działań na rzecz ochrony praw pracowniczych i uczciwych praktyk operacyjnych[3]. Z czasem problematyka społecznej odpowiedzialności zyskała interdyscyplinarny charakter, stając się przedmiotem szczególnego zainteresowania nauk społecznych i ekonomicznych.

Współcześnie postulaty społecznej odpowiedzialności zasadniczo rozważa się wobec sektora organizacji komercyjnych, odnosząc je do sposobu realizowania celów organizacji – poprzez uwzględnienie wartości cenionych przez samą organizację, wartości cenionych społecznie oraz troski o środowisko[4]. Podstawowym

---

[1] U. Michalak, *Jana Pawła II apel o etyczny wymiar globalizacji*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym" 2008, nr 11(1), s. 135; http://www.annalesonline.uni.lodz.pl/archiwum/2008/2008_01_michalak_135_142.pdf (14.12.2016).

[2] P. Sztompka, *Socjologia zmian społecznych*, Kraków 2005, s. 93–94.

[3] E. Krodkiewska-Skoczylas, G. Żarlicka, *Społeczna odpowiedzialność nie tylko biznesu* [w:] *Zrównoważony rozwój organizacji – aspekty społeczne*, red. T. Borys, T. Brzozowski, S. Zaremba-Warnke, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2015, nr 378, s. 264.

[4] A. Austen, K. Burda-Świerz, *Społeczna odpowiedzialność – perspektywa administracji publicznej* [w:] *Społeczna odpowiedzialność – aspekty teoretyczne i praktyczne,* red. G. Polok, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Studia Ekonomiczne", Katowice 2011, s. 138.

skutkiem dobrowolnego uwzględnienia idei społecznej odpowiedzialności biznesu w zarządzaniu strategicznym przedsiębiorstwa jest osiągnięcie przez nie przewagi konkurencyjnej w warunkach zrównoważonego rozwoju. W naukach o zarządzaniu idea społecznej odpowiedzialności biznesu propagowana jest jako stała praktyka biznesowa, rozważana w odniesieniu do wielu płaszczyzn funkcjonowania firmy. Jest ona ujmowana jako pewna filozofia działania przedsiębiorstwa lub narzędzie wsparcia dla koncepcji zrównoważonego rozwoju realizowanej na poziomie przedsiębiorstwa, jako działanie w obszarze *public relations* czy też jako przejaw kultury organizacyjnej, kształtującej wizerunek przedsiębiorstwa w społeczeństwie[5]. W tak rozumianej koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu rola administracji publicznej ogranicza się do formułowania zasad tej odpowiedzialności, głównie poprzez regulację normatywną.

Współzależności między otoczeniem instytucjonalnym biznesu a koniecznością poszukiwania optymalnego modelu zarządzania publicznego spowodowały, że w coraz szerszym zakresie dyskusją o społecznej odpowiedzialności obejmuje się organizacje pozabiznesowe, w tym podmioty sektora publicznego, a językiem u wagi stała się problematyka społecznie odpowiedzialnych działań administracji publicznej[6].

Doświadczenia, a przede wszystkim uniwersalizm zasad CSR, sprawiły, że zagadnienie społecznej odpowiedzialności traktowane jest jako istotna cecha zarządzania w ogóle oraz odnoszone bezpośrednio do zagadnień zarządzania publicznego. Podstaw implementacji idei społecznej odpowiedzialności przez sektor publiczny upatruje się w sygnalizowanej w koncepcjach zarządzania publicznego potrzebie rewizji tradycyjnego paradygmatu administracji publicznej, determinowanej chociażby procesami decentralizacyjnymi, kryzysem legitymizacyjnym państwa, wzrostem złożoności problemów społecznych czy postępującą globalizacją zjawisk gospodarczych[7]. Coraz więcej zwolenników ma również prezentowana w piśmiennictwie koncepcja[8], że choć CSR stanowi przykład samoregulacji

---

[5] Szerzej: M. Matejun, *Społeczna odpowiedzialność biznesu firm rodzinnych* [w:] *Społeczna odpowiedzialność organizacji. Metodyka, narzędzia, ocena,* red. Z. Pisz, M. Rojek-Nowosielska, Wrocław 2011, s. 264.

[6] Wyrazem zmiany podejścia w tym zakresie jest chociażby zmiana nomenklatury: coraz częściej termin „społeczna odpowiedzialność biznesu" zastępowany jest szerszym pojęciem „społeczna odpowiedzialność organizacji" – por. *Społeczna odpowiedzialność organizacji. Od odpowiedzialności do elastycznych form pracy*, red. R. Walkowiak, K. Krukowski, Olsztyn 2009, s. 10.

[7] Szerzej: J. Szczupaczyński, *Między utopią a pragmatyzmem – w poszukiwaniu koncepcyjnych podstaw zarządzania przez wartości w administracji publicznej*, „Zarządzanie Publiczne" 2015, nr 3, s. 223–224.

[8] E. Jastrzębska, *Państwo a społeczna odpowiedzialność biznesu,* „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace" 2011, nr 2(6), s. 18.

przedsiębiorstw, to jednak efektywność działań społecznie odpowiedzialnych warunkowana jest ścisłą integracją z polityką publiczną państwa w ramach wspólnego *governance*; przy czym państwo musi wyjść ze swojej tradycyjnej roli, ograniczającej się do legislacyjnego dowodzenia i kierowania, i przejść do strategii ułatwiania, partnerstwa i aprobowania.

3. SPOŁECZNIE ODPOWIEDZIALNE DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Odpowiedzialność w administracji publicznej rozważana była dotychczas w kategoriach odpowiedzialności prawnej, głównie kwestii legalności jej działań i procesów decyzyjnych. W tym znaczeniu utożsamiana jest na ogół z powinnością władzy publicznej – naprawienia szkód wyrządzonych przez jej czynności, co wyraża się istnieniem normatywnego obowiązku poniesienia przez podmiot publicznoprawny negatywnych konsekwencji nieprawidłowego działania lub zaniechania[9]. Formalnoprawne ramy odpowiedzialności za władcze bezprawie oraz za szkody wyrządzone legalnymi działaniami lub zaniechaniem administracji publicznej wyznacza art. 77 Konstytucji RP, kreujący zarazem podwaliny modelu odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej w Polsce. W dyskusji o odpowiedzialności za działania władzy wykonawczej, pod wpływem koncepcji nowego zarządzania publicznego (ang. *new public management*), pojawiło się również pojęcie rozliczalności (ang. *accountability*), rozumianej jako przejaw odpowiedzialności bądź samoistny reżim kontroli aktywności władzy publicznej[10].

Prezentowane podejścia do odpowiedzialności w kontekście funkcji i zadań spoczywających na organach władzy publicznej ocenić należy jako niewystarczające.

System administracji publicznej stanowi część aparatu państwowego, którego celem jest realizacja zadań publicznych, w tym świadczenie usług i dystrybucja dóbr na rzecz obywateli (określane mianem administracji świadczącej), tradycyjnie przeciwstawiane administracji władczej – m.in. reglamentacyjnej, regulacyjnej oraz wykonawczej. Z jednej strony mamy do czynienia z funkcją publiczną, polegającą na organizacji zaspokajania potrzeb społecznych, z drugiej zaś – z wysoko zorganizowanym systemem społecznym, współuczestniczącym w sprawowaniu władzy publicznej, wyrażającym się w możliwości władczego kreowania sytuacji prawnej obywatela. Sprawna i efektywna realizacja obydwu sfer działania państwa w pierwszej kolejności wymaga uwzględnienia kryteriów pozaekonomicznych, bowiem

---

[9] Z. Duniewska, M. Stahl, *Odpowiedzialność administracji i w administracji,* Warszawa 2013.

[10] Por. R. Grzeszczak, *Odpowiedzialność i rozliczalność władzy wykonawczej*, „Kontrola Państwowa" 2011, nr 2, s. 125–128.

uzasadnieniem dla istnienia władzy publicznej i administracji, która jej służy, jest zorientowanie na dobro wspólne.

W rozważaniach nad społeczną odpowiedzialnością organizacji wskazuje się[11], że administracja publiczna stanowi niejako z definicji podmiot życia społecznego, gdyż pełniąc w różnych sferach życia publicznego funkcje, do których została powołana, realizuje ważny interes społeczny, zaś podczas wykonywania zadań własnych buduje i utrzymuje relacje społeczne. Potrzeba podejmowania przez administrację publiczną działań odpowiedzialnych społecznie, a także ich rodzaj i zakres, wynikają zatem z umiejscowienia jej struktur w otoczeniu społecznym oraz ich ciągłej interakcji ze społeczeństwem. Nie można również tracić z pola widzenia, że treść zadań publicznych ulega dynamicznym zmianom, a ich zakres determinują w znacznym stopniu różnorodne oczekiwania i potrzeby społeczne.

Idea odpowiedzialności społecznej w administracji rozwijana jest na gruncie koncepcji organizacji służącej otoczeniu (OSO), która pozwala na budowanie podstaw odpowiedzialności społecznej w sposób zinstytucjonalizowany[12]. Koncepcja ta, przyjmując za pewnik silne związki organizacji z otoczeniem jej działania, zakłada istnienie trzech elementów: oczekiwań interesariuszy, regulatorów (zasad), a także adaptacji organizacji (odpowiedzi na oczekiwania i stosowane regulatory). Odpowiedzialność społeczna jest tu rozumiana jako wypełnianie oczekiwań zgłaszanych przez interesariuszy[13]. Tak rozumiana odpowiedzialność społeczna może i powinna być realizowana na każdym szczeblu hierarchii urzędu, jednak najczęściej podejmuje się ją poprzez formalny i nieformalny wymiar kierowania.

Podejmując społecznie odpowiedzialną aktywność, organ administracji publicznej powinien uwzględnić zarazem dwa kierunki działań i dwa typy interesariuszy: działania wewnętrzne, prowadzone na rzecz interesariuszy wewnątrz organizacji, oraz działania zewnętrzne – poświęcone zewnętrznym interesariuszom i otoczeniu instytucjonalnemu. Do działań wewnętrznych zalicza się aktywności związane z humanizacją pracy, w szczególności wszelkie inicjatywy zmierzające do podniesienia poziomu satysfakcji z pracy. Za typowe działania zewnętrzne uważa się działania na rzecz wspólnot lokalnych, podwyższanie standardów obsługi interesariuszy czy budowanie zaufania do organu administracji publicznej. Wskazać w tym miejscu jednak należy, że katalog społecznie odpowiedzialnych działań wobec interesariusza zewnętrznego doznaje niekiedy ograniczeń wynikających z charakteru

---

[11] G. Baran, G. Prawelska-Skrzypek, *Społecznie odpowiedzialna polityka samorządu miejskiego w dziedzinie oświaty*, „Zarządzanie Publiczne" 2016, nr 2(34), s. 89.

[12] Zob. M. Marszałek, *Etyka w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, „Współczesne Zrządzanie" 2003, nr 3, s. 94.

[13] A. Austen, K. Burda-Świerz, *Społeczna odpowiedzialność…, op. cit.*, s. 142.

realizowanych zadań publicznych. Przykładem jest tu administracja skarbowa, realizująca m.in. wpływy z danin publicznych w celu redystrybucji i alokacji zasobów przez państwo.

Wśród przyczyn, dla których realizuje się działania odpowiedzialne społecznie, wyróżnia się: najmniej pożądaną odpowiedzialność narzuconą, wynikającą z regulacji normatywnej, odpowiedzialność wymuszoną, podejmowaną wprawdzie z własnej inicjatywy, jednak pod presją społeczną oraz najbliższą idei CSR odpowiedzialność dobrowolną, wynikającą ze świadomości społecznej i potrzeby ochrony wartości przez organy władzy publicznej[14].

4. KULTURA ORGANIZACYJNA A ODPOWIEDZIALNOŚĆ ETYCZNA W ADMINISTRACJI

Katalog społecznie odpowiedzialnych aktywności nie ma charakteru zamkniętego, a w publicystyce prezentowane są różne modele działań administracji publicznej realizujących idee CSR. Jak już zasygnalizowano, rodzaj podejmowanych aktywności stanowi wypadkową dynamicznie zmieniających się zadań publicznych oraz oczekiwań społecznych. W najbardziej uniwersalnych modelach inicjatyw społecznie odpowiedzialnych przyjmuje się jednak pewną ich typologię, wskazując na cztery podstawowe obszary aktywności: ekonomiczny, prawny, etyczny i utylitarny (filantropijny)[15].

Obok najbardziej rozpowszechnionych inicjatyw filantropijnych w sektorze publicznym szczególne znaczenie dla realizacji dobra wspólnego przypisuje się działaniom etycznym. Koncepcja społecznej odpowiedzialności to w ogólności koncepcja o silnym zapleczu etycznym, propagująca określone wartości oraz rozpowszechniająca wzorce postępowania. Wagę inicjatyw w zakresie odpowiedzialności etycznej umacnia służebna rola społeczna administracji publicznej.

W sferze inicjatyw etycznych dąży się do stworzenia właściwego danej organizacji systemu wartości i ich internalizacji przez interesariuszy, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. W ślad za ukształtowaniem systemu wartości idzie dążenie do wykształcenia pożądanych postaw interesariuszy, przy czym za wzorzec postępowania uznano model promujący podejmowanie działań zarazem legalnych i etycznych. Interesariusze powinni powstrzymać się nie tylko od działań nielegalnych, ale także działań legalnych, jednak wysoce nieetycznych. W tej płaszczyźnie mieści się również zapewnienie etycznego przywództwa.

---

[14] J. Filek, *Społeczna odpowiedzialność biznesu. Tylko moda czy nowy model prowadzenia działalności gospodarczej,* Kraków 2006, s. 8.

[15] *Społeczna odpowiedzialność…*, red. R. Walkowiak, K. Krukowski, *op. cit.*, s. 13.

Dostrzegając wagę i znaczenie działań etycznych dla realizacji idei społecznej odpowiedzialności, poszukuje się skutecznych narzędzi, pozwalających na ich urzeczywistnianie w ramach najważniejszych zadań organizacji. Jak bowiem zasygnalizowano wcześniej, tylko dobrowolna odpowiedzialność – a więc zaakceptowana przez interesariuszy wewnętrznych i zewnętrznych – gwarantuje osiągnięcie celów, dla których wdraża się idee CSR.

Przegląd stosowanych rozwiązań prowadzi do konkluzji, że podejmowanie działań etycznych za pośrednictwem sformalizowanych, „twardych", normatywnych procedur jest nieefektywne, natomiast naturalne instrumentarium dla aktywności społecznie odpowiedzialnej w płaszczyźnie etycznej stanowi kultura organizacyjna. W doktrynie wskazuje się wprost, że aby zapewnić spójność deklarowanych wartości i podejmowanych działań, organizacje powinny je zintegrować nie tylko w ramach systemu zarządzania (stosowanych procesów i procedur), ale także na poziomie wartości zakorzenionych w kulturze organizacyjnej[16].

Pojęcie kultury organizacyjnej, wykształcone na gruncie nauk o zarządzaniu, na trwałe weszło do praktyki organizacyjnej i oznacza specyficzny sposób funkcjonowania organizacji, oparty na wspólnocie wartości, praw (norm), definiujący wartości cenione przez organizację oraz zachowania w niej pożądane i akceptowane. Zdaniem E. Scheina, kulturę organizacyjną buduje kilka kategorii zjawisk: wartości cenione w organizacji, do których jej członkowie i pracownicy dążą indywidualnie i zbiorowo; normy i wzorce, czyli gotowe schematy zachowań, które członkowie (pracownicy) organizacji stosują w określonych sytuacjach, oraz symbole, które podkreślają poczucie wspólnoty i stanowią zrozumiałą dla wszystkich reprezentację zarówno wartości, jak też norm i wzorców[17]. Kulturę organizacyjną zwykło się określać mianem spoiwa organizacyjnego, z uwagi na rolę, jaką odgrywa w integracji organizacji, bądź też jako osobowość czy tożsamość organizacji, co wynika z silnego nacechowania aksjologicznego tego zjawiska[18].

Budowanie kultury organizacyjnej nie jest zadaniem łatwym ani krótkotrwałym. To złożony, wieloetapowy proces, wymagający swoistej ewaluacji w postaci internalizacji wypracowanych wartości i norm przez interesariuszy wewnętrznych. Kultura organizacyjna w administracji publicznej jako nośnik etycznie odpowiedzialnych działań powinna uwzględniać relację władzy (w narracji deontologicznej),

---

[16] K. Klimkiewicz, *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa jako wyraz kultury organizacyjnej* [w:] *Społeczna odpowiedzialność organizacji. Metodyka, narzędzia, ocena*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2011, nr 156, s. 136–137.

[17] E.H. Schein, *Organizational culture*, „American Psychologist" 1990, nr 45, cyt. za: J.R. Schermerhorn jr, *Zarządzanie*, Warszawa 2008.

[18] K. Klimkiewicz, *Społeczna odpowiedzialność…*, *op. cit*., s. 137.

w której znajdują się urzędnicy, oraz uwzględniać fakt, że sprawując funkcje publiczne, urzędnicy poddawani są oddziaływaniu trzech typów wartości: indywidualnych, organizacyjnych i społecznych[19].

Kultura organizacji powstaje tylko częściowo samoistnie i jej właściwe ukształtowanie w wielu przypadkach jest domeną procesów zarządczych. O randze budowy tej kultury w administracji publicznej świadczy umiejscowienie problematyki przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania wśród celów kontroli zarządczej[20]. Przedmiotem kontroli zarządczej w administracji publicznej jest m.in. infrastruktura etyczna, rozumiana jako całokształt instrumentów doskonalenia etycznego w organizacji[21]. W dyskursie naukowym o poprawie zarządzania administracją publiczną stale obecna jest debata na temat wykorzystania nowoczesnych koncepcji zarządzania przez wartości lub *benchmarking* technik i metod etycznego działania w kształtowaniu kultury organizacyjnej w jednostkach administracji publicznej[22]. W poszukiwaniu koncepcyjnych podstaw doskonalenia etycznego administracji sięga się m.in. po kodeksy etyczne, upatrując w nich narzędzia modelowania etycznych podstaw funkcjonowania sektora publicznego.

5. BUDOWANIE POTENCJAŁU ETYCZNEGO W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

W administracji publicznej kultura organizacyjna budowana jest z wykorzystaniem idei etyk zawodowych – systemów etycznych tworzonych dla poszczególnych zawodów. Etyki zawodowe określają, jak z moralnego punktu widzenia powinni się zachowywać przedstawiciele danego zawodu. Określa się je jako deontologię zawodu ze względu na postrzeganie ich jako zbioru obowiązków związanych z należytym, właściwym etycznie sposobem wykonywania określonego zawodu. Żadna etyka zawodowa nie może istnieć bez odwołania się do ogólnych zasad etycznych. Najistotniejszym argumentem przemawiającym za budowaniem etyk zawodowych jest to, że zajmują się one rozwiązywaniem specyficznych moralnych dylematów w danym zawodzie i tworzą pewien rodzaj zabezpieczenia moralnego dla stosujących je podmiotów.

---

[19] J. Czaputowicz, *Etyka w służbie publicznej*, materiały z konferencji, Warszawa, 8–9 grudnia 2011 r., KSAP, Warszawa 2012, s. 11.

[20] Art. 68 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2007, z późn. zm.).

[21] Szerzej M. Rydzewska-Włodarczyk, *Infrastruktura etyczna jako przedmiot kontroli zarządczej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia" 2014, nr 72, s. 157–172.

[22] Szerzej B. Hysa, A. Mularczyk, *Metody i techniki zarządzania wspomagające podejmowanie decyzji w urzędach administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie" 2011, nr 57, s. 153–166.

W administracji rządowej narzędziem kształtowania kultury organizacyjnej jest szczególny rodzaj etyki zawodowej – etyka administracji publicznej, zwana również etyką służby publicznej.

Etyka administracji publicznej to system wartości i norm postępowania właściwych dla członków profesjonalnej służby państwowej, która na gruncie polskich rozwiązań funkcjonuje od 1992 r. w postaci służby cywilnej, obejmując swoim zakresem podmiotowym funkcjonariuszy administracji rządowej zatrudnionych w różnych działach zarządu państwowego. Idea służby cywilnej ma umocowanie konstytucyjne (art. 153 Konstytucji RP), natomiast formalnoprawne ramy funkcjonowania służby cywilnej tworzy ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej[23]. Misją służby cywilnej jest zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa (art. 1 ustawy).

Ustawa ta jako pierwszy akt w tradycji powojennej zawiera upoważnienie prezesa Rady Ministrów do określenia zasad etyki korpusu służby cywilnej. Wykonując ustawowe upoważnienie, zawarte w art. 15 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej, prezes Rady Ministrów wydał zarządzenie w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki służby cywilnej[24]. Wśród skodyfikowanych w zarządzeniu zasad wyróżnia się 9 zasad służby cywilnej oraz 6 zasad etycznych korpusu służby cywilnej. W § 13 zarządzenia wymieniono enumeratywnie zasady etyki korpusu służby cywilnej:

1) zasada godnego zachowania,
2) zasada służby publicznej,
3) zasada lojalności,
4) zasada neutralności politycznej,
5) zasada bezstronności,
6) zasada rzetelności.

Wyrażone w zarządzeniu zasady etyczne korpusu służby cywilnej tworzą (nienazwany literalnie) kodeks etyczny, propagujący wartości wspólne dla całej służby cywilnej oraz wyznaczający algorytmy etycznego postępowania w służbie cywilnej. Zasady te stanowią uniwersalny filar etosu służby publicznej, odzwierciedlając wartości na trwałe wpisane w etos urzędniczy, i nie ulegają aksjologicznej erozji wskutek upływu czasu. Wyjątkowość zasad wynika również z faktu, że mają one umocowanie w konstytucyjnym systemie wartości i są odpowiedzią na społeczne oczekiwania wobec zawodowych urzędników. Przyjęta nomenklatura („Wytyczne w zakresie

[23] Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1559).

[24] Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z 6 października 2011 r. (M.P. z 2011 r. nr 93, poz. 953).

przestrzegania zasad…") wskazuje wprost, że akt ten, poza samą kreacją zasad, zawiera jednocześnie ich formalną wykładnię.

Zbiór zasad, promujący pożądane wartości i postawy etyczne w grupie zawodowej urzędników, stanowi zarazem najbardziej widoczny i sformalizowany element kultury organizacyjnej urzędów. Zunifikowane w zarządzeniu zasady etyki służby cywilnej stanowią kanon wartości etycznych, jakie powinien respektować urzędnik, a zarazem są szczególnym drogowskazem wobec możliwych etycznych dylematów w pracy urzędnika. W sposób oczywisty odwołują się one do utrwalonego w społeczeństwie wzoru urzędnika doskonałego, tj. społecznie akceptowanego etosu urzędniczego. Finalizując prace nad tworzeniem norm etycznych dla korpusu służby cywilnej w 2011 r. (*notabene* dokonane z uwzględnieniem doświadczeń Kodeksu Etyki Służby Cywilnej z 2002 r.) wskazywano[25], że wychodzą one naprzeciw potrzebom, sygnalizowanym przez środowiska urzędnicze w związku z odczuwalnym kryzysem moralności tej grupy zawodowej, akcentując jednocześnie ich prorozwojowy charakter.

Waga i znaczenie uporządkowania zasad uniwersalnych dla danego zawodu w warunkach stale zmieniającej się rzeczywistości społecznej, wymuszającej ciągłą adaptację w każdym obszarze funkcjonowania organizacji, jest nie do przecenienia. Zasady etyczne określane bywają mianem prawa na złe czasy, gdyż informując o etycznej orientacji organizacji, stanowią stały punkt odniesienia w warunkach chybionej legislacji, kiedy to traktuje się je jako pewien aksjomat, przyjmowany jako punkt wyjścia do podjęcia normatywnie uzasadnionego postępowania.

Doświadczenia sektora administracji publicznej dowodzą, że kultura organizacyjna jest najistotniejszym, choć nie jedynym narzędziem kształtowania poziomu etycznego organizacji. Wyjątkowość tej kultury wynika z faktu, że za jej pośrednictwem dochodzi do szybkiej internalizacji zasad etycznych przez pracowników. Kultura organizacyjna umożliwia również w sposób naturalny wzbogacanie i modyfikację wartości etycznych w służbie cywilnej, które nie są dane raz na zawsze.

Trwałe umiejscowienie zasad etycznych korpusu służby cywilnej w kulturze organizacyjnej urzędu to każdorazowo wyzwanie dla kadry kierowniczej urzędu. Sukcesywna inkorporacja do kultury organizacyjnej zasad etycznych chronionych i cenionych przez urząd, wsparta akceptowaną przez pracowników misją organizacji oraz wysokim poziomem moralności własnej urzędników, skutecznie wypełnia płaszczyznę etyczną społecznie odpowiedzialnych działań administracji publicznej.

---

[25] R. Sobiech, *Etyka w służbie cywilnej*, „Przegląd Służby Cywilnej", wydanie specjalne 2011, nr 1, s. 28.

6. UWAGI KOŃCOWE

Zasygnalizowana w niniejszym rozdziale problematyka wykorzystania kultury organizacyjnej jako głównego nośnika zasad etycznych służby publicznej stanowi codzienne doświadczenie i zarazem wyzwanie dla administracji skarbowej. Bazując na dorobku etycznym służby cywilnej, dostrzegając potrzebę prowadzenia działań społecznie odpowiedzialnych w duchu CSR, administracja skarbowa podejmuje ustawiczne wysiłki polegające na całościowej analizie i diagnozie celów obecnych działań oraz konfrontowaniu ich z oczekiwaniami społecznymi.

Ciągły proces kształtowania standardów etycznych w jednostkach administracji skarbowej zyskał też dodatkowe znaczenie w obliczu dokonującej się obecnie transformacji ustroju administracji i służb skarbowych w Polsce. Wskazać w tym miejscu należy, że 1 grudnia 2016 r. prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podpisał ustawę z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej[26] oraz ustawę z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej[27], kończąc proces legislacyjny pierwszej w historii tak dużej reformy administracji skarbowej oraz nadając jej nową ustawową tożsamość. Na mocy przywołanych ustaw służba celna, administracja podatkowa i kontrola skarbowa zostały od 1 marca 2017 r. skonsolidowane i przekształcone w Krajową Administrację Skarbową.

Idea budowy nowoczesnej – także w znaczeniu procesów zarządczych – formacji fiskalnej poprzez proces konsolidacji dotychczasowych struktur, od której oczekuje się najwyższego standardu działania, wymaga precyzyjnego wsparcia w każdym zakresie funkcjonowania, nie tylko organizacyjnym. Wydaje się, że z przyczyn przedstawionych w niniejszym referacie warunkiem powodzenia procesów konsolidacyjnych będzie równoległe scalenie wspólnego fundamentu – kultury organizacyjnej. W praktyce oznacza to konieczność intensyfikacji działań z dziedziny społecznej odpowiedzialności w ramach nowo utworzonej Krajowej Administracji Skarbowej.

---

[26] Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 508, z późn. zm.).

[27] Oryginalne teksty ustaw zostały ogłoszone 2 grudnia 2016 r. w Dz.U. poz. 1947 i 1948.

LITERATURA:

Austen A., Burda-Świerz K., *Społeczna odpowiedzialność – perspektywa administracji publicznej* [w:] *Społeczna odpowiedzialność – aspekty teoretyczne i praktyczne*, red. G. Polok, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Studia Ekonomiczne", Katowice 2011.

Baran G., Prawelska-Skrzypek G., *Społecznie odpowiedzialna polityka samorządu miejskiego w dziedzinie oświaty*, „Zarządzanie Publiczne" 2016, nr 2(34).

Czaputowicz J., *Etyka w służbie publicznej*, materiały z konferencji, Warszawa, 8–9 grudnia 2011 r., KSAP, Warszawa 2012.

Duniewska Z., Stahl M., *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, Warszawa 2013.

Filek J., *Społeczna odpowiedzialność biznesu. Tylko moda czy nowy model prowadzenia działalności gospodarczej*, Kraków 2006.

Grzeszczak R., *Odpowiedzialność i rozliczalność władzy wykonawczej*, „Kontrola Państwowa" 2011, nr 2.

Hysa B., Mularczyk A., *Metody i techniki zarządzania wspomagające podejmowanie decyzji w urzędach administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie" 2011, nr 57.

Jastrzębska E., *Państwo a społeczna odpowiedzialność biznesu*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace" 2011, nr 2(6).

Klimkiewicz K., *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa jako wyraz kultury organizacyjnej* [w:] *Społeczna odpowiedzialność organizacji. Metodyka, narzędzia, ocena*, red. Z. Pisz, M. Rojek-Nowosielska, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2011, nr 156.

Krodkiewska-Skoczylas E., Żarlicka G., *Społeczna odpowiedzialność nie tylko biznesu* [w:] *Zrównoważony rozwój organizacji – aspekty społeczne*, red. T. Borys., T. Brzozowski, S. Zaremba-Warnke, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2015, nr 378.

Kulesza M., Niziołek M., *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010.

Marszałek M., *Etyka w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, „Współczesne Zrządzanie" 2003, nr 3.

Matejun M., *Społeczna odpowiedzialność biznesu firm rodzinnych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2011, nr 156.

Michalak U., *Jana Pawła II apel o etyczny wymiar globalizacji*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym" 2008, nr 11(1), http://www.annalesonline.uni.lodz.pl/archiwum/2008/2008_01_michalak_135_142.pdf (14.12.2016).

Rydzewska-Włodarczyk M., *Infrastruktura etyczna jako przedmiot kontroli zarządczej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia" 2014, nr 72.

Schein E.H., *Organizational culture*, „American Psychologist" 1990, nr 45.

Schermerhorn J.R. jr, *Zarządzanie*, Warszawa 2008.

Sobiech R., *Etyka w służbie cywilnej*, „Przegląd Służby Cywilnej", wydanie specjalne 2011, nr 1.

Społeczna odpowiedzialność organizacji. Od odpowiedzialności do elastycznych form pracy, red. R. Walkowiak, K. Krukowski, Olsztyn 2009.

Szczupaczyński J., *Między utopią a pragmatyzmem – w poszukiwaniu koncepcyjnych podstaw zarządzania przez wartości w administracji publicznej*, „Zarządzanie Publiczne" 2015, nr 3.

Sztompka P., *Socjologia zmian społecznych*, Kraków 2005.

MARZENA CYPRYŚ-RAŁOWSKA

Wykorzystanie elementów infrastruktury etycznej przy budowie systemu działań społecznie odpowiedzialnych w Krajowej Administracji Skarbowej – wybrane zagadnienia

IZBA ADMINISTRACJI SKARBOWEJ W RZESZOWIE

1. WPROWADZENIE

W warunkach dostrzegalnego w dyskursie naukowym wzrostu zainteresowania problematyką odpowiedzialności zewnętrznej organizacji sektora publicznego oraz nasilonej dyskusji nad sposobami urzeczywistniania prawa do dobrej administracji jako prawa trzeciej generacji od 1 marca 2017 r. rozpoczęła funkcjonowanie Krajowa Administracja Skarbowa (KAS) – organizacja utworzona w procesie konsolidacji administracji podatkowej, służby celnej i kontroli skarbowej.

Budowa jednolitej i wyspecjalizowanej struktury stanowiła najistotniejszą część procesu transformacji ustroju administracji skarbowej w Polsce, u podstaw którego znajduje się z jednej strony społeczne oczekiwanie stworzenia nowoczesnej, profesjonalnej i cieszącej się zaufaniem obywateli administracji skarbowej, z drugiej zaś – dbałość o bezpieczeństwo finansowe państwa i dążenie do zwiększenia efektywności poboru danin publicznych. Postulaty zmian w administracji skarbowej formułowano również w związku z wystąpieniem właściwej dla każdej organizacji entropii organizacyjnej, osłabiającej jej sprawność, rozumianą jako trwały i zrównoważony rozwój społeczności, której administracja służy i na którą oddziałuje[1]. Determinowany tak nakreślonymi celami i poprzedzony szeregiem założeń koncepcyjnych proces transformacji służb fiskalnych rozpoczął się w wymiarze legislacyjnym, organizacyjnym i zarządczym, przyjmując niespotykany w krajowym zarządzaniu publicznym rozmiar.

Modernizacja podstaw i sposobu funkcjonowania krajowych służb skarbowych implikuje pytania o praktykę wykonawczą, zamierzenia i instrumentarium metodologiczne, jak również o determinanty sprawności nowo utworzonej organizacji, rozumianej jako szybkość, efektywność, skuteczność i ekonomiczność[2]. W obliczu silnie akcentowanej w naukach o zarządzaniu i w naukach o administracji potrzeby zmian jakościowych w funkcjonowaniu sektora publicznego formułowane są także pytania dotyczące kierunku i zakresu reorientacji procesów zarządczych, warunkujących długookresową innowacyjność nowej struktury. Postulaty tego rodzaju wysuwane są na tle współczesnych koncepcji zarządzania publicznego, bazujących na częściowej krytyce lub zanegowaniu Weberowskiego modelu biurokracji i tradycyjnego sposobu administrowania[3]. Koresponduje z nimi obecna w naukach prawnych debata nad ustaleniem i rozwojem treści prawa do dobrej administracji, postrzeganym jako procesowa konkretyzacja ogólnych postulatów dotyczących usprawnienia administracji

---

[1] Zob. W. Mikułowski, *Specyfika zarządzania zmianą w administracji publicznej* [w:] *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej,* red. J. Czaputowicz, Warszawa 2012, s. 129 i nast.

[2] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 101.

[3] Zob. W. Szumowski, *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji* [w:] „Nauki o Zarządzaniu Management Sciences" 2014, nr 4(21), s. 86 i nast.

lub poprawy jakości relacji administracja–obywatel. W tym ujęciu prawo do dobrej administracji stanowi normatywne odzwierciedlenie silnie akcentowanego w teoriach zarządzania publicznego nowego podejścia do roli współczesnej administracji, wykraczającej poza odpowiedzialność porządkowo-reglamentacyjną i świadczenie usług publicznych[4], a także fundament procesowych i pozaprocesowych gwarancji obywatela w warunkach odchodzenia od hierarchicznego, pozytywistycznego systemu prawnego na rzecz tzw. multicentryczności prawa[5].

W poszukiwaniach parametrów, warunkujących sprawność administracji jako wyznacznika jej sukcesu, skupiono uwagę na płaszczyźnie działań organizatorskich oraz związanych z realizacją funkcji świadczącej administracji publicznej. Jednym z istotnych wyznaczników efektywności i innowacyjności organizacji sektora publicznego w duchu koncepcji zarządczych *public governance* i *good governance* lub w modelu demokracji deliberatywnej[6] jest sposób, w jaki organizacja postrzega swoją rolę i znaczenie w zaspokajaniu potrzeb społecznych oraz przenosi je na świadome zarządzanie relacjami z interesariuszami. B. Kożuch wywodzi wprost, że „skupienie na interesariuszach jest istotne w całym procesie zarządzania strategicznego, ponieważ sukces organizacji publicznych – a na pewno przetrwanie – zależy od usatysfakcjonowania kluczowych klientów zgodnie z ich rozumieniem wartości"[7]. Na strategiczny charakter odpowiedzialności społecznej jako czynnika sukcesu organizacji sektora publicznego wskazuje również M. Kotas, zaliczając do głównych warunków ich sukcesu „umiejętność uczestnictwa w życiu społecznym, świadomość wzajemnych relacji w zarządzaniu publicznym, w tym związanych z przywództwem w służbie publicznej, czyli kompetencje w zakresie współrządzenia"[8]. Prezentowane podejście do wyznaczników innowacyjności ogniskuje procesy zarządcze na warunku responsywności płaszczyzn działania administracji[9]; przy czym za najdalej idący wyznacznik dojrzałości organizacyjnej

---

[4] D. Sześciło, *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka,* http://www.academia.edu/8196660/Prawo_do_dobrej_administracji_w_orzecznictwie_Europejskiego_Trybuna%C5%82u_Praw_Cz%C5%82owieka (14.12.2017).

[5] D. Sześciło*, Prawo do dobrej administracji – narzędzie ochrony jednostki przed nadużyciem władztwa*, oraz D. Sześciło, J. Jakubek-Lalik, *Administracja multicentryczna. Poziomy zarządzania publicznego* [w:] *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji,* red. D. Sześciło, A. Mednis, M. Niziołek, J. Jakubek-Lalik*,* Warszawa 2014, s. 94–109 i 24–51.

[6] Por. B. Abramowicz, *Koncepcja demokracji deliberacyjnej jako odpowiedź na postulaty usprawnienia demokracji przedstawicielskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2011, nr 4, s. 215 i nast.

[7] B. Kożuch, *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, Kraków 2011, s. 146.

[8] Por. M. Kotas, *Pomiar sukcesu organizacji publicznych na przykładzie ośrodków pomocy społecznej,* „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria: Organizacja i Zarządzanie" 2015, z. 86, s. 40–41.

[9] Szerzej: B. Kożuch, A. Kożuch, *Responsywność w zarządzaniu usługami publicznymi*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2014, nr 335, s. 13 i nast.

i zarządczej organizacji publicznej uważa się współudział jej interesariuszy w realizacji zadań publicznych w formach zarządzania partycypacyjnego. Podobnie w teorii zarządzania istnienie bezpośredniego związku między sukcesem organizacji a jej społecznym zaangażowaniem i responsywnością nie budzi wątpliwości[10].

Narzędziem, które stwarza możliwość wieloaspektowego rozwoju organizacji sektora publicznego, a zarazem pełni funkcję nośnika etycznych treści prawa do dobrej administracji oraz postulatu responsywności, obecnego we współczesnych koncepcjach zarządzania publicznego, jest idea społecznej odpowiedzialności administracji publicznej, rozwijana w warunkach ścisłej integracji z polityką publiczną.

Objęcie administracji publicznej dyskusją o działaniach na rzecz zrównoważonego rozwoju organizacji i jej interesariuszy ma po części swoje źródło w ramach przejmowania najlepszych praktyk od biznesu – postulaty społecznej odpowiedzialności, opierające się na interdyscyplinarnym, stałym doskonaleniu organizacji i jej responsywności wobec oczekiwań interesariuszy, pierwotnie odnoszono do sektora organizacji komercyjnych. Społeczna odpowiedzialność biznesu propagowana jest jako stała, niezbędna dla strategicznego sukcesu przedsiębiorstwa praktyka biznesowa, rozważana w odniesieniu do wielu płaszczyzn jego funkcjonowania; w tak rozumianej koncepcji *corporate social responsibility* rola administracji publicznej ogranicza się do formułowania zasad tej odpowiedzialności, głównie przez regulację normatywną.

Rozwój polityki zrównoważonego rozwoju społecznego w administracji publicznej stanowił po części naturalną konsekwencję poszukiwania optymalnego modelu zarządzania w sektorze publicznym. Doświadczenia, a przede wszystkim uniwersalizm zasad rządzących CSR sprawiły, że zagadnienie społecznej odpowiedzialności traktowane jest jako istotna cecha zarządzania w ogólności oraz bezpośrednio odnoszone jest do zagadnień zarządzania publicznego, którego głównym aktorem jest administracja publiczna.

2. SPOŁECZNA ODPOWIEDZIALNOŚĆ ADMINISTRACJI W WARUNKACH ZMIANY ORGANIZACYJNEJ I REDEFINICJI TOŻSAMOŚCI

Łącząc klasyczne podejście do zawiadywania sprawami publicznymi z domeną nauk organizacji i zarządzania, powstanie KAS należy postrzegać jako szczególną formę zmiany w organizacji[11]. Uwzględniając klasyczną typologię zmian, konsolidacja

[10] Por. K. Serafin, *Społeczna odpowiedzialność warunkiem sukcesu współczesnej organizacji,* „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach" 2015, nr 229, s. 169 i nast.

[11] Por. A. Sobczak, *Architektura korporacyjna państwa jako narzędzie zarządzania cyfrową transformacją organizacji sektora publicznego*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych SGH" 2012, nr 24, s. 1.

służb skarbowych dokonała się jako zmiana transformacyjna w skali makrosystemowej. Jak wskazuje A. Sobczak, zmiana transformacyjna odnosi się do sposobów zaangażowania posiadanych i przyszłych zasobów, dotyczących tych obszarów organizacji, które służą realizacji jej celów strategicznych[12].

W publicystyce podkreśla się, że powodzenie zmiany organizacyjnej w znacznej mierze zależy od wdrożenia komplementarnych wobec samej zmiany działań i technik zarządczych, wspierających podjętą inicjatywę reformatorską i harmonizujących poszczególne jej etapy, finalnie zaś zmierzających do akceptacji zmiany w organizacji[13]. Efektywność zamierzenia wymaga również podejścia procesowego, tj. zaprojektowania sekwencyjnego modelu wprowadzenia zmiany oraz stopniowej realizacji, obejmującej w ogólnym wzorcu metodycznym rozpoznanie potrzeb i celów zmiany – misji organizacji, wdrożenie zmiany (w tym opracowanie strategii funkcjonowania, wizji organizacji oraz budowę fundamentów zmiany), upowszechnienie i internalizację zmiany, wreszcie umocnienie oraz jej stałą kontrolę[14].

W debacie o operacjonalizacji zarządzania zmianą prezentowany jest również pogląd, że procesy zarządcze wobec zmiany w typie transformacyjnym – która stała się udziałem konsolidowanych struktur skarbowych – należy powiązać z kulturą organizacyjną i wyrażanymi w niej wartościami i ideami. Odzwierciedlenie wdrażanej reformy w kulturze organizacyjnej może okazać się determinantą jej sukcesu[15]. Zdaniem J. Penca ten typ zmiany nieuchronnie przekształca kulturę organizacji[16].

Zaprezentowane podejście prowadzi do konkluzji, że w warunkach zmiany organizacyjnej rysuje się ogólniejszy problem redefiniowania tożsamości organizacji poddanej zmianie. Racjonalizuje go chociażby okoliczność, że jednym z najważniejszych czynników warunkujących sukces zmiany organizacyjnej jest jej akceptacja przez interesariuszy organizacji. Nośnikiem treści zinternalizowanych przez interesariuszy wewnętrznych są atrybuty tożsamości organizacji, czyli kultura organizacyjna w przypadku interesariuszy wewnętrznych czy budowany na użytek otoczenia zewnętrznego wizerunek organizacji[17]. Aby jednak wyznaczniki tożsamości spełniały

---

[12] *Ibidem*, s. 1.

[13] Por. R. Wendt, *Zarządzanie zmianą w polskiej firmie*, Warszawa 2010.

[14] Szerzej A. Głowicka, *Modelowe ujęcie procesu zarządzania zmianą w organizacji,* www.natura2000.efort.pl /pliki/modelowe_ujecie_procesu.pdf (14.12.2017).

[15] Por. J.D. Bourne, *Zarządzanie zmianą i badanie wartości organizacji z użyciem techniki siatki repertuaru* [w:] *Nowe kierunki w organizacji i zarządzaniu. Organizacje, konteksty, procesy zarządzania*, red. B. Glinka, M. Kostera, Warszawa 2016, s. 556.

[16] J. Penc, *Innowacje i zmiany w firmie – transformacja i sterowanie rozwojem przedsiębiorstwa*, Warszawa 1999, s. 94.

[17] Szerzej o składowych tożsamości organizacji P. Kocoń, *Tożsamość organizacji i kultura organizacyjna – definicje i relacje,* „Ekonomia i Zarządzanie" 2009, nr 1, s. 143–152.

określoną funkcję w okresie przekształceń organizacyjnych, muszą one podlegać świadomemu kształtowaniu, determinowanemu potrzebami organizacji, tj. pozostawać w ścisłym związku przyczynowo-skutkowym z uwarunkowaniami wdrażanych reform i jej funkcjami.

Konieczność modelowania atrybutów organizacji w warunkach zmiany organizacyjnej może i powinna zostać powiązana z transpozycją sposobu funkcjonowania sektora publicznego. W teorii zarządzania publicznego wskazuje się, że zmiana organizacyjna i wymóg redefinicji tożsamości organizacji stwarzają jednocześnie unikalną szansę na podjęcie postulowanej[18] w tej subdyscyplinie zarządzania i naukach o administracji rewizji tradycyjnego paradygmatu administracji publicznej, ograniczającej się do legislacyjnego dowodzenia i kierowania. Potrzebę zanegowania biurokratycznej koncepcji administrowania formułuje się, mając na uwadze m.in. dynamikę treści i współczesną złożoność zadań publicznych, odczuwalny wzrost oczekiwań społecznych wobec działań administracji, przy jednoczesnej eskalacji świadomości kosztów społecznych, niskiej jakości administrowania publicznego i konieczności analizowania kosztów funkcjonowania[19]. Wpisuje się to w oczekiwanie nowego otwarcia administracji publicznej w relacjach ze społeczeństwem obywatelskim w ramach współzarządzania publicznego. Coraz mocniej jest artykułowany wymóg przejścia sektora publicznego do strategii partnerstwa, ułatwiania i aprobowania w warunkach nie tylko legalności i racjonalności, lecz także interakcji z otoczeniem społecznym. Nie bez znaczenia jest przy tym fakt, że w procesie administrowania dokonało się swoiste odejście od ukształtowanej w biurokratycznym modelu administrowania odpowiedzialności wewnętrznej oraz formalnej urzędnika i przejście do odpowiedzialności społecznej (zewnętrznej), której doniosłość wzrasta. Coraz częściej ciężar jednostkowej odpowiedzialności, np. za patologiczne zachowania funkcjonariuszy publicznych, rzutuje na społeczną ocenę organizacji, jej wizerunek i panujący w niej ład organizacyjny.

Powstanie KAS skumulowało przedstawione teoretyczno-prawne problemy zmiany organizacyjnej: konieczność redefinicji tożsamości organizacji, w tym potrzebę wykreowania jej wizerunku i zintegrowanie lub unifikację kilku kultur organizacyjnych, a także unaoczniło potrzebę odejścia od dotychczasowych zasad standaryzacji, specjalizacji, kontroli i hierarchicznej struktury jako wyznaczników

---

[18] Por. L. Kowalczyk, *Współczesne zarządzanie publiczne jako wynik procesu zmian w podejściu do administracji publicznej*, „Refleksje Społeczno-Gospodarcze. Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości" 2008, nr 11, s. 4.

[19] Por. J. Szczupaczyński, *Między utopią a pragmatyzmem – w poszukiwaniu koncepcyjnych podstaw zarządzania przez wartości w administracji publicznej*, „Zarządzanie Publiczne" 2015, nr 3, s. 223–224.

klasycznego paradygmatu administrowania w administracji skarbowej i reorientację na osiągnięcie nie tylko celów organizacji, ale także jej otoczenia społecznego.

Wystąpienie trudności właściwych dla zmiany transformacyjnej oraz zasygnalizowana perspektywa rewizji dotychczasowej strategii funkcjonowania aparatu skarbowego powodują, że ważnymi celami prorozwojowymi KAS stały się: ukierunkowanie na potrzeby interesariuszy oraz budowa systemu działań społecznie odpowiedzialnych.

3. ARCHITEKTURA DZIAŁAŃ SPOŁECZNIE ODPOWIEDZIALNYCH W KRAJOWEJ ADMINISTRACJI SKARBOWEJ

Przy budowie nowoczesnej administracji skarbowej społecznie odpowiedzialne działania administracji publicznej, rozumiane jako zestaw narzędzi do poprawy sprawności organizacji i realizacji zasady dobrej administracji, nabierają szczególnego znaczenia, stając się wyznacznikiem jej innowacyjności i miernikiem zaangażowania organizacyjnego. Przy czym zakres omawianych działań stanowi wypadkową zadań publicznych realizowanych przez organizację oraz oczekiwań społecznych, stanowiąc każdorazowo wyzwanie dla organizacji.

W poszukiwaniu narzędzi i metod odbudowy (przebudowy) kultury organizacji poddanej zmianie organizacyjnej oraz instrumentów wpływu na jej sprawność, pozwalających na adaptację sposobu administrowania do potrzeb współczesnego społeczeństwa, sięga się po narzędzia zarządzania publicznego. Umożliwiają one włączenie elementów zarządzania wartościowego, wykorzystującego trwałe zależności między etyką służby publicznej a treścią prawa do dobrej administracji i doniosłością refleksji etycznej we współczesnej administracji publicznej.

W przypadku KAS normatywny imperatyw pogłębienia odpowiedzialności społecznej i warunku responsywności zarządzania zawarto w zarządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów[20] w sprawie kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017–2020, w którym odwołano się bezpośrednio i wprost do wizji KAS jako organizacji cieszącej się zaufaniem społecznym. Czyni to językiem u wagi nie tylko odpowiedzialność społeczną jako podstawę działania KAS, ale także etyczność jej działań. Określenie „zaufanie społeczne" jest bowiem, zdaniem M. Mroziewskiego, kategorią moralną, stanowiącą podstawę skutecznego i efektywnego rządzenia w nowoczesnym i demokratycznym systemie. Wiąże się z pojęciem klimatu moralnego instytucji, rozumianym jako stan przekonań i postaw moralnych urzędników w aspekcie ich gotowości do realizacji oczekiwań społecznych, opartych na zaufaniu i ustawowej misji instytucji, w którym odzwierciedlone zostają: poziom

[20] Zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z 25 lipca 2017 r. (Dz. Urz. MRiF z 2017 r. poz. 144).

rozumowania moralnego urzędników, skłonności do przestrzegania oraz doskonalenia moralnych norm postępowania z interesariuszami oraz najistotniejszy czynnik – stopień zintegrowania pragmatyki działania z moralnością[21].

M. Kaliński wskazuje wprost, że realizacja społecznych oczekiwań wobec instytucji administracji publicznej bezpośrednio spoczywa na jej pracownikach, których misją jest służenie społeczeństwu[22]. Z kolei praktycy zarządzania wiążą wprost kategorię zaufania społecznego z oczekiwaniem etycznego, uczciwego, niegroźnego zachowania i troski o prawa innych[23].

Paradygmat etyczny jest długo obecny w administracji publicznej, jednak dopiero współcześnie powiązano go ze sprawnością i sukcesem sektora publicznego. Wyrazem znaczenia etyki w wypełnianiu zadań publicznych jest zastosowanie etyczności jako kryterium oceny funkcjonowania w administracji, obecność w teorii administracji aksjomatu o ścisłym związku efektywności i rzetelności działania administracji publicznej z etycznym postępowaniem urzędników oraz przekonanie, że etyka zawodowa nie może być dziedziną refleksji teoretycznej.

Z przedstawionych powodów, uwzględniając klasyczną typologię aktywności z obszaru CSR[24], szczególne znaczenie dla budowy systemu odpowiedzialności społecznej KAS przypisać należy kategorii działań etycznych. Znajduje ono oparcie w zapleczu moralnym koncepcji społecznej odpowiedzialności organizacji, a także w normatywnych i pozanormatywnych etycznych składowych prawa do dobrej administracji. Nie ulega również wątpliwości, że dobór tej kategorii aktywności uzasadniają zadania i funkcje realizowane przez administrację skarbową.

Próba stworzenia trwałych podwalin responsywnej odpowiedzialności KAS w obszarze etycznym wymaga systemowego zaprojektowania przynajmniej części działań i ich synchronizacji z jej strategią organizacyjną. W ujęciu podmiotowym, przyjmując klasyczną teorię interesariuszy, projektowane działania powinny objąć aktywności wobec interesariuszy wewnętrznych oraz zewnętrznych organizacji, jednak instrumenty etyczne zasadniczo kształtują odpowiedzialność organizacji wobec interesariuszy wewnętrznych; ich zasadniczą funkcją powinno być modelowanie postaw wobec realizowanych zadań i zwiększanie dobrowolności zaangażowania w sferze zawodowej oraz kształtowanie poziomu moralności jednostki. Zdaniem

---

[21] M. Mroziewski, *Ocena zależności typu klimatu moralnego instytucji administracji publicznej od poziomu rozwoju rozumowania moralnego ich decydentów w aspekcie społecznych oczekiwań*, „Zarządzanie Publiczne" 2014, nr 4, s. 57.

[22] M. Kaliński, *Rozwój zasobów ludzkich w administracji podatkowej*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi" 2011, nr 5, s. 49–67.

[23] M.J. Broniewska, *Społeczna odpowiedzialność i zaufanie podstawą strategicznej współpracy międzysektorowej*, „Management and Business Administration. Central Europe" 2013, nr 1, s. 75.

[24] Aktywności CSR zwykło dzielić się na ekonomiczne, prawne, etyczne i filantropijne.

M. Rydzewskiej-Włodarczyk budowanie etycznej administracji może przebiegać według dwóch modeli: koncepcji zarządzania etycznego w oparciu o zasady moralne (ang. *integrity-based ethics management*) lub tradycyjnej koncepcji zarządzania etycznego w oparciu o przestrzeganie prawa (ang. *compliance-based ethics management*), przy czym badaczka optuje za łączeniem obu tych modeli jako najskuteczniejszym rozwiązaniem[25].

Prezentowane podejście ogniskuje uwagę na instrumentach budujących systemy uczciwości publicznej, w szczególności na infrastrukturze etycznej, rozumianej jako całokształt instrumentów doskonalenia etycznego w organizacji. Pojęcie infrastruktury etycznej, wprowadzone przez Komitet Zarządzania Publicznego (PUMA) Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju[26], oznacza niejednorodny jakościowo zbiór mechanizmów, procesów, instytucji i uwarunkowań, obejmujący zarówno zinstytucjonalizowane narzędzia kształtowania etycznych podstaw funkcjonowania sektora publicznego, jak i narzędzia odpowiedzialności pozaorganizacyjnej. W podejściu PUMA zaprezentowanym w rekomendacji w sprawie uczciwości w sektorze publicznym[27] infrastruktura etyczna opiera się na trzech filarach: budowaniu kultury uczciwości, zapewnieniu spójnego i kompleksowego systemu uczciwości urzędników publicznych opartego na klarownych wartościach i standardach etycznych oraz na ustaleniu odpowiedzialności i przejrzystości.

W doktrynie podjęto kilka prób określenia składników infrastruktury etycznej w krajowym sektorze publicznym. Podkreślenia jednak wymaga, że nie mają one charakteru wyczerpującego ani też nie budują uniwersalnego systemu rozwiązań. Jeden z najbardziej dokładnych modeli zaprezentowała J. Filek, zaliczając do infrastruktury etycznej następujące elementy: system rekrutacji kadr, szkolenia etyczne pracowników, przywództwo etyczne, budowanie etycznej kultury organizacyjnej, wprowadzenie kodeksów etycznych, instytucja doradcy ds. etyki, tworzenie komisji lub komitetów do spraw etyki oraz indywidualne sposoby działania[28]. W publicystyce funkcjonuje również kilka typologii narzędzi infrastruktury etycznej, jak np. klasyfikacja narzędzi infrastruktury etycznej według kryterium pełnionej funkcji[29], w której dokonano rozróżnienia narzędzi wsparcia (np. form doradczych i szkoleniowych),

---

[25] M. Rydzewska-Włodarczyk, *Infrastruktura etyczna jako przedmiot kontroli zarządczej w administracji publicznej*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia" 2014, nr 72, s. 162.

[26] Obecnie *Public Governance Comitee* OECD.

[27] *Recommendation of the Council on Public Integrity,* C(2017)5, z 26.01.2017 r.

[28] T. Barankiewicz, *Etyka urzędnicza a teorie etyczne* [w:] *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 13, *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, red. H. Izdebski, Warszawa 2016, s. 79.

[29] M. Rydzewska-Włodarczyk, *Infrastruktura..., op. cit.,* s. 163, za: J. Bertók, *Promowanie postawy etycznej w służbie publicznej – doświadczenia państw OECD*, „Służba Cywilna" 2001, nr 2.

narzędzi zarządczych (np. odpowiednia organizacja działania jednostki, kształtowanie warunków pracy) oraz mechanizmów kontroli (regulacje prawne i standardy).

Z kolei I. Bogucka dokonała typologii podziału elementów infrastruktury etycznej w podziale na normatywne i pozanormatywne elementy infrastruktury etycznej[30]. Wśród normatywnej infrastruktury etycznej odróżnia prawne elementy infrastruktury, umocowane w krajowym porządku prawnym oraz wiążących aktach prawa międzynarodowego, od systemu odpowiedzialności urzędnika, do której zaliczyła m.in. odpowiedzialność karną, dyscyplinarną, porządkową, majątkową oraz odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przedstawione elementy infrastruktury kreują odpowiedzialność jednostkową, narzuconą i nieuchronną. Jej uruchomienie pośrednio i wtórnie wiąże się z celami, dla których stawiany jest wymóg responsywności i kreowana odpowiedzialność społeczna. Zbliżony walor mają zinstytucjonalizowane formy kontroli społecznej, zaliczane do pozanormatywnych instrumentów kształtowania etyczności, których reprezentatywnym przykładem jest prawo składania skarg, wniosków i petycji. Ich rola przy budowie działań społecznie odpowiedzialnych jest istotna, jednak wykazuje słabsze związki z moralnymi uwarunkowaniami i osobistą motywacją urzędników, w tym znaczeniu odgrywa więc mniejszą rolę w kreowaniu etyczności organizacji.

W prezentowanej grupie na uwagę zasługuje kodeks etyczny jako jeden z najczęściej wykorzystywanych składników infrastruktury etycznej w administracji – mimo uzasadnionych podstaw kwestionowania celowości jego tworzenia. Kodeksy etyczne przyjmują postać wyodrębnionych regulacji moralnych, zawierających deklarację uczciwości publicznej. Kodyfikują wartości i normy etyki zawodowej, formułowane z reguły na tle zasad etyki ogólnej. Mimo szerokiego zastosowania kodeksów etycznych jako samoistnego narzędzia infrastruktury etycznej wydaje się jednak, że przypisanie funkcji narzędzia oddziaływania responsywnego wymaga, aby kodeks etyczny stanowił część szerszego programu działania w organizacji.

Kodyfikacja norm etyki zawodowej funkcjonariuszy publicznych KAS napotyka praktyczny problem, związany z konsolidacją narzędzi etycznych funkcjonujących w dotychczasowych strukturach. Aktualnie bowiem brak odrębnej kodyfikacji etycznej dla funkcjonariuszy służby celno-skarbowej, podmiotowo nieobjętych zakresem zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki służby cywilnej[31], kodyfikujących m.in. zasady etyczne dla korpusu służby cywilnej, co utrzymuje niekorzystny dualizm standardu

[30] *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej,* red. H. Izdebski [w:] *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 13, Warszawa 2016, s. 157 i nast.

[31] Zarządzenie z 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki służby cywilnej (M.P. nr 93, poz. 953).

etycznego w KAS. Wydaje się zatem, że jednym z planowanych działań winno być uwspólnienie wartości etycznych dla wszystkich funkcjonariuszy publicznych KAS.

Narzędziem diagnostycznym wysoce przydatnym w kreowaniu społecznej odpowiedzialności KAS może okazać się audyt etyczny, którego celem jest zobrazowanie i monitorowanie efektywności organizacji w dziedzinie etyki. Jego wynikiem są rekomendacje mające na celu poprawę jakości kultury organizacyjnej oraz prewencję zagrożeń dotyczących etycznego postępowania.

Ograniczone wykorzystanie normatywnych elementów podczas tworzenia trwałych podwalin responsywnej odpowiedzialności skupia uwagę na pozanormatywnych instrumentach infrastruktury etycznej. Ich przewaga nad normatywnymi narzędziami architektury działań etycznych wynika z cech, które są jednocześnie ich słabościami, czyli niesankcjonującego charakteru i parametru dobrowolności stosowania lub zaangażowania, powiązanego z osobistą motywacją i moralnymi uwarunkowaniami oraz wzorcami. Do tej grupy narzędzi zalicza się mechanizmy socjalizacji zawodowej w środowisku pracy (uczenie się i stopniowe wdrażanie do wykonywania roli zawodowej, społeczną kontrolę w grupie, czynniki motywacyjne i aspiracyjne, przywództwo etyczne i kreowanie wzorców osobowych), instrumenty doskonalące związane z warunkami świadczenia pracy lub pełnienia służby (system rekrutacji kadr z wykorzystaniem etyki cnót, system szkoleń pracowniczych w obszarze etyki lub przeciwdziałania patologiom wewnątrz organizacji), doradztwo etyczne i gremia etyczne oraz formy pozainstytucjonalnej kontroli społecznej (działalność mediów, organizacji strażniczych w tym związków zawodowych). Prezentowane narzędzia stanowią przykład instrumentów niejednorodnych i rozproszonych, jednak ich znaczenie dla doskonalenia i kreacji relacji społecznej administracji publicznej jest doniosłe. Z tej przyczyny powinny one tworzyć filar aktywności proetycznych i społecznie odpowiedzialnych w KAS.

Na szczególną uwagę zasługują również przywództwo etyczne oraz instytucja lidera etycznego. Obydwa narzędzia wiążą się z kształtowaniem postaw moralnych zbiorowości poprzez autorytet moralny jednostki lub aparatu kierowniczego organizacji. Ich wykorzystanie warunkowane jest występowaniem osobowości reprezentującej wartości etyczne i przekonania zbieżne z systemem wartości organizacji, mogące stanowić źródło naśladownictwa dla zbiorowości.

Komunikowanie otoczeniu dużej odpowiedzialności społecznej KAS powinno odbywać się również za pomocą tzw. instytucji zapobiegania i sprzeciwu wobec działań nieetycznych, do których zalicza się m.in. telefony zaufania, politykę otwartych drzwi, testy etyczne oraz instytucję sygnalisty zjawisk niepożądanych i przestępczych[32]. To

[32] M. Mroziewski, *Etyka w zarządzaniu. Wybrane problemy w aspekcie inteligencji moralnej i konkurencyjności przedsiębiorstwa*, Olsztyn 2014, s. 149.

najbardziej niedookreślone, miękkie formy tworzenia poziomu etycznego, które jednak w znaczący sposób kształtują aksjonormatywny aspekt odpowiedzialności społecznej i budują kulturę organizacyjną, stąd ich rola jest nie do przecenienia.

4. WNIOSKI KOŃCOWE

Utrwalenie zmiany organizacyjnej, jaka stała się udziałem KAS, i zaprojektowanie jej sukcesu nie jest zadaniem łatwym, wymaga zorientowania na nowo tożsamości organizacji i określenia jej relacji z otoczeniem przez przemyślany dobór narzędzi zarządczych, powiązanych z realizowanymi politykami administracyjnymi i strategicznymi celami aparatu skarbowego. Trudności eskaluje obecna w procesach transformacyjnych KAS zmiana paradygmatu funkcjonowania administracji skarbowej i otwarcie na potrzeby społeczne. Wykorzystanie infrastruktury etycznej podczas projektowania architektury społecznej organizacji warunkuje osiągnięcie wymogu sprawności administracji skarbowej oraz przybliży realizację postulatów tzw. praw trzeciej generacji.

Wdrożenie narzędzi etycznych przy budowie nowoczesnej administracji skarbowej jest działaniem złożonym, czasochłonnym i wymagającym wiele wysiłku organizacyjnego, jednak wysoce efektywnym z punktu widzenia oceny skutków ich wdrożenia. Wkomponowanie instrumentów infrastruktury etycznej to działanie, które winno być realizowane lub przynajmniej koordynowane na poziomie zarządczym, podobnie jak decyzja o wyborze narzędzi. Elastyczność infrastruktury, a przede wszystkim zaprezentowana uprzednio mnogość instrumentów, mechanizmów i narzędzi ją tworzących, pozwala na zindywidualizowany – właściwy dla każdej organizacji – dobór czynników kształtujących jej etyczność i w ten sposób budujących kapitał społeczny organizacji.

W wyniku wdrożenia elementów infrastruktury etycznej dochodzi do likwidacji dylematów moralnych oraz ograniczenia i sankcjonowania niepożądanych zjawisk w organizacji lub w otoczeniu instytucjonalnym. Wymiernym efektem integralnego wykorzystania narzędzi infrastruktury etycznej będzie również uwspólnienie wartości, pogłębienie i utrwalenie kultury organizacyjnej oraz szersza partycypacja czynnika społecznego, finalnie przekładająca się na adaptację społeczną organizacji. W tym aspekcie należy bardzo wysoko ocenić potencjał infrastruktury etycznej na potrzeby budowy systemu działań społecznie odpowiedzialnych w KAS.

Nie ulega przy tym wątpliwości, że ocena skutków wdrożenia elementów infrastruktury etycznej musi zakładać nawet kilkuletnią perspektywę czasową. Doświadczenia krajów, w których realizowane są formy zarządzania responsywnego i partycypacyjnego oraz budowana jest odpowiedzialność społeczna organizacji poprzez wykorzystanie elementów infrastruktury etycznej, dowodzą jednak, że

efekty są wymierne i co istotniejsze – trwałe. Pozwala to oczekiwać, że wykorzystanie potencjału infrastruktury etycznej wydatnie usprawni realizację oczekiwań społecznych wobec administracji skarbowej, a to z kolei, nawiązując do wizji KAS, spowoduje uzyskanie przez nią realnego statusu organizacji cieszącej się zaufaniem społecznym.

LITERATURA:

Abramowicz B., *Koncepcja demokracji deliberacyjnej jako odpowiedź na postulaty usprawnienia demokracji przedstawicielskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2011, nr 4.

Barankiewicz T., *Etyka urzędnicza a teorie etyczne* [w:] *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 13, *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, red. H. Izdebski, Warszawa 2016.

Barankiewicz T., *W poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2013.

Bogucka I., Pietrzykowski T., *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2009.

Bourne J.D., *Zarządzanie zmianą i badanie wartości organizacji z użyciem techniki siatki repertuaru* [w:] *Nowe kierunki w organizacji i zarządzaniu. Organizacje, konteksty, procesy zarządzania*, red. B. Glinka, M. Kostera, Warszawa 2016.

Broniewska M.J., *Społeczna odpowiedzialność i zaufanie podstawą strategicznej współpracy międzysektorowej*, „Management and Business Administration. Central Europe" 2013, nr 1.

Duniewska Z., Stahl M., *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, LEX/el. 2013.

Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej, red. H. Izdebski [w:] *System prawa administracyjnego,* red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 13, Warszawa 2016.

Etyka w służbie publicznej (materiały z konferencji, Warszawa, 8–9 grudnia 2011 r., KSAP), red. J. Czaputowicz, Warszawa 2012.

Głowicka A., *Modelowe ujęcie procesu zarządzania zmianą w organizacji*, www.natura2000.efort.pl /pliki/modelowe_ujecie_procesu.pdf (14.12.2017).

Kaliński M., *Rozwój zasobów ludzkich w administracji podatkowej*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi" 2011, nr 5.

Kocoń P., *Tożsamość organizacji i kultura organizacyjna – definicje i relacje*, „Ekonomia i Zarządzanie" 2009, nr 1.

Kotas M., *Pomiar sukcesu organizacji publicznych na przykładzie ośrodków pomocy społecznej,* „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria Organizacja i Zarządzanie" 2015, z. 86.

Kowalczyk L., *Współczesne zarządzanie publiczne jako wynik procesu zmian w podejściu do administracji publicznej*, „Refleksje Społeczno-Gospodarcze. Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości" 2008, nr 11.

Kożuch B., *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, Kraków 2011.

Kożuch B., Kożuch A., *Responsywność w zarządzaniu usługami publicznymi*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2014, nr 335.

Kudrycka B., *Dylematy urzędników administracji publicznej. Zagadnienia administracyjnoprawne,* Białystok 1995.

Kulesza M., Niziołek M., *Etyka służby publicznej,* Warszawa 2010.

Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013.

Mikułowski W., *Specyfika zarządzania zmianą w administracji publicznej* [w:] *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej*, materiały z konferencji, Warszawa 16–17 grudnia 2010 r., red. J. Czaputowicz, Warszawa 2012.

Mroziewski M., *Etyka w zarządzaniu. Wybrane problemy w aspekcie inteligencji moralnej i konkurencyjności przedsiębiorstwa*, Olsztyn 2014.

Mroziewski M., *Ocena zależności typu klimatu moralnego instytucji administracji publicznej od poziomu rozwoju rozumowania moralnego ich decydentów w aspekcie społecznych oczekiwań*, „Zarządzanie Publiczne" 2014, nr 4.

Penc J., *Innowacje i zmiany w firmie – transformacja i sterowanie rozwojem przedsiębiorstwa*, Warszawa 1999.

Public Governance Comitee OECD, Recommendation of the Council on Public Integrity, C(2017)5, z 26 stycznia 2017 r.

Rydzewska-Włodarczyk M., *Infrastruktura etyczna jako przedmiot kontroli zarządczej w administracji publicznej*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia" 2014, nr 72.

Serafin K., *Społeczna odpowiedzialność warunkiem sukcesu współczesnej organizacji*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach" 2015, nr 229.

Sobczak A., *Architektura korporacyjna państwa jako narzędzie zarządzania cyfrową transformacją organizacji sektora publicznego* [w:] „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych SGH" 2012, nr 24.

Szczupaczyński J., *Między utopią a pragmatyzmem – w poszukiwaniu koncepcyjnych podstaw zarządzania przez wartości w administracji publicznej*, „Zarządzanie Publiczne" 2015, nr 3.

Sześciło D., *Prawo do dobrej administracji – narzędzie ochrony jednostki przed nadużyciem władztwa* [w:] *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji,* red. D. Sześciło, A. Mednis, M. Niziołek, J. Jakubek-Lalik, Warszawa 2014.

Sześciło D., *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka,* http://www.academia.edu/8196660/ Prawo_do_dobrej_ administracji_w_ orzecznictwie_Europejskiego_Trybuna%C5%82u_Praw_Cz%C5%82owieka (14.12.2017).

Sześciło D., Jakubek-Lalik J., *Administracja multicentryczna. Poziomy zarządzania publicznego* [w:] *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji,* red. D. Sześciło, A. Mednis, M. Niziołek, J. Jakubek-Lalik, Warszawa 2014.

Szumowski W., *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji*, „Nauki o Zarządzaniu Management Sciences" 2014, nr 44.

Wendt R., *Zarządzanie zmianą w polskiej firmie*, Warszawa 2010.

Zarządzanie zmianą w administracji publicznej (materiały z konferencji, Warszawa, 16–17 grudnia 2010 r., KSAP), red. J. Czaputowicz, Warszawa 2011.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.

PIOTR FECZKO

Społeczna odpowiedzialność polskiego samorządu terytorialnego względem innowacyjności

KRAKOWSKA AKADEMIA
IM. ANDRZEJA FRYCZA-MODRZEWSKIEGO

1. WPROWADZENIE

Niniejszy artykuł[1] prezentuje rolę samorządu terytorialnego względem polityki innowacyjnej[2]. Autor przedstawia to zagadnienie przez pryzmat koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu, która może mieć zastosowanie także w jednostkach sprawujących zarząd publiczny[3].

Najpierw omawia kwestię społecznej odpowiedzialności organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków (uzasadniając możliwość użycia koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu w działalności samorządu terytorialnego w sferze innowacyjności). Kolejno autor prezentuje zarys obowiązujących uregulowań prawa publicznego dotyczących prowadzenia polityki innowacyjnej przez samorząd terytorialny (czyli odnosi się do kwestii kompetencji i możliwości spoza sfery *imperium* władztwa publicznego polskiego samorządu w zakresie wspierania rozwoju opartego na innowacyjności[4]). Następnie przedstawia zagadnienie terytorium i jego innowacyjności, podkreślając istotność środowiska lokalnego otaczającego potencjalne procesy rozwoju. Autor podkreśla także znaczenie zastosowań koncepcji współczesnego *public governance* dla życia społeczno-gospodarczego terytorium.

2. SPOŁECZNA ODPOWIEDZIALNOŚĆ ORGANÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I ICH ZWIĄZKÓW

Jako przykładowe ujęcie społecznej odpowiedzialności biznesu (ang. *corporate social responsibility*) autor wskazuje wywód J. Filek, która rozumie ją jako „dobrowolne przyjęcie na siebie przez podmioty gospodarcze zobowiązań wobec interesariuszy

---

[1] Opracowanie ma charakter interdyscyplinarny. W szczególności dotyczy nauk: prawa (administracyjnego), zarządzania (publicznego), ekonomii, o administracji, polityce publicznej. Znajdują w nim zastosowanie metody badawcze z tych dyscyplin.

[2] Ł. Mamica twierdzi, że „politykę innowacyjną można zdefiniować jako aktywność władz publicznych i innych podmiotów (…) ukierunkowaną na tworzenie (…) warunków wzrostu (…) przez powstawanie i transfer innowacji, przy uwzględnieniu działań koordynacyjnych i regulacyjnych (...). Tego typu podejście wskazuje na zależność poziomu konkurencyjności (…) od efektów polityki dotyczących wymienionych sektorów. (…) ze względu na istniejące współzależności podejmowane działania muszą mieć charakter kompleksowy, gdyż innowacyjność gospodarki stanowi wypadkową wielu parametrów (Ł. Mamica, *Istota i pojęcie innowacyjności oraz polityki innowacyjnej* [w:] *Polityka innowacyjna*, red. T. Geodecki, Ł. Mamica, Warszawa 2014, s. 10 i nast.).

[3] Na temat możliwości stosowania niektórych metod i instrumentów zarządzania wykorzystywanych w sektorze prywatnym przez sektor publiczny – wedle doktryny *new public management* – por. przykładowo: C. Politt, G. Bouckaert, *Public Managment Reform*, Oxford 2011, s. 6 i nast.

[4] Autor nie wybiera i nie przytacza – jednej z wielu – definicji innowacji z właściwej obszernej literatury. Natomiast uważa, że za innowację można uznawać coś nowego i zarazem użytecznego społecznie. Uznaje istnienie także innowacji procesowych i społecznych (por. J. Fazlagić, *Poradnik innowacyjnego samorządowca*, Warszawa 2017, s. 10 i nast.).

wychodzących ponad obowiązujące prawo, w celu możliwego na danym etapie rozwiązywania problemów społecznych, niemożliwych do rozwikłania bez współpracy i udziału świata gospodarczego, przy jednoczesnym unikaniu zachowań niezgodnych z prawem i nieetycznych (…) takie zobowiązanie wydaje się być narzędziem rozwoju". Autorka podkreśla też, iż społeczna odpowiedzialność zaczyna się tam, gdzie kończy się zasięg oddziaływania prawa[5].

Wedle nauki zarządzania rozwojowi postaw kreatywnych w organizacji sprzyja odpowiednia kultura organizacyjna. Z kolei kreatywność jest uznawanym źródłem innowacyjności. Nieraz dobre praktyki[6] koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu dają wskazówki, iż kształtowanie pośród członków organizacji zachowań sprzyjających np. ochronie środowiska naturalnego i rozwojowi stosunków społecznych (ukierunkowanych zarówno na zewnątrz, jak i do wewnątrz organizacji) jest także źródłem kreatywnych zachowań wpływających na powstawanie rozwiązań innowacyjnych[7].

W kwestii odniesienia samorządu terytorialnego do miejscowego życia gospodarczego można odwołać się do dorobku nauk społecznych w zakresie relacji państwo – gospodarka, która jest zbliżona do stosunku samorząd terytorialny – gospodarka lokalna[8]. Na gruncie teorii ekonomii jednostka samorządu terytorialnego jest podmiotem pochodnym wobec państwa. Wedle ujęć klasycznych i neoklasycznych państwo ma charakter zewnętrzny w stosunku do gospodarki (teoria kontraktu bądź koncepcja państwa łupieżczego). Natomiast wedle myśli ekonomii instytucjonalnej gospodarki i jej procesów nie da się wyraźnie wyodrębnić od jej otoczenia społecznego i politycznego. Zaś rynek i państwo są częściami zintegrowanego systemu instytucjonalnego, w którym funkcjonują poszczególne podmioty[9]. Dlatego działania samorządów terytorialnych (bądź ich brak) mają istotne znaczenie dla życia gospodarczego danych terytoriów (także w zakresie rozwoju

---

[5] J. Filek, *Społeczna odpowiedzialność biznesu jako nowa wersja umowy społecznej*, Kraków 2013, s. 125–127.

[6] Na temat proinnowacyjnej funkcji dobrych praktyk zob. P. Fobel, *Innovative Role of Applied Ethics and Creation of Good Practice*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacje i Zarządzanie" 2017, nr 1985, s. 37–44.

[7] P. Bartkowiak i inni, *Koncepcja społecznej odpowiedzialności i koncepcja zrównoważonego rozwoju w procesie funkcjonowania organizacji*, Kraków 2016, s. 114–124.

[8] Oczywiście należy być świadomym, że władze samorządu terytorialnego są jedynie częścią administracji publicznej lokalnej (i regionalnej). Por. przykładowo P. Feczko, *Gminy, regiony samorządowe i administracja centralna a polityka proinnowacyjna w Polsce* [w:] *Innowacje w procesie zarządzania regionem*, red. Z. Makieła, Kraków 2014.

[9] Instytucjonaliści kładą nacisk także na to, że ekonomiczna teoria państwa powinna mieć charakter interdyscyplinarny (J. Wilkin, *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania*, Warszawa 2016, s. 225).

opartego na innowacyjności). Tak jest niezależnie od tego, czy instytucje rozumie się jako „graczy" (tj. struktury instytucjonalne – organizacje)[10], czy też jako „reguły gry"[11].

Wedle założeń społecznej odpowiedzialności biznesu odpowiedzialna organizacja cechuje się też odpowiedzialnością za daną społeczność lokalną[12]. Obecnie innowacyjność życia społeczno-gospodarczego (i rozwój na niej oparty) ma kluczowe znaczenie dla dobrobytu i jakości życia obywateli[13]. Jeśli jednostki samorządu terytorialnego są gospodarzami swoich terytoriów, to są także współodpowiedzialne za wspomniany rozwój oparty na innowacyjności wobec swoich mieszkańców. Jeśli można – zgodnie z koncepcją *new public management*[14] – usiłować wprowadzać do administrowania publicznego z sektora prywatnego metody podnoszenia wydajności czy obniżki kosztów działalności aparatu publicznego – to także można, a nawet należy implementować społeczną odpowiedzialność.

E. Stawicka pisze, że pomiędzy społeczną odpowiedzialnością biznesu a innowacyjnością zachodzi wzajemny związek. Innowacyjność wymaga poszukiwań nowych źródeł wzrostu, lepszego zarządzania zasobami, ryzykiem, środowiskiem, większej kreatywności, a społeczna odpowiedzialność daje ku temu impulsy i podstawy[15]. Zdaniem autora takie postulaty sprzyjają także temu, żeby aktywna, samorządowa administracja publiczna spełniała konstytucyjny postulat rzetelności i sprawności działania (zarówno w sferze *dominium*, jak i *imperium*)[16].

Szczególne znaczenie powinno to mieć w sferze innowacji społecznych[17], gdzie samorząd terytorialny ma wiele możliwości oddziaływania, także bezpośredniego. Jednostki samorządu terytorialnego są przykładowo szczególnie

---

[10] Por. L. Balcerowicz, *Socjalizm, kapitalizm, transformacja*, Warszawa 1997, s. 13.

[11] Por. D. North, *Institutions*, „Journal of Economic Perspectives", 1991, nr 5, s. 53 i nast.

[12] P. Kocoń, *Odpowiedzialna organizacja* [w:] *Społeczna odpowiedzialność w przestrzeni publicznej*, red. M. Kapias, Katowice 2014, s. 56.

[13] Por. *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.). Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r.*, Warszawa 2017, s. 33 i nast.

[14] Por. przykładowo M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa 2011, s. 48 i nast. oraz S. Mazur, *Reformy samorządu lokalnego w wybranych krajach – ujęcie modelowe* [w:] *Sprawne państwo. Reformy samorządu lokalnego w wybranych krajach*, red. S. Mazur, Kraków 2015, s. 13 i nast.

[15] E. Stawicka, *Koncepcja społecznej odpowiedzialności w biznesie jako źródło innowacyjności*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego" 2016, nr 44(2), s. 315–329.

[16] Por. K. Complak [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 9–13.

[17] Por. J. Kroik, J. Skonieczny, *Innowacja społeczna a społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa*, http://www.ptzp.org.pl/files/konferencje/kzz/artyk_pdf_2013/p014.pdf (1.12.2017).

właściwe względem: partycypacji obywatelskiej (i innych mechanizmów współrządzenia), wsparcia mieszkańców znajdujących się w trudniejszej sytuacji bądź edukacji[18].

3. UREGULOWANIA PRAWA PUBLICZNEGO DOTYCZĄCE PROWADZENIA POLITYKI INNOWACYJNEJ PRZEZ SAMORZĄD TERYTORIALNY

Na wstępie tej części rozdziału należy podkreślić, że jednostki samorządu terytorialnego nie są głównymi prowadzącymi politykę innowacyjną w Polsce. Jednakże trzeba brać pod uwagę, że wraz z osłabianiem się roli i pozycji państwa w integrującym się kontynencie i w globalizującym się świecie[19] rola samorządu terytorialnego z całą pewnością nie ulega pomniejszeniu.

W Polsce samorząd terytorialny wykonuje nie tylko zadania publiczne. Jednostki samorządu terytorialnego jako wspólnoty samorządowe mieszkańców na ich terytoriach mają osobowość prawną. Są właścicielami różnorakich zasobów i środków produkcji. Jednocześnie ich organy dysponują władztwem publicznym w ramach obowiązujących przepisów prawa[20].

Każda jednostka samorządu terytorialnego winna wspierać innowacyjność. Jeśli nawet tylko jedna z tego rodzaju jednostek ma nałożony taki obowiązek ustawą[21], to wszystkie one powinny działać dla dobra swoich mieszkańców, które jest istotnie związane z ich dobrobytem rozumianym w kategoriach ekonomicznych. W raporcie *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie*

---

[18] Także M. Bevir podkreśla konieczność innowacyjności względem problematyki spraw publicznych (egzemplifikuje to: efektywnym informowaniem opinii publicznej, obywatelską koprodukcją, partycypacją w procesach decyzyjnych). Wedle wspomnianego autora „odrodzenie demokratycznych ideałów" ma zależeć od innowacji dotyczących partycypacji i dialogu, które winny uposażyć obywateli w bezpośrednią rolę względem procesów polityk publicznych (M. Bevir, *Theory of Governance*, Berkeley 2013, s. 187 i nast.).

[19] Na temat globalizacji i europeizacji względem administracji publicznej także w Polsce por. np. P. Feczko, *Wyzwania dla instytucji organu administracji publicznej wypływające z globalizacji, europeizacji i new governance*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe" 2014, nr 1, s. 45–54. Natomiast co do współczesnego osłabiania się pozycji państwa por. np. P. Feczko, *The weakening position of the State vs. the roles of interest groups in socio-economic life according to modern governance and institutional economics*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2017, nr 7–8, s. 101–108.

[20] Por. np. S. Dębski, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Starogard Gdański 2016, s. 38 i nast.

[21] Samorząd województwa określa – wedle właściwej mu ustawy (z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 913) – strategię rozwoju województwa, uwzględniającą m.in. takie cele: podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa oraz wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji (art. 11). Na temat rozwoju regionu – w ujęciu nauki prawa administracyjnego – autor poleca pracę *Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, red. M. Stec, K. Bandarzewski, Warszawa 2015.

samorządności terytorialnej w Polsce (z 2013 r.) znalazło się sformułowanie: „po to, by wzmocnić funkcję rozwojową samorządów, powinny one, zwłaszcza gminy, stawać się reaktorami innowacyjności. Chodzi o to, aby w lokalnej skali wypracowywały indywidualne rozwiązania, które potem – po ich lokalnym przetestowaniu – będą mogły być upowszechniane. Dla wypełniania przez jednostki samorządu terytorialnego funkcji rozwojowej kluczowe znaczenie ma wyzwalanie, upowszechnianie i przenoszenie wiedzy społecznej[22]".

Do zadań gmin należą sprawy związane m.in. z: infrastrukturą techniczną (drogi, kanalizacja, wodociągi, lokalny transport zbiorowy itd.); infrastrukturą społeczną (szkoły, kultura fizyczna, ochrona zdrowia, opieka społeczna itp.); ładem przestrzennym i ekologicznym (ochrona środowiska, gospodarka terenami, utylizacja odpadów itp.)[23]. Tak szeroki zakres zadań (własnych) gminy[24] powoduje, że wniosek o istotnym wpływie samorządów gminnych na przebiegające na ich terenach procesy innowacyjne jest uzasadniony[25]. Podobną rolę odgrywają także związki gmin[26].

Z kolei powiat realizuje wyłącznie wskazane prawem zadania publiczne ponadgminne, „w zakresie, który przekracza możliwości gminy" (w szczególności dotyczące: edukacji, transportu, gospodarki nieruchomościami oraz gospodarki wodnej, utrzymania obiektów użyteczności publicznej, promocji powiatu, przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy)[27].

Natomiast ważkie znaczenie mają: rozwój regionalny i administrowanie regionem. Wedle R. Klóski celami polityki intraregionalnej, mającymi znaczenie dla rozwoju regionu opartego na innowacyjności, są: kreowanie rynku pracy, podnoszenie poziomu wykształcenia mieszkańców, infrastruktura techniczna i społeczna, wspieranie rozwoju kultury, wspieranie postępu technologicznego i innowacji,

---

[22] J. Bober i inni, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013, s. 13.

[23] Por. art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994).

[24] Por. wyrok NSA z 25 kwietnia 2017 r., I OSK 186/17, CBOSA.

[25] Na temat pozycji gminy w świetle prawa gospodarczego publicznego w kontekście możliwych działań proinnowacyjnych por. P. Feczko, *Gmina reaktorem innowacji*, „Transformacje" 2014, nr 1–2, s. 246–260.

[26] Np. Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego (KZK GOP), który wdraża liczne rozwiązania innowacyjne zarówno z zakresu innowacji technicznych, jak i społecznych (por. http://www.kzkgop.com.pl, 1.12.2017). Por. też wyrok SN z 6 maja 2011 r., II CSK 409/10, LEX nr 863960.

[27] Art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995). Por. także I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 441 i nast.; wyrok WSA w Gliwicach z 10 lipca 2008 r., IV SA/Gl 232/08, CBOSA.

promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa[28]. Autor postuluje stosowanie zasad:

- subsydiarności względem rozwoju regionalnego (polityka krajowa winna mieć charakter tylko uzupełniający),
- rozwoju endogenicznego (czyli preferowania wewnętrznych czynników rozwoju, a nie np. zewnętrznej redystrybucji dochodów ponadregionalnych)[29].

Województwo samorządowe jest zatem istotną instytucją wśród tych, które mogą prowadzić politykę innowacyjną, domniemaną względem swego regionu[30].

Autor pragnie podkreślić, że polskiemu urzędnikowi administracji publicznej (także samorządowej) zdecydowanie jest bliżej do rozumienia administrowania publicznego jako wyłącznie „działania na podstawie i w granicach prawa"[31], a nie jako „procesów twórczych owocujących innowacjami". Z jednej strony ogranicza to korzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego z dozwolonych im prawnie możliwości z zakresu prawa gospodarczego publicznego, ale z drugiej strony zmniejsza – w pewnym stopniu – ryzyko działań „nadmiernie kreatywnych" (tj. *contra legem*)[32].

4. TERYTORIUM I JEGO INNOWACYJNOŚĆ

Terytoriami lokalnymi samorządu terytorialnego są zasadniczo w Polsce obszary gmin oraz powiatów, zaś obszar województwa samorządowego to terytorium regionu. J. Dworak twierdzi, że za determinantę rozwoju lokalnego można uznać każdy element środowiska wewnętrznego lub zewnętrznego jednostki samorządu terytorialnego[33].

Natomiast K. Szara pisze, iż region[34] stanowi obszar realizacji procesów innowacyjnych. Przedsiębiorstwa, realizując swoją działalność na określonym terenie, korzystają z szans, jakie im stwarza lokalizacja (wiążąca się z istnieniem na danym

---

[28] Por. art. 11 i 14 ustawy o samorządzie województwa, a także wyrok WSA w Warszawie z 2 grudnia 2009 r., IV SA/Wa 1628/09, CBOSA.

[29] R. Klóska, *Innowacyjność jako determinanta rozwoju regionalnego w Polsce*, Szczecin 2015, s. 37–39.

[30] Por. P. Feczko, *Województwo samorządowe instytucją polityki innowacyjnej*, „Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka" 2016, nr 3, s. 55–73.

[31] Por. A. Błaś [w:] *Konstytucje Rzeczpospolitej oraz komentarz do Konstytucji R.P. z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 27–28 oraz P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 51–57. Nadmienić można, że poprzednia, obowiązująca kilkadziesiąt lat w Polsce konstytucja (z 1952 r.) zawierała przepis „ścisłe przestrzeganie praw Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej jest podstawowym obowiązkiem każdego organu…".

[32] Por. wyrok WSA w Krakowie z 24 października 2017 r., III SA/Kr 397/17, CBOSA.

[33] J. Dworak, *Kapitał ukryty jako determinanta rozwoju lokalnego* [w:] *Turystyka i rozwój regionalny*, red. J. Kowalska, Warszawa 2015, s. 19.

[34] Oczywiście wypowiedź ta jest trafna też w stosunku do terytoriów gminy i powiatu.

terenie potencjału innowacyjnego). Ważne jest również wsparcie władz regionalnych i lokalnych na rzecz propagowania rozwoju. Koncepcja innowacyjnego otoczenia podkreśla, że innowacja jest także rozumiana jako proces podziału pracy oraz proces współpracy, w którym kooperuje wielu aktorów (publicznych i niepublicznych). Tworzą oni między sobą silnie zakorzenioną sieć powiązań. Jednostki administracji publicznej mają stwarzać warunki dla kreatorów i innowatorów na danej przestrzeni. Są one właściwe względem czterech głównych rodzajów działań z zakresu administrowania publicznego: instytucjonalnych (tworzenia nowych instytucji lub wzorców działania), organizacyjnych (nowych instrumentów zarządzania), procesowych (szczególnie doskonalenia jakości usług), społecznych (zaspokajania potrzeb na usługi publiczne wysokiej jakości)[35].

A. Nowakowska ujmuje terytorium następująco: „terytorium jest produktem-wytworem zlokalizowanych aktorów połączonych wspólnymi relacjami i celem działania". Podkreśla ona znaczenie *governance*, które doprowadza do powstawania nowych mechanizmów współdziałania i tworzenia stosunków między systemem gospodarczym a polityką lokalną[36]. Podobnie twierdzi A. Jewtuchowicz. W jej opinii terytorium jest aktywnym podmiotem, z własną logiką organizacyjną, której efektywność można albo ograniczać, albo wzbudzać rozwój podmiotów funkcjonujących na danym obszarze[37].

Jak wspomniano, koncepcje, mechanizmy, zastosowania współczesnego *public governance* mają znaczenie dla życia społeczno-gospodarczego terytorium, które powinno swój rozwój opierać na innowacyjności (wynikającej przede wszystkim z postaw kreatywnych podmiotów gospodarujących na danym obszarze). Dzisiejsze *governance*[38] jest diametralnie innym podejściem do spraw życia publicznego aniżeli biurokracja (wedle Maxa Webera[39]). Jednakże w Polsce (jak i w większości państw członkowskich Unii Europejskiej) aparaty administracyjne (także samorządowe) skłaniają się do doktryny „mieszanej" (tj. pomiędzy biurokracją a *governance*), czyli

---

[35] K. Szara, *Innowacyjność i kreatywność jako determinanty rozwoju regionalnego* [w:] *Turystyka...*, red. J. Kowalska, *op. cit.*, s. 143–153.

[36] A. Nowakowska, *Terytorium – źródło procesów innowacji* [w:] *Zrozumieć terytorium*, red. A. Nowakowska, Łódź 2013, s. 40–45.

[37] A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Łódź 2005, s. 69 i nast. Por. także z powszechnie dostępną, globalną literaturą anglojęzyczną: R. Ratti, A. Bramnti, *The Multi-Faced Dimensions of Local Development* [w:] *The Dynamics of Innovative Regions: The GREMI Approach*, 2016, s. 3–44, http://www.researchgate.net/publication/37414830 (1.12. 2017).

[38] Por. np. P. Feczko, *Governance a przemiany prawa administracyjnego od F.J. Goodnowa do S. Rose-Ackerman* [w:] *Zastosowania idei public governance w prawie administracyjnym*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2014, s. 60–65.

[39] Por. np. M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo*, Warszawa 2002, s. 693 i nast.

neoweberyzmu[40]. Być może m.in. dlatego Wielka Brytania (ojczyzna *governance*) deklaruje, iż postanowiła rozwijać się poza Unią Europejską.

5. ZAKOŃCZENIE

Autor uważa, że koncepcja społecznej odpowiedzialności (biznesu) może mieć zastosowanie także w jednostkach wykonujących administrację publiczną. Takie podejście wnosi kolejne argumenty przemawiające za aktywnym administrowaniem publicznym przez samorządy terytorialne, mającym na celu rozwój oparty na innowacyjności. Pozwala także implementować osiągnięcia międzynarodowego życia nauk społecznych do rozważań nad aktualnymi problemami zarządzania (administrowania) publicznego w Polsce (w tym problemu krajowej innowacyjności)[41].

---

[40] Por. P. Kopyciński, *Neoweberyzm a polityka innowacyjna* [w:] *Neoweberyzm w zarządzaniu publicznym*, red. S. Mazur, Warszawa 2016, s. 187–199.

[41] Na temat wyzwania, jakie stanowi kwestia innowacyjności w perspektywie globalnej dla polskich władz publicznych por. np. P. Feczko, *The Assumptions of Proinnovative Industrial Policy in Poland and China*, „Zarządzanie Publiczne. Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego" 2017, nr 3, s 317–328.

LITERATURA:

Balcerowicz L., *Socjalizm, kapitalizm, transformacja*, Warszawa 1997.

Bartkowiak P., Dudek D., Wszendybył-Skulska E., *Koncepcja społecznej odpowiedzialności i koncepcja zrównoważonego rozwoju w procesie funkcjonowania organizacji*, Kraków 2016.

Bevir M., *Theory of Governance*, Berkeley 2013.

Bober J. i inni, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013.

Dębski S., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Starogard Gdański 2016.

Dworak J., *Kapitał ukryty jako determinanta rozwoju lokalnego* [w:] *Turystyka i rozwój regionalny*, red. J. Kowalska, Warszawa 2015.

Fazlagić J., *Poradnik innowacyjnego samorządowca*, Warszawa 2017.

Feczko P., *Gmina reaktorem innowacji*, „Transformacje" 2014, nr 1–2.

Feczko P., *Gminy, regiony samorządowe i administracja centralna a polityka proinnowacyjna w Polsce* [w:] *Innowacje w procesie zarządzania regionem*, red. Z. Makieła, Kraków 2014.

Feczko P., *Governance a przemiany prawa administracyjnego od F.J. Goodnowa do S. Rose-Ackerman* [w:] *Zastosowania idei public governance w prawie administracyjnym*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2014.

Feczko P., *The Assumptions of Proinnovative Industrial Policy in Poland and China*, „Zarządzanie Publiczne. Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego" 2017, nr 3.

Feczko P., *The weakening position of the State vs. the roles of interest groups in socio-economic life according to modern governance and institutional economics*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2017, nr 7–8.

Feczko P., *Województwo samorządowe instytucją polityki innowacyjnej*, „Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka" 2016, nr 3.

Feczko P., *Wyzwania dla instytucji organu administracji publicznej wypływające z globalizacji, europeizacji i new governance*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe" 2014, nr 1.

Filek J., *Społeczna odpowiedzialność biznesu jako nowa wersja umowy społecznej*, Kraków 2013.

Fobel P., *Innovative Role of Applied Ethics and Creation of Good Practice*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacje i Zarządzanie" 2017, nr 1985.

Jewtuchowicz A., *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Łódź 2005.

Klóska R., *Innowacyjność jako determinanta rozwoju regionalnego w Polsce*, Szczecin 2015.

Kocoń P., *Odpowiedzialna organizacja* [w:] *Społeczna odpowiedzialność w przestrzeni publicznej*, red. M. Kapias, Katowice 2014.

Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, red. J. Boć, Wrocław 1998.

Kopyciński P., *Neoweberyzm a polityka innowacyjna* [w:] *Neoweberyzm w zarządzaniu publicznym*, red. S. Mazur, Warszawa 2016.

Kroik J., Skonieczny J., *Innowacja społeczna a społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa*, http://www.ptzp.org.pl/files/konferencje/kzz/artyk_pdf_2013/p014.pdf (1.12.2017).

Mamica Ł., *Istota i pojęcie innowacyjności oraz polityki innowacyjnej* [w:] *Polityka innowacyjna*, red. T. Geodecki, Ł. Mamica, Warszawa 2014.

Mazur S., *Reformy samorządu lokalnego w wybranych krajach – ujęcie modelowe* [w:] *Sprawne państwo. Reformy samorządu lokalnego w wybranych krajach*, red. S. Mazur, Kraków 2015.

North D., *Institutions*, „Journal of Economic Perspectives" 1991, nr 5.

Nowakowska A., *Terytorium – źródło procesów innowacji* [w:] *Zrozumieć terytorium*, red. A. Nowakowska, Łódź 2013.

Politt C., Bouckaert G., *Public Managment Reform*, Oxford 2011.

Polityka innowacyjna, red. T. Geodecki, Ł. Mamica, Warszawa 2014.

Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.

Ratti R., Bramnti A., *The Multi-Faced Dimensions of Local Development* [w:] *The Dynamics of Innovative Regions: The GREMI Approach*, 2016, http://www.researchgate.net/publication/37414830 (1.12.2017).

Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa, red. M. Stec, K. Bandarzewski, Warszawa 2015.

Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.

Stawicka E., *Koncepcja społecznej odpowiedzialności w biznesie jako źródło innowacyjności*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego" 2016, nr 44(2).

Szara K., *Innowacyjność i kreatywność jako determinanty rozwoju regionalnego* [w:] *Turystyka i rozwoj regionalny*, red. J. Kowalska, Warszawa 2015.

Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo*, Warszawa 2002.

Wilkin J., *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania*, Warszawa 2016.

Zawicki M., *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa 2011.

PAWEŁ SZCZĘCH

Społeczna odpowiedzialność gmin w procesie przygotowywania i realizacji gminnych programów rewitalizacji

URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO W RZESZOWIE

1. WPROWADZENIE

Niniejszy artykuł podejmuje problematykę społecznej odpowiedzialności administracji samorządowej szczebla gminnego w procesie rewitalizacji. Celem głównym jest przedstawienie warunków prowadzenia partycypacji społecznej na etapie przygotowywania i realizowania gminnych programów rewitalizacji (dalej: GPR). Kolejnym celem jest pokazanie, jak w praktyce gminy z województwa podkarpackiego realizują zasady społecznej odpowiedzialności. Cel główny zrealizowano poprzez zastosowanie metody *desk research* literatury przedmiotu i przygotowanych przez gminy programów rewitalizacji w województwie podkarpackim. Ponadto zastosowano analizę statystyczną partycypacji społecznej oraz wizualizację zebranych danych. Umożliwiło to zaprezentowanie metod, jakie wykorzystywane są przez gminy w procesie przygotowywania oraz realizacji wymienionych dokumentów. Zastosowano również studium przypadku wybranej gminy, aby wskazać przykład modelowej realizacji zasad odpowiedzialności społecznej (wykorzystanie dojrzałych metod partycypacji społecznej).

2. PODSTAWA PRAWNA PROCESU REWITALIZACJI

Proces rewitalizacji wynika z następujących programów strategicznych oraz dokumentów prawnych:

- Krajowa Polityka Miejska wyznacza ramy pojęciowe i zasady programowania oraz prowadzenia działań rewitalizacyjnych.
- Wytyczne Ministra Rozwoju w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020 z 2 sierpnia 2016 r. wyznaczają reguły sporządzania programów rewitalizacji oraz korzystania ze środków unijnych na rewitalizację i działania bezpośrednio z nią związane (dalej: wytyczne).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji[1] (dalej jako: urew) określa reguły sporządzania gminnych programów rewitalizacji oraz zestaw fakultatywnych narzędzi wspomagających prowadzenie działań rewitalizacyjnych, których zastosowanie jest możliwe, gdy gmina spełni wymogi ustawowe.
- Instrukcja przygotowania programów rewitalizacji w zakresie wsparcia w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020.

3. ZDEFINIOWANIE PODSTAWOWYCH POJĘĆ

3.1. Pojęcie rewitalizacji

Rewitalizacja to „proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie,

[1] Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2018 r. poz. 1398).

prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego lub lokalnego programu rewitalizacji" (art. 2 ust. 1 urew).

Rewitalizacja (definicja na podstawie wytycznych) „to kompleksowy proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych poprzez działania całościowe (powiązane wzajemnie przedsięwzięcia obejmujące kwestie społeczne oraz gospodarcze lub przestrzenno-funkcjonalne, lub techniczne, lub środowiskowe), integrujące interwencję na rzecz społeczności lokalnej, przestrzeni i lokalnej gospodarki, skoncentrowane terytorialnie i prowadzone w sposób zaplanowany oraz zintegrowany poprzez programy rewitalizacji"[2].

3.2. Pojęcie partycypacji społecznej

W Konstytucji RP brak jest zapisów odnoszących się wprost do terminu partycypacja, występują jednak odniesienia zapewniające obywatelom wiele uprawnień związanych z realizacją tej idei. Z punktu widzenia rewitalizacji szczególnie ważne są przepisy dotyczące prawa do informacji dla każdego obywatela, w tym prawa do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej (art. 61 Konstytucji RP), a także dialogu społecznego, w tym potrzeby dialogu oraz współpracy różnych grup społecznych (art. 20 Konstytucji RP).

Uczestnictwo to może przybierać różne formy, które różnią się zakresem wpływu mieszkańców na podejmowane decyzje w zależności od stopnia i zakresu gotowości władz publicznych do uznania roli mieszkańców w tych procesach.

W zarządzaniu politykami publicznymi przez organy władzy publicznej odchodzi się obecnie od metod typowo władczych, promując strategię współzarządzania z udziałem interesariuszy tych procesów. Wskazana zmiana jest konieczna z uwagi na charakter rewitalizacji jako procesu, który musi być realizowany w ścisłym porozumieniu z interesariuszami, w miarę możliwości za pomocą dojrzałych metod partycypacyjnych[3].

W definicji rewitalizacji wskazano, że stanowi ona proces prowadzony przez interesariuszy. W dalszej części przepisów doprecyzowano, że rewitalizację realizuje się z zapewnieniem aktywnego udziału interesariuszy na każdym etapie, zastrzegając, że ten aktywny udział stanowi istotę partycypacji społecznej. Dopełnieniem tych regulacji jest definicja partycypacji społecznej zawarta w art. 5 ust. 1 urew, zgodnie z którym „partycypacja społeczna obejmuje przygotowanie, prowadzenie i ocenę rewitalizacji w sposób zapewniający aktywny udział interesariuszy, w tym poprzez uczestnictwo w konsultacjach społecznych oraz w pracach Komitetu Rewitalizacji"[4].

---

[2] Wytyczne, s. 5.

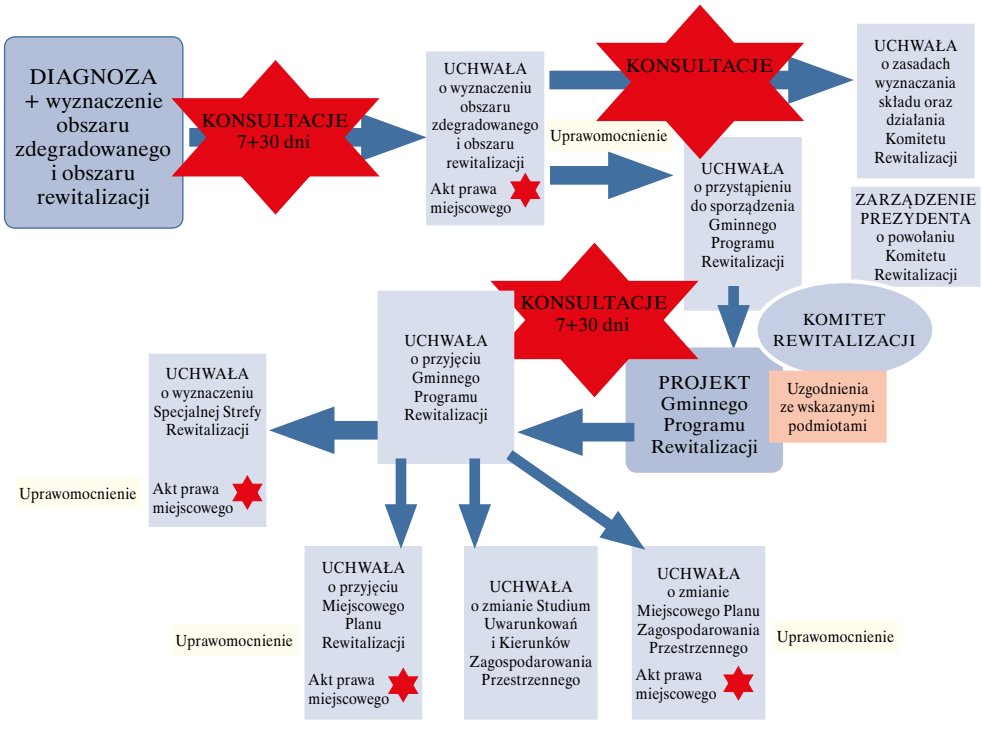
[3] A. Zybała, *Polityki publiczne*, Warszawa 2012, s. 63–65.

[4] *Ustawa o rewitalizacji. Praktyczny komentarz*, Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Warszawa 2016, s. 14.

Zgodnie z art. 5 urew partycypacja społeczna polega na:

- poznaniu potrzeb i oczekiwań interesariuszy oraz dążeniu do spójności planowanych działań z tymi potrzebami i oczekiwaniami;
- prowadzeniu skierowanych do interesariuszy działań edukacyjnych i informacyjnych o procesie rewitalizacji, w tym o istocie, celach, zasadach prowadzenia rewitalizacji oraz o przebiegu tego procesu;
- inicjowaniu, umożliwianiu i wspieraniu działań służących rozwijaniu dialogu między interesariuszami oraz ich integracji wokół rewitalizacji;
- zapewnieniu udziału interesariuszy w przygotowaniu dokumentów dotyczących rewitalizacji, w szczególności programu rewitalizacji;
- wspieraniu inicjatyw zmierzających do zwiększania udziału interesariuszy w przygotowaniu i realizacji programu rewitalizacji;
- zapewnieniu w czasie przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji możliwości wypowiedzenia się przez interesariuszy.

Rysunek 1. Modelowa rewitalizacja (najważniejsze etapy przygotowania gminnego programu rewitalizacji)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Modelowa rewitalizacja miast*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2017

Zgodnie z art. 2 ust. 2 urew interesariuszami rewitalizacji są w szczególności[5]:

- mieszkańcy obszaru rewitalizacji oraz właściciele, użytkownicy wieczyści nieruchomości i podmioty zarządzające nieruchomościami znajdującymi się na tym obszarze, w tym spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe i towarzystwa budownictwa społecznego;
- mieszkańcy gminy inni niż wymienieni w powyższym punkcie;
- podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność gospodarczą;
- podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność społeczną, w tym organizacje pozarządowe i grupy nieformalne;
- jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne;
- organy władzy publicznej;
- podmioty inne niż wymienione w powyższym punkcie, realizujące na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa.

4. SPOŁECZNA ODPOWIEDZIALNOŚĆ GMIN W PROCESIE PRZYGOTOWYWANIA PROGRAMÓW REWITALIZACJI

Przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji stanowią zadania własne gminy. Gmina realizuje te zadania w sposób jawny i przejrzysty, z zapewnieniem aktywnego udziału interesariuszy na każdym etapie.

Ustawa o rewitalizacji przewiduje obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych w toku procedowania aktów przyjmowanych na podstawie jej przepisów:

- uchwały w przedmiocie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji,
- uchwały w przedmiocie przyjmowania gminnego programu rewitalizacji.

Przeprowadzenie konsultacji społecznych poprzedza również przyjęcie uchwały ustalającej zasady wyznaczania składu i działania Komitetu Rewitalizacji.

Fakt, że gmina ma regulamin konsultacji wydany na podstawie ustawy o samorządzie gminnym, nie zwalnia jej z obowiązku stosowania zasad przeprowadzania konsultacji określonych w ustawie o rewitalizacji. Organem odpowiedzialnym za konsultacje społeczne jest włodarz gminy – niezależnie od tego, jakiemu podmiotowi zleci ich przeprowadzenie[6].

4.1. Sposoby (formy) prowadzenia konsultacji społecznych

Podstawową formą konsultacji społecznych, konieczną do przeprowadzenia w każdym przypadku, jest zbieranie uwag w postaci papierowej lub elektronicznej, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej

[5] *Ibidem*, s. 15.
[6] *Ustawa o rewitalizacji. Praktyczny…*, *op. cit.,* s. 16–17.

lub formularzy zamieszczonych na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP).

Uzupełniającymi formami, z których gminy obowiązkowo muszą skorzystać (z co najmniej dwóch) są:

- spotkania,
- debaty,
- warsztaty,
- spacery studyjne,
- ankiety,
- wywiady,
- wykorzystanie grup przedstawicielskich,
- zbieranie uwag ustnych.

Przepisy nie precyzują, na czym polega przeprowadzenie konsultacji społecznych w wymienionych formach. Ich zadaniem nie jest bowiem obszerne wyjaśnianie sposobu prowadzenia konsultacji społecznych, lecz wskazanie ram ich prowadzenia, które wypełnić muszą adresaci norm, z wykorzystaniem wiedzy fachowej. Wskazówki metodyczne można znaleźć w licznych publikacjach dotyczących partycypacji społecznej. W przepisach zawarto jednak kilka regulacji o charakterze gwarancyjnym wobec adresatów konsultacji społecznych[7]. Przykładowo zobowiązano do wyznaczenia terminu na składanie uwag (podstawowa forma konsultacji) nie krótszego niż 30 dni, licząc od powiadomienia o konsultacjach. Inna regulacja dotyczy obszaru, na którym prowadzi się konsultacje społeczne. O ile na etapie wyznaczania obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji oczywiste jest, że konsultacje prowadzić należy w całej gminie, to po wyznaczeniu tego obszaru konsultowanie szczegółowych rozwiązań gminnego programu rewitalizacji powinno być skoncentrowane na terenie, którego ten program dotyczy. Po wyznaczeniu obszaru rewitalizacji konsultacje społeczne prowadzi się na tym terenie lub, jeżeli nie jest to możliwe, w jego najbliższym sąsiedztwie. Jedynie zbieranie uwag, wobec jego uniwersalnego charakteru, prowadzone powinno być w dalszym ciągu na terenie całej gminy.

Zakończenie danej formy konsultacji społecznych rodzi po stronie włodarza gminy obowiązek niezwłocznego opracowania informacji podsumowującej przebieg tej formy. Informacja ma zawierać dane o miejscu i czasie konsultacji oraz omówienie ich przebiegu.

W przypadku podstawowej formy konsultacji (zbieranie uwag) niezbędne jest ponadto zawarcie w informacji treści wszystkich uwag wraz z omówieniem sposobu odniesienia się do nich. Zamieszczenie tej informacji, w odniesieniu do każdej

[7] *Ustawa o rewitalizacji. Praktyczny…*, *op. cit.*, s. 16–17.

z form konsultacji społecznych, na stronie podmiotowej BIP gminy, stanowi czynność przesądzającą o uznaniu konsultacji społecznych za zakończone. Dopiero wówczas możliwe jest przejście do kolejnych faz procedur.

Naruszenie przepisów dotyczących sposobu prowadzenia konsultacji społecznych stanowić może w efekcie naruszenie sposobu procedowania nad projektami aktów, których przyjęcie poprzedzone jest konsultacjami. W przypadku aktów, które kontrolowane są przez sądy administracyjne, prowadzić to może do stwierdzenia nieważności takiego aktu.

5. SPOŁECZNA ODPOWIEDZIALNOŚĆ GMIN W PROCESIE REALIZACJI PROGRAMÓW REWITALIZACJI – KOMITET REWITALIZACJI

Ustawa przewiduje obowiązek powołania organu o funkcji opiniodawczo-doradczej – Komitetu Rewitalizacji. Komitet nie stanowi nowego organu gminy, lecz podmiot, który nie dysponuje żadnymi uprawnieniami władczymi. Jego zadaniem jest dostarczanie w procesie rewitalizacji opinii i stanowisk, które mają pomóc gminie w prawidłowym ukształtowaniu jego przebiegu. Na forum Komitetu możliwe jest również prowadzenie dyskusji na temat planowanych rozwiązań, sposobu ich realizacji oraz ewaluacji rewitalizacji. Komitet jest organizacyjnym łącznikiem między organami gminy a pozostałymi interesariuszami rewitalizacji, stanowiąc jeden ze środków zapewnienia partycypacyjnego charakteru rewitalizacji[8].

Uchwała rady gminy dotycząca Komitetu może zostać podjęta przed uchwaleniem gminnego programu rewitalizacji. Jeśli tak się stanie, w programie tym konieczne będzie określenie niezbędnych zmian w uchwale, wynikających np. z wyznaczenia obszarów rewitalizacji. Uchwałę dotyczącą Komitetu można wydać również po uchwaleniu gminnego programu rewitalizacji, jednak maksymalnie w terminie trzymiesięcznym.

Podjęcie uchwały (niezależnie od momentu, w którym następuje) poprzedza się konsultacjami społecznymi. Obsługę organizacyjną Komitetu Rewitalizacji zapewnia włodarz gminy. Jest on zatem zobowiązany do zapewnienia środków gwarantujących funkcjonowanie Komitetu i wykonywanie jego zadań, takich jak np. miejsce spotkań. Wyznaczenie przez włodarza swoich przedstawicieli do Komitetu nie jest zabronione, jednak gdy przedmiotem obrad Komitetu jest projekt dokumentu, za który jest on odpowiedzialny, osoba podległa nie bierze udziału w wypracowaniu stanowiska dotyczącego tego projektu. Jeżeli z uwagi na specyfikę gminy wyznaczone w niej zostaną podobszary rewitalizacji, dopuszczalne jest powołanie osobnych komitetów dla tych obszarów[9].

---

[8] *Ustawa o rewitalizacji. Praktyczny…*, *op. cit.*, s. 17–18.

[9] A. Zybała, *Polityki publiczne*, *op. cit.,* s. 65–67.

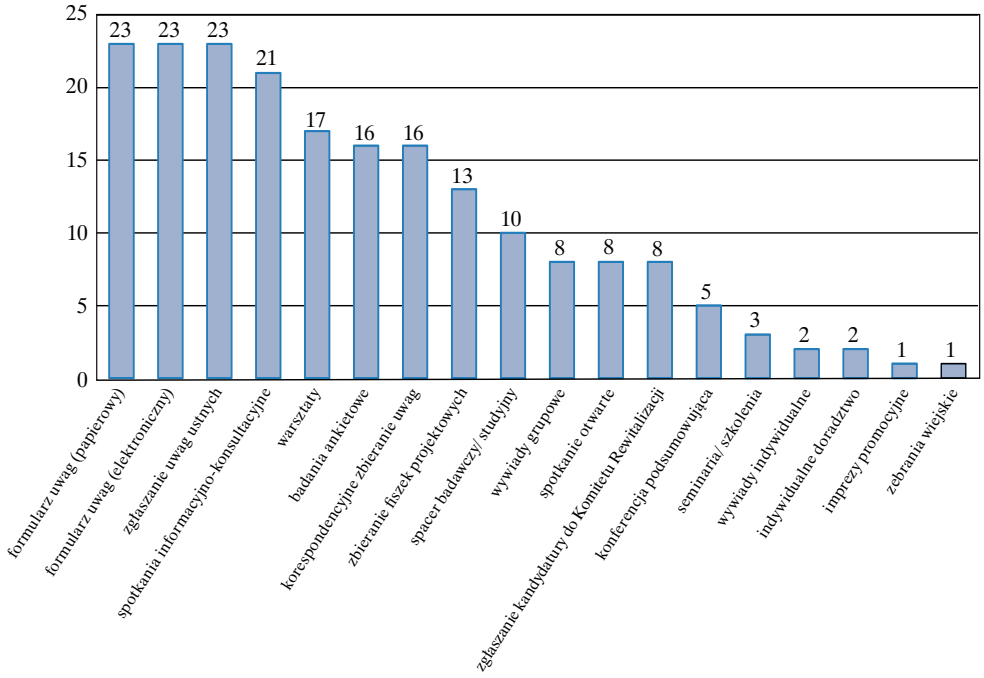
6. ANALIZA STATYSTYCZNA METOD PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ STOSOWANYCH PRZEZ GMINY Z WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO W TRAKCIE PRZYGOTOWYWANIA GMINNYCH PROGRAMÓW REWITALIZACJI

Przed przystąpieniem do analizy metod partycypacji społecznej stosowanych przez gminy w trakcie przygotowywania gminnych programów rewitalizacji należy wskazać liczbę opracowanych dokumentów. W województwie podkarpackim na 1 grudnia 2017 r. złożono do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie następującą liczbę programów rewitalizacji:

- 23 gminne programy rewitalizacji,
- 78 lokalnych programów rewitalizacji.

Do przeprowadzenia analizy statystycznej wybrano gminne programy rewitalizacji, ze względu na konieczność zaprezentowania partycypacji społecznej w odniesieniu do pełnej procedury przygotowywania dokumentów rewitalizacyjnych (gwarantuje ją przygotowywanie gminnych programów rewitalizacji na podstawie ustawy o rewitalizacji).

Rysunek 2. Formy prowadzenia konsultacji społecznych na etapie programowania[a]

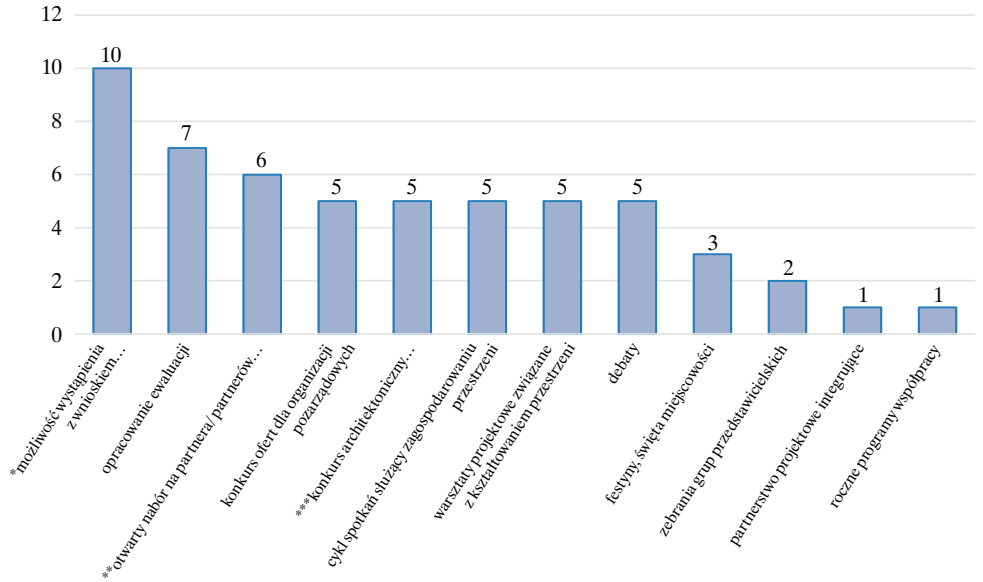


[a] Wartości liczbowe nie sumują się do liczby gmin opracowujących GPR. Brano pod uwagę wszystkie metody partycypacji społecznej użyte przez gminy (zastosowane metody mogą się powtarzać).

Źródło: opracowanie własne

Wśród najczęściej wykorzystywanych metod partycypacji społecznej na etapie przygotowywania programów należy wyróżnić obowiązkowe metody zbierania uwag, czyli formularz uwag (papierowy) i formularz uwag (elektroniczny) oraz zgłaszanie uwag ustnych. Wszystkie gminy przygotowujące GPR uwzględniły wskazane metody. Nieco rzadziej wybierane były metody polegające na spotkaniach informacyjno-konsultacyjnych i warsztatach. 16 gmin przeprowadziło badanie ankietowe, podczas którego za pomocą kwestionariusza umożliwiono mieszkańcom wypowiadanie się na temat procesów rewitalizacji. Do dojrzałych metod partycypacji należy zaliczyć również zbieranie fiszek projektowych oraz spacer badawczy/studyjny, który odbył się w niemal połowie analizowanych gmin. Do najrzadziej wykorzystywanych metod należały: wywiady i doradztwo indywidualne, imprezy promocyjne oraz zebrania wiejskie.

Rysunek 3. Formy prowadzenia konsultacji społecznych na etapie realizacji[a]



[a] Wartości liczbowe nie sumują się do liczby gmin opracowujących GPR. Brano pod uwagę wszystkie metody partycypacji społecznej użyte przez gminy (zastosowane metody mogą się powtarzać).

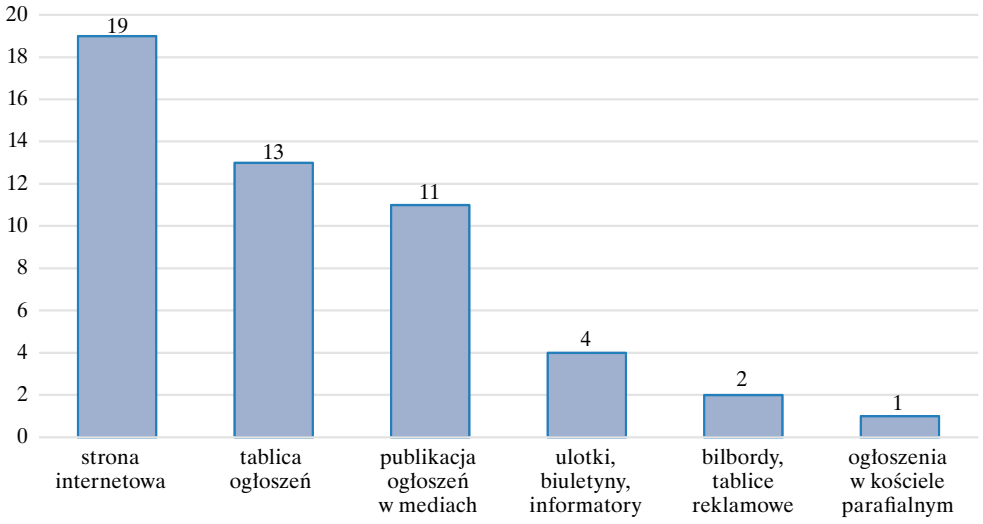
* możliwość wystąpienia z wnioskiem o aktualizację dokumentu przez inicjatywę mieszkańców
** otwarty nabór na partnera/ partnerów spoza sektora finansów publicznych
*** konkurs architektoniczny lub architektoniczno-urbanistyczny w zakresie zagospodarowania terenu

Źródło: opracowanie własne

Spośród najczęściej proponowanych do wykorzystania metod partycypacji społecznej na etapie realizacji programów należy wyróżnić możliwość wystąpienia z wnioskiem o aktualizację dokumentu przez inicjatywę mieszkańców, opracowanie ewaluacji oraz otwarty nabór na partnera/partnerów spoza sektora finansów publicznych.

Wśród najrzadziej planowanych można wskazać partnerstwo projektowe integrujące różne sektory oraz roczne programy współpracy.

Rysunek 4. Sposoby informowania o konsultacjach społecznych[a]



[a] Wartości liczbowe nie sumują się do liczby gmin opracowujących GPR. Brano pod uwagę wszystkie metody partycypacji społecznej użyte przez gminy (zastosowane metody mogą się powtarzać).

Źródło: opracowanie własne

Wśród sposobów informowania o konsultacjach społecznych gminy wybierały najczęściej strony internetowe, tablice ogłoszeń oraz publikacje ogłoszeń w mediach. Pojawiała się również promocja konsultacji społecznych za pomocą ulotek i informatorów, a także bilbordów. W jednej gminie ogłoszenie przekazano przez lokalnego proboszcza.

7. STUDIUM PRZYPADKU – MIASTO I GMINA CIESZANÓW

Partycypację społeczną i działania aktywizacyjne wpisano w proces rewitalizacji wyznaczonych podobszarów rewitalizacji na terenie miasta i gminy Cieszanów jako fundament działań na wszystkich jego etapach, tj. diagnozowania, programowania, wdrażania (realizacji), monitorowania i ewaluacji.

Partycypacja ukierunkowana była na możliwie dojrzałe jej formy, a więc nieograniczające się jedynie do informacji czy konsultacji działań władz lokalnych, ale dążące do zaawansowanych metod partycypacji.

Kluczowymi interesariuszami rewitalizacji byli:

- mieszkańcy obszaru rewitalizacji (w szczególności osoby młode, wykluczone społecznie lub zagrożone marginalizacją),

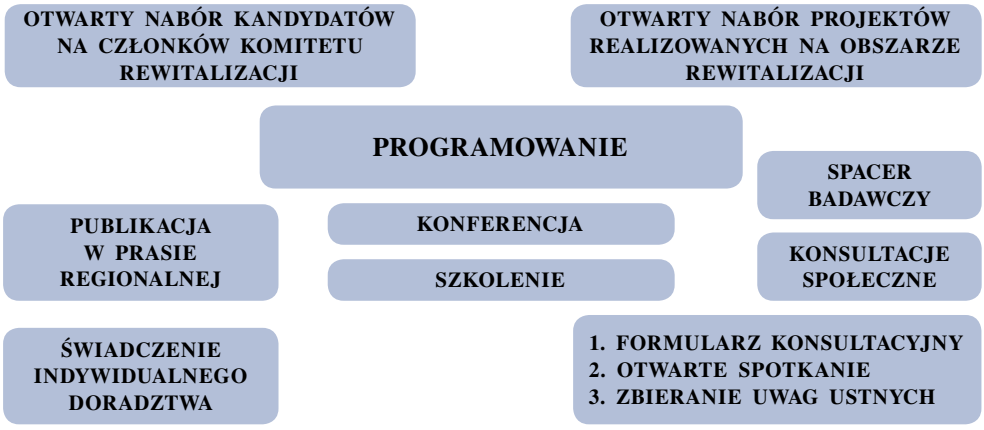
- mieszkańcy gminy,
- podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność gospodarczą,
- podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na terenie gminy działalność społeczną, w tym organizacje pozarządowe i grupy nieformalne,
- instytucje publiczne.

Zastosowano następujące dojrzałe metody partycypacji społecznej, w poszczególnych etapach prowadzenia tego procesu (schematy 1–4):

Schemat 1. Metody partycypacji społecznej na etapie diagnozowania

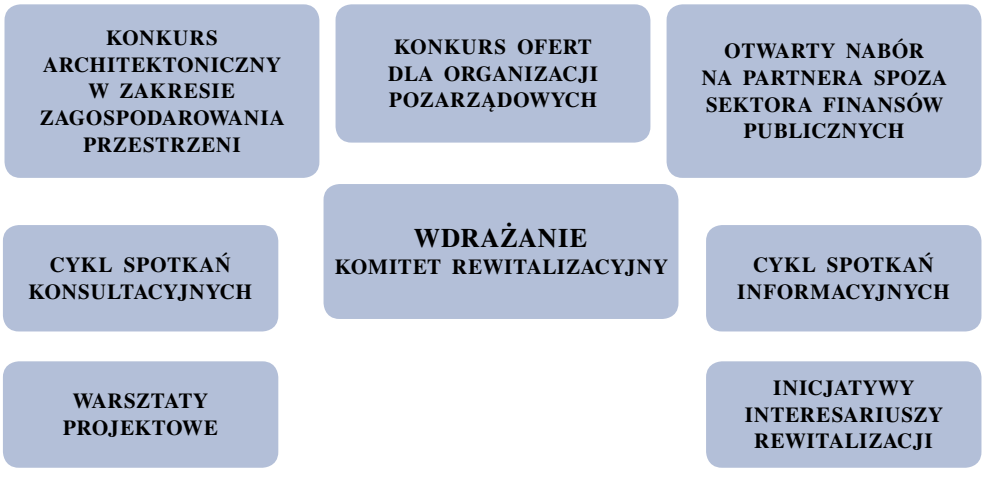
Źródło: opracowanie własne

Schemat 2. Metody partycypacji społecznej na etapie programowania



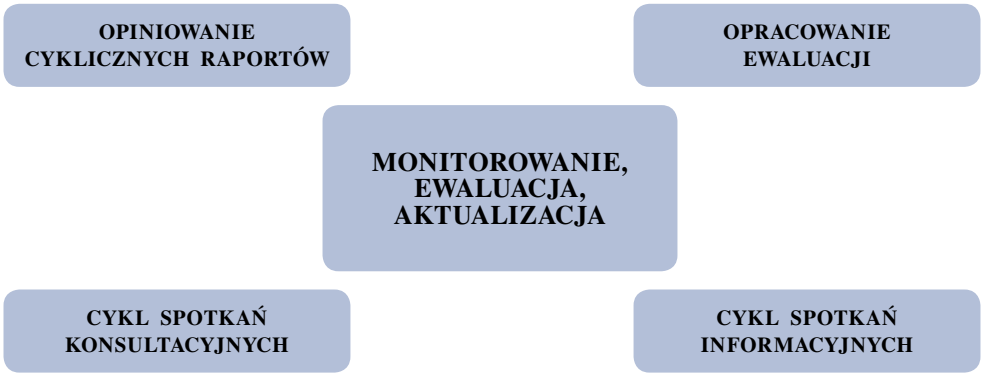
Źródło: opracowanie własne

Schemat 3. Metody partycypacji społecznej na etapie wdrażania



Źródło: opracowanie własne

Schemat 4. Metody partycypacji społecznej na etapie monitorowania



Źródło: opracowanie własne

Na podstawie przedstawionych schematów można wnioskować, że Urząd Miasta i Gminy Cieszanów zastosował lub zaplanował do zastosowania dojrzałe formy partycypacji społecznej na każdym etapie procesu rewitalizacji. Duża liczba wybranych metod oraz sposób ich doboru, a także formy dotarcia do interesariuszy procesu rewitalizacji pozwalają ocenić działania gminy jako bardzo odpowiedzialne. Ponadto gwarantują one powodzenie procesu odnowy terenu gminy, na którym występuje szczególna kumulacja zjawisk kryzysowych, czyli obszaru zakwalifikowanego do procesu rewitalizacji.

Fotografie 1–2. Spacer badawczy jako jedna z metod zastosowana w mieście i gminie Cieszanów

Źródło: InicjatywaLokalna.pl

8. PODSUMOWANIE

Nieodzownym warunkiem powodzenia procesu odnowy będących w kryzysie obszarów gminy jest włączanie lokalnej społeczności, organizacji pozarządowych i innych podmiotów w przygotowanie działań rewitalizacyjnych. To właśnie człowiek stanowi podmiot większości działań rozwojowych, w tym i rewitalizacyjnych, dlatego jego aktywna partycypacja we wszelkich procesach w tej dziedzinie jest istotna oraz wymaga szczególnego traktowania. Takie podejście wpływa korzystnie na integrację międzypokoleniową i wewnątrzpokoleniową mieszkańców, a także wzmacnia więzi

lokalne między różnego rodzaju podmiotami w gminie. Ponadto wpływa na poprawę bezpieczeństwa i zwiększenie odpowiedzialności za wspólne dobro[10].

Realizując cel główny artykułu, można wskazać następujące wnioski[11]:

- Dla efektywności rewitalizacji konieczne jest silne i trwałe partnerstwo między różnymi podmiotami zaangażowanymi w prowadzenie procesu rewitalizacji.
- Ogólną wytyczną konsultacji społecznych, wynikającą z partycypacyjnego charakteru rewitalizacji, jest nakaz prowadzenia ich w sposób ułatwiający zrozumienie prezentowanych treści i odniesienie się do nich.
- Jawność i transparentność procesu rewitalizacji w przypadku konsultacji społecznych realizowana jest nie tylko przez obowiązek zawiadamiania o zamiarze przeprowadzenia konsultacji społecznych, lecz również przez obowiązki związane z publikowaniem konsultowanych projektów i wyników konsultacji.
- Narzędzia i formy partycypacji społecznej powinny być ukierunkowane na możliwie dojrzałe formy, obejmujące nie tylko informowanie, ale również m.in. opracowywanie, konsultowanie, współdecydowanie, kontrolę obywatelską, badanie ilościowe i jakościowe, inicjatywę lokalną, debatę czy współrealizację.
- Realizacja i zaplanowanie różnorodnych form partycypacji społecznej i aktywizacji społeczności lokalnej umożliwiają dotarcie do szerokiego grona przedstawicieli interesariuszy oraz poznanie ich potrzeb i oczekiwań w celu dostosowania wsparcia.
- Partycypacyjny model opracowania dokumentu będzie się przekształcał w partycypacyjny model wdrażania. Wokół grupy uczestniczącej w pracach nad dokumentem będą pojawiały się kolejne podmioty lokalne, angażujące się w działania rewitalizacyjne.

Analiza gminnych programów rewitalizacji umożliwiła wskazanie następujących, dwóch głównych grup trudności, jakie napotykają gminy podczas przygotowywania przedmiotowych dokumentów:

- problemy we współpracy przy przygotowaniu programów,
- nieumiejętność włączania interesariuszy we wdrażanie i monitorowanie programów.

Pomimo tych problemów zasada odpowiedzialności społecznej w procesie przygotowywania i realizacji gminnych programów rewitalizacji przebiega na bardzo wysokim poziomie skuteczności. Należy podkreślić, że zdiagnozowane

---

[10] *Metoda wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na potrzeby gminnych programów rewitalizacji*, red. W. Jarczewski, Warszawa 2016, s. 6.

[11] *Ustawa o rewitalizacji. Praktyczny…*, *op. cit.,* s. 16–18; A. Zybała, *Polityki publiczne*, *op. cit.,* s. 67–69; *Metoda wyznaczenia…*, red. W. Jarczewski, *op. cit.,* s. 68–69.

trudności nie mają kluczowego znaczenia dla weryfikacji spełnienia wymogów dotyczących cech i elementów programów oraz wpisania ich do wykazu programów rewitalizacji województwa podkarpackiego prowadzonych przez marszałka tegoż województwa.

LITERATURA:

Instrukcja przygotowania programów rewitalizacji w zakresie wsparcia w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020, Rzeszów 2017.

Krajowa polityka miejska, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2015.

Metoda wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na potrzeby gminnych programów rewitalizacji, red. W. Jarczewski, Warszawa 2016.

Ustawa o rewitalizacji. Praktyczny komentarz, Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Warszawa 2016.

Wytyczne Ministra Rozwoju w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020 z 2 sierpnia 2016 r.

Zybała A., *Polityki publiczne*, Warszawa 2012.

WIKTOR TRYBKA

Władztwo planistyczne gminy – koncepcja doktrynalna, materialna, procesowa oraz społeczna

UNIWERSYTET ZIELONOGÓRSKI

1. WPROWADZENIE

Przedstawienie istoty, funkcji oraz roli władztwa planistycznego gminy w aspekcie realizacji potrzeb wspólnoty samorządowej i odpowiedzialności społecznej organów gminy przyjęto za cel niniejszej publikacji. Założenie to wymaga postawienia i akceptacji tezy o wieloaspektowości władztwa planistycznego gminy. Problematyka ta wielokrotnie była przedmiotem wypowiedzi doktryny prawa[1], mimo to jednak w tym obszarze pozostają zagadnienia wymagające dalszej eksploracji naukowej. Wspomniany cel nie mógłby zostać w pełni zrealizowany bez zebrania i przeanalizowania poglądów nauki prawa i judykatury, odnoszących się nie tyle do samego władztwa planistycznego gminy, ile do władztwa administracyjnego oraz koncepcji CSR (ang. *corporate social responsibility*). Analiza władztwa planistycznego gminy przez pryzmat władztwa administracyjnego oraz koncepcji CSR pozwoli na bardziej dogłębne rozważenie podjętego zagadnienia. Idea społecznej odpowiedzialności wzięła swój początek właśnie z koncepcji CSR.

Administracja publiczna ponosi odpowiedzialność przed wspólnotą samorządową za realizację zadań nałożonych na nią przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Wspólnotę samorządową tworzy *ex lege* ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa (art. 16 Konstytucji RP). Trybunał Konstytucyjny, dostrzegając dualizm w działaniu organów administracji publicznej, stwierdza, że „istotą samorządu terytorialnego jest to, że pewne dziedziny spraw, wydzielonych z zakresu władzy państwa, powierza się tym wspólnotom do samodzielnego rozwiązywania. Zadania, które przypadają organom samorządu, stanowią część zadań administracji publicznej i są realizowane przez organy samorządowe podporządkowane wspólnocie i reprezentujące jej interesy”[2]. B. Banaszak słusznie zauważa, że „ustawy, określając zadania samorządu terytorialnego, stwarzają tym samym prawne podstawy i ramy jego działalności. Wykonywanie zadań nie oznacza więc możliwości dowolnego działania służącego ich realizacji, stosowania wszelkich możliwych środków, ale tylko takich, które są prawnie dopuszczalne. W samym

---

[1] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. I. Zachariasz, Warszawa 2012; A. Zieliński, *Granice władztwa planistycznego gminy w wybranych orzeczeniach sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2; J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4; I. Chojnicka, *Władztwo planistyczne gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 1; J. Korczak, *Władztwo jako podstawa samodzielności jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Władztwo administracyjne: administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2012; W. Jakimowicz, *O normatywnych podstawach władztwa planistycznego gminy* [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. I. Zachariasz, Warszawa 2012, s. 73.

[2] Postanowienie TK z 30 listopada 1999 r., TS 104/99, OTK 2000, nr 1, s. 21.

procesie ich wyboru i w podejmowaniu innych decyzji związanych z wykonywaniem zadań organy samorządu terytorialnego muszą kierować się kryteriami, wartościami, zasadami itp. zawartymi w Konstytucji i ustawach. Dotyczy to również stosowania przez nie prawa, a także stanowienia przez nie prawa miejscowego"[3].

Administracja samorządowa nie działa po to, aby realizować własne potrzeby. J. Zimmermann trafnie wskazuje, że „podstawowym celem administracji jest działanie na rzecz dobra wspólnego, a jednocześnie na rzecz jednostki (…). Administracja działa, aby realizować interes publiczny. W interesie publicznym leżą postawy i działania korzystne dla ogółu (społeczeństwa) i przeciwnie – działania dla ogółu niekorzystne są sprzeczne z interesem publicznym"[4]. Misją administracji, najkrócej mówiąc, jest podejmowanie działań i działanie dla dobra obywateli, dobra wspólnego, a powinna się przy tym kierować interesem publicznym[5]. Administracja ma zaspokajać potrzeby człowieka, czyli to, co „jest nieodzowne bądź przydatne w życiu ludzkim, bez czego niełatwo, a niekiedy wręcz nie można się obejść ze względu na procesy zachodzące w samym człowieku oraz interferencje pomiędzy nim a otoczeniem"[6]. Administracja ma służyć dobru człowieka, co można uznać za jej podstawę, w istocie jedyną powinność i sens jej istnienia[7].

2. ODPOWIEDZIALNOŚĆ SPOŁECZNA BIZNESU

Odpowiedzialność społeczna najczęściej utożsamiana jest z koncepcją CSR, która w ostatnich latach zyskała popularność w nauce o zarządzaniu. Odpowiedzialność społeczna jest niczym innym jak obowiązkiem dbałości o wszystko to, co otacza organizację[8]. Koncepcja CSR przekłada się przede wszystkim na działalność podmiotów znajdujących się poza strukturą administracji publicznej – głównie w obszarze biznesu[9]. Społeczna odpowiedzialność biznesu jest „potężną strategią umożliwiającą polityczną, społeczną i ekologiczną zmianę"[10]. Termin ten utożsamiany jest z takim działaniem biznesu, które uwzględnia uwarunkowania i potrzeby lokalne[11]. J. Dymowski i M. Szymańska przez CSR rozumieją strategię zarządzania opartą na wielowymiarowych

---

[3] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 139–140.

[4] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne,* Warszawa 2016, s. 35–36.

[5] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne,* Warszawa 1998, s. 94–95.

[6] Z. Duniewska, *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. VII, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 148.

[7] J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 75.

[8] R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami,* Warszawa 2004, s. 117.

[9] K. Kazojć, *Koncepcja społecznej odpowiedzialności i jej obszary w organizacjach,* „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania" 2014, nr 38, Uniwersytet Szczeciński, s. 57–58.

[10] A. Davis, *Public relations,* Warszawa 2007, s. 92.

[11] K. Kazojć, *Koncepcja...*, *op. cit.*, s. 58.

relacjach, a nie „charytatywny wybielacz" wizerunku[12]. Odpowiedzialność społeczna stanowi część strategii firmy, która w swojej treści odnosi się do oczekiwań interesariuszy oraz zawiera plan działań prośrodowiskowych i społecznych[13].

Koncepcja CSR uważana jest za filozofię, pozwalającą zbudować zaufanie, wzajemne relacje oraz komunikację w biznesie[14]. B. Rok upatruje w niej tzw. złotego środka, który sprawia, że działania podejmowane w biznesie w odpowiednim stopniu realizują potrzeby interesariuszy[15]. Społeczna odpowiedzialność biznesu opiera się na współzależności dwóch sfer – biznesu i społeczeństwa[16]. Biznes koegzystuje ze społeczeństwem, w związku z tym musi uwzględniać wszelkie jego składniki w procesach zarządzania, nie zaś traktować je jako niewyczerpalne zasoby[17]. W. Gasparski podkreśla, że „odpowiedzialność, z przymiotnikiem »społeczna« lub bez niego, organizacji (przedsiębiorstwa, spółki, korporacji, firmy itp.) nie polega na wybraniu jednej lub dwu z powyższych wartości oraz traktowaniu ich jako jedynych. Odpowiedzialność to identyfikowanie się i zdawanie [sobie] sprawy z postępowania, w którym wszystkie wartości i normy instytucjonalizujące przedsiębiorstwo są brane pod uwagę"[18]. W związku z tym CSR jest niczym innym jak „długofalową i dynamiczną koncepcją budowania zaufania społecznego dzięki analizie i zaspokajaniu potrzeb interesariuszy przez nich zdefiniowanych i niezdefiniowanych, pozwalającą z jednej strony osiągnąć założenia strategii organizacji, a z drugiej rozwiązać problemy społeczne i środowiskowe"[19].

Nauka o organizacji i zarządzaniu identyfikuje trzy podstawowe obszary CSR, do których zalicza środowisko naturalne, interesariuszy oraz ogólny dobrobyt społeczny[20]. Funkcjonowanie przedsiębiorstw oddziałujących na środowisko powinno odznaczać się zabieganiem o zmniejszenie szkodliwego wpływu na nie w fazie produkcji. Zwłaszcza w przypadku podmiotów prowadzących działalność przemysłową działania prośrodowiskowe uznawane są za niezbędne do budowania relacji

---

[12] J. Dymowski, M. Szymańska, *CSR raport specjalny. Społeczna odpowiedzialność biznesu*, „Brief " 2009, nr 2, s. 58.

[13] K. Kazojć, *Powiązania między public relations a społeczną odpowiedzialnością biznesu* [w:] *Teoria i praktyka zarządzania przedsiębiorstwem. Wybrane zagadnienia*, red. P. Bartkowiak, T. Bernat, Warszawa 2012, s. 36.

[14] *Ibidem,* s. 37.

[15] B. Rok, *Odpowiedzialny biznes w nieodpowiedzialnym świecie,* Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce – Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Warszawa 2004, s. 18.

[16] M. Żemigała, *Społeczna odpowiedzialność biznesu w świetle analiz bibliometrycznych i opinii pracowników na temat równowagi między życiem zawodowym a prywatnym*, Warszawa 2013, s. 21.

[17] J. Filek, T. Kwarciński, *Etyka pożytku – utylitaryzm* [w:] *Biznes, etyka, odpowiedzialność*, red. W. Gasparski, Warszawa 2012, s. 140–153.

[18] W. Gasparski, *Elementy polskiego życia gospodarczego w świetle badań z zakresu etyki i społecznej odpowiedzialności biznesu* [w:] *Etyka biznesu „po Enronie"*, red. J. Sójka, Poznań 2005, s. 216.

[19] K. Kazojć, *Koncepcja...*, *op. cit.,* s. 60.

[20] R.W. Griffin, *Podstawy...*, *op. cit.,* s. 118.

z otoczeniem. Postrzegane jest to jako przejaw innowacyjności i znacznie podnosi wartość firm w oczach interesariuszy[21].

Interesariuszami są osoby, które mogą oddziaływać na organizację i na które organizacja również może mieć wpływ[22]. W tym zakresie społeczna odpowiedzialność biznesu „polega na równym traktowaniu pracowników, uwzględnieniu ich interesów, potrzeb społecznych, zatrudnianiu na podstawie godziwych warunków czy choćby podejmowaniu decyzji wskazujących na to, że przedsiębiorstwo liczy się z życiem prywatnym i rodzinnym pracownika. Inwestorzy natomiast w głównej mierze będą liczyć na uczciwość, wiarygodność przekazywanych informacji, stosowanych zasad sprawozdawczości finansowej i dbanie o to, aby akcjonariusze osiągnęli zyski z powierzonego przedsiębiorstwu kapitału adekwatnie do poniesionego ryzyka. Przedsiębiorstwo powinno również „żyć w zgodzie z władzami lokalnymi, ponieważ właśnie tam zapadają decyzje co do możliwości rozszerzenia działalności na danym rynku"[23].

Zdaniem S. Blacka ważnym obszarem CSR jest kontakt ze społecznościami lokalnymi. Działalność przedsiębiorstwa ma przyczynić się do podnoszenia dobrobytu otoczenia[24]. Ponadto obszar ten obejmuje wspieranie równości politycznej oraz walkę z patologiami funkcjonowania państwa[25]. Przed 2000 r. termin *corporate social responsibility* był zarezerwowany wyłącznie dla korporacji[26]. W ostatnich latach zaczęto podkreślać rysującą się potrzebę rozszerzenia znaczenia CSR również na przedsiębiorstwa małe i średnie, a także nierezerwowania społecznej odpowiedzialności biznesu jedynie dla dużych korporacji[27].

Zwięzły przegląd wybranych definicji koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu pokazuje, że jest ona różnie rozumiana[28]. Koncepcja ta jest mało przejrzysta. Zgodzić się należy z M. Żemigałą, który pisze, że „społeczna odpowiedzialność biznesu (…) to koncepcja, która w ostatnich latach jest często poruszana zarówno w teorii, jak i w praktyce zarządzania. Widać jednak wyraźnie, że brakuje koncepcyjnego uporządkowania pojawiających się modeli teoretycznych i narzędzi praktycznych. Brakuje także pozycji dotyczących kategoryzacji społecznej odpowiedzialności

---

[21] Szerzej: W. Łukasiński, *Aspekt ekologiczny w koncepcji społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstwa,* „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa" 2010, nr 10, s. 10.

[22] *Ibidem*, s. 11.

[23] K. Kazojć, *Koncepcja…*, *op. cit.,* s. 64.

[24] S. Black, *Public relations,* Kraków 2011, s. 116–117.

[25] R.W. Griffin, *Podstawy...*, *op. cit.,* s. 119.

[26] W.A. Fischer, L. Groenveld, *Social Responsibility and Small Business*, „Journal of Small Business Management" 1976, nr 1, s. 18–26.

[27] P. Raynard, M. Forstater, *Corporate Social Responsibility. Implications for Small and Medium Enterprises in Developing Countries*, Vienna 2002, s. 5.

[28] Więcej na temat sposobu definiowania koncepcji CSR: M. Żemigała, *Społeczna...*, *op. cit.,* Warszawa 2013.

biznesu, która pozwoliłaby na ukazanie, z czym powinna być ona wiązana w najwyższym stopniu, a z jakimi aspektami wiąże się w stopniu mniejszym. Nie sporządzono również do tej pory gruntownej analizy światowego dorobku naukowego w postaci artykułów naukowych dotyczących społecznej odpowiedzialności biznesu, co powoduje, mimo dużego zainteresowania tym tematem, chaos teoretyczny"[29].

3. O ISTOCIE WŁADZTWA ADMINISTRACYJNEGO

Władztwo administracyjne odgrywa istotną rolę w kształtowaniu obrazu teoretycznego administracji publicznej, prawa administracyjnego oraz prawnych form działania administracji publicznej[30]. W nauce prawa administracyjnego stanowi ono odrębny problem badawczy, który zalicza się do podstawowych kategorii w aparaturze pojęciowej doktryny prawa administracyjnego[31]. Władztwo administracyjne „traktowane jest w nauce prawa administracyjnego jako podstawowy przymiot wyróżniający prawo administracyjne w systemie prawa obowiązującego, które sprowadza się do wzajemnej konfiguracji aktywności organu, wynikającej z treści norm prawa administracyjnego i działania zobowiązanego podmiotu, wykonującego obowiązki administracyjnoprawne"[32]. M. Kamiński kwalifikuje władztwo administracyjne jako paradygmatyczną konstrukcję w nauce prawa administracyjnego[33]. Z. Pulka zauważa, że pojęcie władztwa administracyjnego jest analizowane przez doktrynę w trzech podstawowych kontekstach. Po pierwsze, jako element konstrukcyjny pojęcia organu administracji państwowej, po drugie, w związku z analizą prawnych form działania administracji, po trzecie zaś w kontekście rozważań nad pojęciem stosunku administracyjnoprawnego[34]. Podobnie P. Przybysz wskazuje, że władztwo administracyjne poddaje się analizie: jako element konstrukcyjny pojęcia organu administracyjnego, w związku z analizą prawnych form działania administracji, w ramach rozważań nad istotą stosunku administracyjnoprawnego, a także w powiązaniu z kompetencją administracyjną[35].

Konteksty rozważań, które zaproponowali Z. Pulka i P. Przybysz, są prawidłowe, ale niewystarczające do przedstawienia pełnego obrazu badanego zagadnienia.

---

[29] *Ibidem*, s. 9.

[30] W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 46.

[31] Zob. Z. Pulka, *Władztwo administracyjne jako szczególna postać władzy państwowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 1992, nr 1313, s. 137.

[32] Z. Cieślak, *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009, s. 90.

[33] Zob. M. Kamiński, *Władztwo administracyjne jako paradygmatyczna konstrukcja pojęciowa nauki prawa administracyjnego* [w:] *Władztwo...*, red. J. Łukasiewicz, *op. cit.,* s. 220.

[34] *Ibidem*.

[35] Zob. P. Przybysz, *Władztwo administracyjne* [w:] *Prawo administracyjne,* red. M. Wierzbowski, Warszawa 2007, s. 121.

Władztwo administracyjne jest pojęciem nie tylko stopniowalnym[36], ale również wielopłaszczyznowym i wielorodzajowym[37]. Doktryna prawa administracyjnego odchodzi od klasycznego rozumienia tego terminu[38]. B. Adamiak uważa, że nowe konstrukcje prawne są nie do pogodzenia z założeniami klasycznie rozumianego władztwa administracyjnego, np. instytucją działalności regulowanej[39]. Zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców[40] jeżeli przepis odrębnej ustawy stanowi, że dany rodzaj działalności jest działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy, przedsiębiorca może wykonywać tę działalność, gdy spełnia warunki określone przepisami szczególnymi i po uzyskaniu wpisu w rejestrze działalności regulowanej. Organ prowadzący rejestr dokonuje wpisu na wniosek przedsiębiorcy po złożeniu przez niego oświadczenia o spełnieniu warunków wymaganych do wykonywania tej działalności. Wpis do rejestru działalności regulowanej zmienia sytuację prawną przedsiębiorcy. „Władczość" administracji polega tu na akceptowaniu bądź też nie materialnoprawnej czynności jednostki. B. Adamiak taką sytuację nazwała mianem „władztwa administracyjnego ograniczonego"[41].

Z uwagi na zmieniające się potrzeby społeczne oraz rozrost prawnych form działania administracji publicznej niewystarczające jest badanie władztwa administracyjnego wyłącznie na płaszczyźnie nauki prawa, ale niezbędne staje się również spojrzenie na tę problematykę z perspektywy zjawisk społecznych, a zwłaszcza z uwagi na nakaz zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej przez organy państwowe. Władztwo administracyjne realizowane przez organy administracji publicznej w różnych jego odmianach nie powinno przysłaniać organowi misji, do jakiej został powołany.

4. ADMINISTRACJA PUBLICZNA A KONCEPCJA SPOŁECZNEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI

Korzystanie przez organy administracji publicznej z koncepcji CSR wcale nie oznacza oderwania jej od przepisów prawa. Konstytucja w art. 7 przesądza o tym, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Organy administracji publicznej nie działają dla siebie, ale mają na celu realizację interesu publicznego

---

[36] J. Borkowski, *Pojęcie władztwa administracyjnego,* „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji II" 1972, nr 167, s. 46–47.

[37] Więcej na temat pojęcia oraz rodzajów władztwa administracyjnego: M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego,* Warszawa 2016, s. 73–115.

[38] W. Trybka, *Koncepcja władztwa procesowego,* „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2017, nr 1, s. 65–75.

[39] B. Adamiak, *Czynności prawne jednostki a władztwo administracyjne* [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. J. Jagielski, E. Stefańska, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2009, s. 23.

[40] Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2018 r. poz. 646, z późn. zm.).

[41] B. Adamiak, *Czynności...*, *op. cit.,* s. 31.

w formach prawnych dla niej przewidzianych. J. Zimmermann, odnosząc się do cech administracji publicznej, wskazuje, że „posiadaczem interesu publicznego jest ogół – społeczeństwo, a korzyści, o jakie tu może chodzić, mają dotyczyć tego ogółu. Posiadaczem interesu indywidualnego jest jednostka i chodzi o jej indywidualne korzyści. W interesie publicznym leżą zatem postawy lub działania korzystne dla ogółu (społeczeństwa) i przeciwnie – działania dla ogółu niekorzystne są sprzeczne z interesem publicznym. Administracja publiczna ma dbać o te korzyści i działać tak, aby je chronić, osiągać je i pomnażać, i to jest jej podstawowym zadaniem"[42].

Organ istnieje i wykonuje przyznane mu przez prawo kompetencje w poczuciu spełnienia interesu jednostki, a nie interesu własnego. W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7 k.p.a.[43]). Zasada ogólna uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, mimo że unormowana została w Kodeksie postępowania administracyjnego, wykracza poza ramy procedury, jako że z tej zasady wynikają dyrektywy interpretacyjne nie tylko prawa procesowego, ale ze sformułowania „do załatwienia sprawy" również dyrektywy wykładni prawa materialnego[44]. Organ administracji publicznej obowiązany jest do wyważenia obu wspomnianych interesów, a jego wynik powinien znaleźć wyraz w uzasadnieniu decyzji administracyjnej, tak aby umożliwić kontrolę instancyjną, a następnie ewentualnie kontrolę sądową rozstrzygnięcia[45]. Organy gminy ponoszą również społeczną odpowiedzialność, decydując w wieloetapowym procesie decyzyjnym o zagospodarowaniu przestrzennym terytorium podlegającego ich jurysdykcji.

5. WŁADZTWO PLANISTYCZNE GMINY

5.1. Uwagi wstępne

Władztwo planistyczne gminy stanowi jeden z rodzajów szerszej konstrukcji władztwa administracyjnego, zawężony ze względu na kryterium przedmiotowe do planowania i zagospodarowania przestrzennego[46]. W literaturze władztwo planistyczne

---

[42] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne,* Warszawa 2016, s. 36.

[43] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r. poz. 2096, z późn. zm.).

[44] B. Adamiak, *Zasady podstawowe postępowania administracyjnego oraz postępowania sądowoadministracyjnego* w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowania administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 47–48.

[45] Wyrok NSA z 28 stycznia 2011 r., II GSK 99/10, LEX nr 952872.

[46] W. Jakimowicz, *O normatywnych..., op. cit.,* s. 73.

rozumiane jest jako upoważnienie organów gminy do określonego w sposób jednostronny przeznaczenia gruntów, znajdujących się na obszarze działania określonej gminy oraz wskazania zasad ich gospodarowania[47]. Stanowi ono konstrukcję teoretyczną[48]. Oznacza przekazanie gminie kompetencji w zakresie przeznaczenia i ustalenia zasad zagospodarowania terenu, z możliwością zastosowania w tej mierze formy wiążącego aktu prawnego[49].

Zakres władztwa administracyjnego gminy i jego granice są zdeterminowane prawnie[50]. Władztwo planistyczne gminy stanowi jej atrybut i przesądza o jej samodzielności[51]. W. Jakimowicz ma rację, twierdząc, że „władztwo planistyczne rozciąga się w sferze zewnętrznej zarówno na obszary, w których tworzy ona [gmina – przyp. autora] prawo (miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego), jak i na obszary stosowania przez nią prawa (decyzje w przedmiocie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu). W ramach władztwa planistycznego gmina podejmuje również działania w sferze wewnętrznej (studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy)"[52]. Władztwo planistyczne gminy w obszarze stosowania prawa przejawia się również w realizacji przez organy gminy kompetencji do ingerencji w moc obowiązującej już decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W sferze zewnętrznej przykładem praktycznego wykorzystania władztwa planistycznego przez gminę jest wydanie decyzji w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Władztwo planistyczne gminy poddaje się analizie w czterech płaszczyznach: doktrynalnej, materialnej, procesowej i społecznej. Jest ono normowane przepisami prawa administracyjnego materialnego i procesowego oraz wykorzystywane w obszarze stanowienia i stosowania prawa. Źródłem kompetencji dla korzystania z władztwa planistycznego przez gminę jest nie tylko ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[53] (dalej u.p.z.p.), ale również ustawy szczególne. Przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych określają m.in. podmioty upoważnione do sporządzenia planu, sposób postępowania w przedmiocie jego przyjęcia oraz sposoby ich ogłaszania.

---

[47] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002, s. 20.

[48] *Ibidem*.

[49] Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu,* Warszawa 2002, s. 87.

[50] W. Jakimowicz, *O normatywnych....*, *op. cit.,* s. 76.

[51] T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 140–141.

[52] W. Jakimowicz, *O normatywnych...*, *op. cit.,* s. 74.

[53] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r. poz. 1945).

5.2. Władztwo planistyczne gminy – koncepcja doktrynalna

W zakresie zagospodarowania przestrzennego przyznano gminie swobodę regulacyjną[54]. Swoboda ta jest ograniczona przepisami prawa, z jednej strony, ustanawiającymi określoną procedurę wymaganą przy sporządzeniu aktów planistycznych, z drugiej strony, wprowadzającymi ograniczenia władztwa planistycznego o charakterze materialnoprawnym[55]. Wyrazem korzystania przez gminę z władztwa planistycznego jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Nie można zapominać o tym, że jako akt prawa miejscowego stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykorzystywania prawa własności powinien on informować o tym w sposób czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych.

Gmina, sporządzając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ustala w nim lokalny porządek planistyczny, jeżeli nie, to akceptuje, by na określonym obszarze obowiązywał państwowy porządek planistyczny[56]. Nie uchwalając planu zagospodarowania przestrzennego, gmina rezygnuje z wykonywania władztwa planistycznego na swoim terytorium[57].

Władztwo planistyczne gminy realizowane jest w związku z wykonaniem przyznanej jej kompetencji. Kompetencja to nic innego jak „wspólny mianownik", obejmujący jednocześnie kompetencję w ogólnym znaczeniu, tj. upoważnienie wynikające z normy kompetencyjnej, oraz generalny obowiązek realizacji interesu publicznego, wynikający z normy postępowania[58]. Korzystanie z kompetencji w ramach wykonania władztwa administracyjnego ma swoje oparcie w normie prawnej, wynikającej z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, jak i generalnego obowiązku realizacji interesu publicznego, wynikającego z normy procesowej. Organy gminy realizują władztwo planistyczne w ramach wykonywania zadań własnych. Normy zadaniowe wyznaczają obowiązki prawne organów państwa wobec obywateli, wskazując oczekiwane kierunki aktywności władzy publicznej na tym polu[59].

5.3. Władztwo planistyczne gminy – koncepcja materialna

Przepisy prawa administracyjnego materialnego przesądzają o tym, że polityka przestrzenna gminy określona jest w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Natomiast w miejscowym planie zagospodarowania

---

[54] I. Chojnacka, *Władztwo...*, *op. cit.,* s. 72.

[55] *Ibidem*, s. 73.

[56] Z. Niewiadomski, *Studium zagospodarowania przestrzennego gminy oraz plan miejscowy w orzecznictwie sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2011, s. 60.

[57] A. Zieliński, *Granice....*, *op. cit.,* s. 260.

[58] Zob. Z. Ziembiński, *Kompetencja i norma kompetencyjna,* „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny" 1969, nr 4, s. 37 i nast.

[59] T. Rabska, *Zadania administracji publicznej w działalności gospodarczej (problem zakresu obowiązywania Prawa działalności gospodarczej),* „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny" 2012, nr 2, s. 137.

przestrzennego gmina ustala przeznaczenie terenów oraz określa sposoby zagospodarowania i zabudowy. Studium oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego są ściśle ze sobą powiązane, gdyż nie jest możliwe sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w oderwaniu od studium. Ustalenia zawarte w studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzeniu planu, o czym *expressis verbis* przesądza ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Różnią się one mocą obowiązującą. Stosownie bowiem do art. 14 ust. 8 u.p.z.p. studium nie jest aktem prawa miejscowego, a plan zagospodarowania i zabudowy jest aktem normatywnym powszechnie obowiązującym, bowiem zgodnie z art. 84 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

Określając w planie miejscowym wymagania ładu przestrzennego, organ gminy nie jest związany ustaleniami zawartymi w decyzjach o warunkach zabudowy, co jednoznacznie wynika z treści art. 65 ust. 1 u.p.z.p. Ustalenia tych decyzji nie wyznaczają ram, w jakich ma być kształtowany ład przestrzenny. Przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy gmina nie dysponuje bowiem władztwem planistycznym i wydaje taką decyzję wyłącznie w oparciu o ustawowe przesłanki (art. 61 u.p.z.p.)[60].

Stosownie do art. 6 ust. 2 u.p.z.p. każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, po pierwsze, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich, po drugie, ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. Właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą (art. 140 k.c.[61]). Właściciel może korzystać z rzeczy stanowiącej jego własność. Prawo to jednak nie jest bezwzględne. Ograniczenia są daleko idące i wynikają nie tylko z przepisów prawa cywilnego, ale również administracyjnego – w szczególności dotyczących problematyki budowlanej, zagospodarowania przestrzennego, ochrony zabytków, ochrony gruntów rolnych i leśnych, kształtowania ustroju rolnego, ochrony środowiska naturalnego, obronności itp.[62]

---

[60] Wyrok NSA z 12 lipca 2017 r., II OSK 2878/15, LEX nr 2333436.

[61] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025, z późn. zm.).

[62] M. Orlicki, *art. 140* [w:] *Kodeks cywilny*, t. I, *Komentarz. art. 1–449[11],* red. M. Gutowski, Warszawa 2016, s. 771.

W obszarze prawa administracyjnego „przepisy o charakterze materialnoprawnym w zakresie planowania przestrzennego ustanawiają trojakiego rodzaju ograniczenia. Po pierwsze, organy gminy muszą kierować się ogólnymi zasadami określonymi w art. 1 u.p.z.p. Po drugie, plany miejscowe muszą być zgodne z innymi ustawami regulującymi określone sprawy szczegółowe z zakresu gospodarki przestrzennej. Do ustaw tych należą m.in. ustawa – Prawo ochrony środowiska[63], ustawa o ochronie przyrody[64], ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych[65], ustawa o lasach[66] i inne. Po trzecie, plany miejscowe muszą być zgodne z Konstytucją i postanowieniami ratyfikowanych umów międzynarodowych. Oznacza to w szczególności, że wszelkie ograniczenia własności, ustanowione w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi wyznaczającymi granice ingerencji prawodawczej w prawo własności. Naruszenie tego wymogu może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy przez organ sprawujący nadzór nad samorządem terytorialnym”[67].

5.4. Władztwo planistyczne gminy – koncepcja procesowa

Organ gminy, uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, korzysta z przyznanego mu w tym zakresie władztwa. W przypadku braku tego planu decyzja o warunkach zabudowy jest jedynym sposobem wykazania, że określony sposób zagospodarowania terenu jest zgodny z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zamówień publicznych i przepisami innych ustaw oraz określa zamiary inwestycyjne właściciela, który zwrócił się o jej uzyskanie (art. 6 ust. 2 pkt 1 i art. 61 ust. 1 u.p.z.p.). Stanowi wiążące potwierdzenie hipotetycznej możliwości realizacji zamierzenia i uzyskania pozwolenia na budowę, w razie spełnienia warunków przewidzianych przepisami prawa budowlanego[68]. W postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy właściwy organ nie bada warunków technicznych inwestycji, a jedynie określa w kontekście ładu przestrzennego, czy dana inwestycja i jej funkcja jest dopuszczalna na danym terenie. Okoliczność,

---

[63] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.).

[64] Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r. poz. 1614, z późn. zm.).

[65] Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r. poz. 1161).

[66] Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r. poz. 2129, z późn. zm.).

[67] I. Chojnicka, *Władztwo..., op. cit.,* s. 79.

[68] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r. poz. 2102, z późn. zm.).

iż decyzja ta nie rodzi praw do terenu, nie narusza prawa własności ani uprawnień osób trzecich (art. 63 ust. 2 u.p.z.p.) oraz nie zmienia przeznaczenia terenu (art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.)[69].

Decyzję o warunkach zabudowy wydaje się tylko po spełnieniu warunków określonych w przepisach prawa, do których zaliczają się:

- po pierwsze, co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu;
- po drugie, teren ma dostęp do drogi publicznej;
- po trzecie, istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem art. 61 ust. 5 u.p.z.p., jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego (warunek ten uznaje się za spełniony, jeżeli wykonanie uzbrojenia terenu zostanie zagwarantowane w drodze umowy zawartej między właściwą jednostką organizacyjną a inwestorem),
- po czwarte, teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów,
- po piąte, decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi (art. 61 u.p.z.p.).

Organ po łącznym spełnieniu warunków określonych w art. 61 u.p.z.p. wydaje decyzję o warunkach zabudowy[70]. Prawodawca przyznał mu również prawo do późniejszej ingerencji w jej moc obowiązującą.

Organ korzysta z władztwa planistycznego również w oparciu o przepisy procesowe prawa administracyjnego. Zgodnie bowiem z art. 65 u.p.z.p. organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy albo decyzję o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli inny wnioskodawca uzyskał pozwolenie na budowę albo dla tego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji. Dopiero łączne zastosowanie przepisu art. 65 u.p.z.p. oraz art. 162 k.p.a., do którego art. 65 u.p.z.p. odsyła, daje – w praktyce – organowi uprawnienie do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji administracyjnej. Sam przepis prawa materialnego nie jest wystarczający do ingerowania w moc obowiązującą decyzji o warunkach zabudowy, gdyż nie reguluje postępowania w tym zakresie. Przepis

---

[69] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 22 września 2017 r., I ACa 1013/16, LEX nr 2376953.

[70] A. Plucińska-Filipowicz, *Art. 61* [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz,* red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2016.

art. 65 u.p.z.p. pełni funkcję porządkującą, ponieważ stanowi o uprawnieniu organów administracji do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, gdy jej ustalenia są inne niż planu miejscowego[71].

Organ, w zakresie ingerencji w moc obowiązującą decyzji o warunkach zabudowy, nie korzysta z uznania administracyjnego, gdyż ma on obowiązek stwierdzić jej wygaśnięcie w przypadku zaistnienia przesłanek unormowanych w art. 162 § 1 k.p.a.[72]. Po pierwsze, stwierdza się wygaśnięcie decyzji, jeżeli została wydana z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonego warunku, a strona go nie dopełniła (art. 162 § 1 pkt 2 k.p.a.). Po drugie, stwierdza się wygaśnięcie decyzji, jeżeli stała się ona bezprzedmiotowa, a stwierdzenie jej wygaśnięcia nakazuje przepis prawa albo gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony (art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a.). Bezprzedmiotowość decyzji administracyjnej może przybrać postać podmiotową lub przedmiotową. Warunkiem stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy jest zaistnienie bezprzedmiotowości przedmiotowej[73].

5.5. Władztwo planistyczne gminy – koncepcja społeczna

Decydowanie o polityce przestrzennej na terenie gminy należy do jej zadań własnych[74]. Gmina wykonuje to zadanie, sporządzając dokumenty planistyczne, które przyjmowane są w formie uchwał przez jej organ stanowiący. Polityka przestrzenna gminy określana jest w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 9 u.p.z.p.), natomiast w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gmina ustala przeznaczenie terenów oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 u.p.z.p.). Studium i miejscowy plan są ze sobą powiązane w ten sposób, że gmina nie może uchwalić miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli nie sporządzono studium. Ponadto ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu miejscowego planu. Wykonanie przez gminę wspomnianego na początku zadania ma swój wymiar społeczny i jest realizowane z wykorzystaniem władztwa planistycznego.

Gmina, decydując o zagospodarowaniu przestrzennym, musi uwzględnić interes publiczny oraz interes indywidualny. Obecnie brak jest normatywnych podstaw do przyznania nadrzędności któremukolwiek z nich (art. 7 k.p.a.). Przyznanie

---

[71] Wyrok WSA w Olsztynie z 28 marca 2017 r., II SA/Ol 1395/16, LEX nr 2275978.

[72] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz,* red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 543.

[73] Więcej na temat bezprzedmiotowości decyzji o warunkach zabudowy zob. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz,* red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 542–546; A. Despot-Mładanowicz, *Art. 65* [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, red.* M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2016, s. 667–670.

[74] I. Chojnacka, *Władztwo....*, *op. cit.*, s. 72.

pierwszeństwa jednemu z nich wymaga uzasadnienia. W związku z tym niezbędne staje się włączenie organów samorządowych w poszukiwanie rozwiązań, które zmniejszą ryzyko wystąpienia konfliktów między koniecznością realizacji potrzeb publicznych a prawem własności gruntu znajdującego się na terytorium gminy[75].

Gmina, korzystając z władztwa planistycznego, powinna kierować się interesem publicznym, wyważać interesy publiczne z interesami prywatnymi, nie zapominać o potrzebie racjonalnego działania oraz pamiętać o nakazie proporcjonalności w procesie ingerencji w sytuację administracyjnoprawną podmiotu znajdującego się poza aparatem państwa[76]. J. Parchomiuk ma rację, pisząc, że „realizacja władztwa planistycznego gminy powinna w założeniu stanowić wyraz ważenia określonych wartości. Z jednej strony występuje chroniona wartość interesu publicznego, wyrażającego się w konieczności zaspokajania przez gminę zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie optymalnego wykorzystania przestrzenni, w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Z drugiej strony – z uwagi na możliwość bardzo daleko idących ingerencji w sferę jednostki – pojawia się konieczność ochrony interesu indywidualnego"[77].

Gmina, podejmując prace planistyczne, powinna brać pod uwagę wielowariantowość ustaleń planu, aby był on jak najmniej konfliktogenny. Do ustalenia przeznaczenia terenu przystępuje się wtedy, gdy istnieją racjonalne i realne powody wprowadzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Oderwanie się od stanu prawnego i faktycznego nieruchomości objętych postępowaniem planistycznym należy traktować jako przekroczenie granic władztwa planistycznego[78]. Kształtowanie polityki przestrzennej gminy powinno odbywać się z jednej strony z uwzględnieniem prawa osoby posiadającej tytuł prawny do nieruchomości do jej zagospodarowania, zaś z drugiej strony do podejmowania działań, które w ramach ograniczonych zasadami współżycia społecznego pozwolą zrealizować zasadę zrównoważonego rozwoju, a jednocześnie służyć będą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej[79].

Każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą Prawo zamówień publicznych, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to

---

[75] A. Zieliński, *Granice...*, *op. cit.*, s. 262.

[76] Wyrok NSA z 25 września 2012 r., II OSK 1377/12, CBOSA.

[77] J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny" 2014, nr 4, s. 25.

[78] Wyrok NSA z 11 czerwca 2010 r., II OSK 588/10 (niepubl.).

[79] Wyrok NSA z 18 września 2012 r., II OSK 1575/12, LEX nr 1364250.

chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich (art. 6 u.p.z.p.). Taki zapis ustawy nie zwalnia organów gminy od brania pod uwagę zastanego stanu faktycznego w toku procedury planistycznej[80]. Przekroczenie granic władztwa planistycznego ma miejsce również wtedy, gdy nieuwzględnione zostało stanowisko społeczności lokalnej, wyrażone w uchwale zebrania wiejskiego lub nie przeprowadzono konsultacji z mieszkańcami gminy[81].

Wymiar społeczny planowania przestrzennego gminy wiąże się również z problematyką ingerencji w prawo własności. Wszelkie ograniczenia własności, ustanowione w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi, wyznaczającymi granice ingerencji prawodawczej w prawo własności. Naruszenie tego wymogu może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy przez organ sprawujący nadzór nad samorządem terytorialnym[82].

Prawodawca w samej ustawie sformułował bardzo ogólne zasady gospodarowania przestrzenią, nie określając precyzyjnie, jakie ograniczenia własności mogą być ustanowione w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego[83]. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych utrwalony został pogląd, że gmina posiada legitymację do wprowadzania ograniczeń w korzystaniu z prawa własności w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego[84]. Prawo własności stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, nie jest to prawo absolutne i podlega licznym ograniczeniom. Dopuszczalność wprowadzania ograniczeń prawa własności zawsze powinna być oceniana z punktu widzenia art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny przyznał, że ograniczenia prawa własności, poza warunkiem, że muszą zostać określone w ustawie, są dopuszczalne tylko w zakresie, w jakim nie naruszają istoty tego prawa oraz tylko o tyle, o ile są niezbędne dla realizacji jednego z celów wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji[85]. Zdaniem NSA wszelkie ograniczenia prawa własności, w tym również ustalenia planów miejscowych, nie mogą być interpretowane rozszerzająco, bardziej ograniczając prawo własności, niż wynika to z językowego brzmienia ustaleń planu[86].

---

[80] Wyrok NSA z 17 grudnia 2010 r., II OSK 1174/10 (niepubl.).

[81] A. Zieliński, *Granice...*, *op. cit.,* s. 265.

[82] Wyrok TK z 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29.

[83] I. Chojnacka, *Władztwo..., op. cit.,* s. 80.

[84] *Ibidem,* s. 82.

[85] Zob. wyrok TK z 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29; wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., K 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3; wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.

[86] Wyrok NSA z 2 lutego 2006 r., II OSK 490/05, LEX nr 196696.

6. PODSUMOWANIE

Przedstawione w niniejszym rozdziale zagadnienia, odnoszące się do władztwa planistycznego gminy przez pryzmat koncepcji CSR oraz władztwa administracyjnego, wskazują na złożoność i wielopłaszczyznowość tej materii. Gmina korzysta z dużej swobody w decydowaniu o ładzie przestrzennym na jej terenie. Swoboda nie oznacza w tym przypadku dowolności. Judykatura i doktryna prawa praktycznie jednolicie wskazują na istnienie granic władztwa planistycznego. Analiza dostępnych źródeł oraz orzecznictwa pozwala stwierdzić, że granice władztwa administracyjnego mogą mieć wymiar pozaprawny. Gmina na każdym etapie planowania przestrzennego powinna brać pod uwagę potrzeby społeczne oraz interesy indywidualne jej mieszkańców. W tym zakresie organy samorządowe ponoszą społeczną odpowiedzialność przed wspólnotą samorządową, którą tworzą wraz z mieszkańcami. W procesie planowania przestrzennego organ zawsze powinien brać pod uwagę zarówno interes społeczny, jak i indywidualny. Organ nie może z góry założyć, że którykolwiek ze wspomnianych interesów korzysta z pierwszeństwa. Przyznanie nadrzędności interesowi społecznemu w każdym przypadku wymaga szczegółowego uzasadnienia. Brak uzasadnienia jest jednoznaczny z przekroczeniem granic władztwa planistycznego. Takie przekroczenie ma również miejsce wówczas, gdy organ niezasadnie korzysta z przyznanego mu uprawnienia do wygaszania decyzji o warunkach zabudowy. Powinien on korzystać z opisanej prawem kompetencji dopiero wtedy, kiedy pozwala na to przepis prawa.

Prawdą jest, że pojęcie społecznej odpowiedzialności jest najczęściej wiązane z koncepcją CSR i działaniem biznesu. Spojrzenie to jest jednak zbyt wąskie. Społeczna odpowiedzialność w ramach działania organów gminy ma swoje przełożenie na wymiar prawny. Prawodawca powinien stworzyć takie ramy prawne. które z jednej strony zapewnią organom samorządowym niezbędną dla nich samodzielność, z drugiej zaś pozwolą organom uwzględniać (w procesie realizacji polityki przestrzennej) potrzeby społeczności samorządowej oraz postępować zgodnie z zasadami ogólnymi przyjętymi w Konstytucji i zasadami k.p.a. Nie można również zapominać o tym, że organy administracji publicznej przez swoje działanie powinny budować zaufanie obywatela do państwa.

Postępowanie w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy jest odrębnym postępowaniem administracyjnym, do którego mają zastosowanie przepisy k.p.a., oraz składa się z trzech stadiów. Wszczyna się je na wniosek lub z urzędu, a jego stronami są: organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy, oraz jej adresat. Organ w stadium wyjaśniającym stwierdza, czy zaistniały warunki niezbędne do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji, a następnie w zależności od ustaleń orzeka o wygaśnięciu decyzji o warunkach zabudowy lub odmawia stwierdzenia

jej wygaśnięcia. Decyzja stwierdzająca wygaśnięcie decyzji o warunkach zabudowy równolegle wkracza w sferę materialną i formalną decyzji o warunkach zabudowy, gdyż z mocą wsteczną dokonuje uchylenia skutków materialnych decyzji od momentu zaistnienia stanu faktycznego, będącego podstawą stwierdzenia jej wygaszenia. W płaszczyźnie formalnej wyeliminowanie decyzji, której stwierdza wygaśnięcie, następuje *ex nunc*[87].

[87] M. Kamiński, *Materialnoprawne wygaśnięcie i proceduralne stwierdzenie wygaśnięcia mocy obowiązującej decyzji administracyjnej* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.,* red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 261.

LITERATURA:

Adamiak B., Borkowski J., *Postępowania administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017.

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

Bartkowiak P., Bernat T., *Teoria i praktyka zarządzania przedsiębiorstwem. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2012.

Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.

Biznes, etyka, odpowiedzialność, red. W. Gasparski, Warszawa 2012.

Black S., *Public relations*, Kraków 2011.

Borkowski J., *Pojęcie władztwa administracyjnego,* „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji II" 1972, nr 167.

Chojnicka I., *Władztwo planistyczne gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny" 2009, nr 1.

Davis A., *Public relations,* Warszawa 2007.

Dymowski J., Szymańska M., *CSR raport specjalny. Społeczna odpowiedzialność biznesu*, „Brief" 2009, nr 2, s. 58.

Etyka biznesu „po Enronie", red. J. Sójka, Poznań 2005.

Fischer W.A., Groenveld L., *Social Responsibility and Small Business*, „Journal of Small Business Management" 1976, nr 1.

Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami,* Warszawa 2004.

Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne,* Warszawa 1998.

Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.

Kazojć K., *Koncepcja społecznej odpowiedzialności i jej obszary w organizacjach,* „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania" 2014, nr 38.

Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, red. I. Zachariasz, Warszawa 2012.

Kodeks cywilny, t. I, *Komentarz. art. 1–449[11],* red. M. Gutowski, Warszawa 2016.

Krawczyk M., *Podstawy władztwa administracyjnego,* Warszawa 2016.

Leoński Z., Szewczyk M., *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002.

Łukasiński W., *Aspekt ekologiczny w koncepcji społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstwa*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa" 2010, nr 10.

Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu,* Warszawa 2002.

Niewiadomski Z., *Studium zagospodarowania przestrzennego gminy oraz plan miejscowy w orzecznictwie sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2011.

Parchomiuk J., *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny" 2014, nr 4.

Prawo administracyjne, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2007.

Prawo administracyjne, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009.

Pulka Z., *Władztwo administracyjne jako szczególna postać władzy państwowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 1992, nr 1313.

Rabska T., *Zadania administracji publicznej w działalności gospodarczej (problem zakresu obowiązywania prawa działalności gospodarczej),* „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny" 2012, nr 2.

Radziewicz P., *Decentralizacja jako pojęcie prawne,* „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2005, nr 1–2.

Raynard P., Forstater M., *Corporate Social Responsibility. Implications for Small and Medium Enterprises In Developing Countries*, Vienna 2002.

Rok B., *Odpowiedzialny biznes w nieodpowiedzialnym świecie,* Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce – Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Warszawa 2004.

System prawa administracyjnego, t. VII, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.

Trybka W., *Koncepcja władztwa procesowego,* „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2017, nr 1.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2016.

Władztwo administracyjne: administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2012.

Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi, red. J. Jagielski, E. Stefańska, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2009.

Zieliński A., *Granice władztwa planistycznego gminy w wybranych orzeczeniach sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2011, nr 2.

Ziembiński Z., *Kompetencja i norma kompetencyjna,* „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny" 1969, nr 4.

Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne,* Warszawa 2016.

Żemigała M., *Społeczna odpowiedzialność biznesu w świetle analiz bibliometrycznych i opinii pracowników na temat równowagi między życiem zawodowym a prywatnym*, Warszawa 2013.

BOGUSŁAW WÓJCIK

Idee CSR a administracja publiczna na przykładzie praktyk wdrożonych w Instytucie Pamięci Narodowej w latach 2013–2014

INSTYTUT PAMIĘCI NARODOWEJ ODDZIAŁ W RZESZOWIE
MAŁOPOLSKA WYŻSZA SZKOŁA EKONOMICZNA W TARNOWIE

1. WPROWADZENIE

W nowoczesnych organizacjach, a do takich aspirują jednostki administracji publicznej, standardem stało się ciągłe doskonalenie modeli działania wspomagających podejmowanie decyzji optymalnych z punktu widzenia tych organizacji i ich interesariuszy. Obecnie jest to możliwe m.in. za sprawą implementowania idei *corporate social responsibility* (CSR, społeczna odpowiedzialność biznesu). Społeczeństwa informacyjne będą jeszcze skuteczniej wymuszać wdrażanie strategii uwzględniających jakościowo nowe możliwości i nawyki interesariuszy. W poszukiwaniu rozwiązań oraz środków umożliwiających realizację zadań stawianych przed administracją publiczną przyszłości ważne są także obecne doświadczenia.

W tym rozdziale przedstawię modelową sytuację urzeczywistnienia idei CSR w administracji publicznej na przykładzie inicjatyw podjętych w Instytucie Pamięci Narodowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (dalej: IPN) w latach 2013–2014. W pierwszym rzędzie skoncentrowały się one na poprawie efektywności i wewnętrznej spójności IPN dzięki wzmocnieniu obowiązujących w tej instytucji standardów etycznych. W szerszym ujęciu dotyczyły one także działań z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi i strategii organizacji. Wskazana tematyka zarysowana zostanie w kontekstach: organizacyjnym, ideowym i geopolitycznym, determinujących zakres implementacji idei CSR oraz szczegółowe rozwiązania wdrożone w IPN.

2. SPECYFIKA ORGANIZACYJNA

Efektem troski o skuteczne funkcjonowanie różnego typu organizacji są m.in. wysiłki zmierzające do wprowadzenia – na poziomie strategicznym i operacyjnym – standardów realizujących wytyczne społecznej odpowiedzialności. W początkowym okresie ich rozwoju standardy te wiązano ze społeczną odpowiedzialnością organizacji *for profit*, szczególnie tych o charakterze korporacyjnym. Obecnie, mówiąc o odpowiedzialności społecznej, nie ograniczamy się już do specyfiki biznesowej, ale wskazujemy, że również sposób funkcjonowania innego typu organizacji warunkuje stopień realizacji założeń strategii zrównoważonego rozwoju. W najogólniejszym ujęciu zakłada ona takie przedsięwzięcia o charakterze ochronno-środowiskowym, gospodarczym i społecznym, których efektem stałoby się uzyskanie jakościowo nowego zintegrowanego ładu w tych obszarach[1]. Zgodnie z wytycznymi dotyczącymi społecznej odpowiedzialności ISO 26000:2012 zarówno postrzeganie organizacji jako społecznie odpowiedzialnych, jak i podejmowanie przez nie

[1] Z. Piątek, *Przyrodnicze i społeczno-historyczne warunki równoważenia ładu ludzkiego świata*, „Problemy Ekorozwoju" 2007, nr 2, s. 5.

działań o tym charakterze wpływają na: ich przewagę konkurencyjną; ich reputację; ich zdolność pozyskiwania i zatrzymywania pracowników, konsumentów, klientów i użytkowników; morale, zaangażowanie i wydajność pracowników; ocenę ze strony inwestorów, właścicieli, darczyńców, sponsorów i społeczności finansowej oraz relacje z przedsiębiorstwami, instytucjami rządowymi, mediami, dostawcami, podobnymi organizacjami, klientami oraz społecznością, w obrębie której funkcjonują[2]. W ten sposób implementacja zasad społecznej odpowiedzialności okazuje się mieć fundamentalne znaczenie dla budowania ładu organizacyjnego, rozumianego jako kompleksowy system umożliwiający skuteczne zarządzanie organizacjami[3].

IPN jest organizacją o kilkunastoletnim stażu, został powołany do życia na mocy ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r.[4], natomiast swoją działalność rozpoczął 8 czerwca 2000 r. Preambuła wspomnianej ustawy wskazuje na konieczność: zachowania pamięci o ofiarach totalitaryzmów poniesionych przez naród polski w trakcie i po zakończeniu II wojny światowej, ścigania zbrodni przeciwko pokojowi, ludzkości i zbrodni wojennych oraz zadośćuczynienia przez Rzeczpospolitą wszystkim pokrzywdzonym przez państwo łamiące prawa człowieka. Cele te w IPN realizowane są poprzez: gromadzenie i udostępnianie dokumentów organów bezpieczeństwa państwa oraz zarządzanie nimi; prowadzenie śledztw w sprawie zbrodni nazistowskich i komunistycznych; prowadzenie badań naukowych oraz działalność w zakresie edukacji publicznej; poszukiwanie miejsc spoczynku osób poległych w walkach o niepodległość i w walce z systemem totalitarnym; upamiętnianie historycznych wydarzeń, miejsc i postaci.

Główna siedziba IPN mieści się w Warszawie, powołanych zostało również 11 oddziałów Instytutu, w: Białymstoku, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu, oraz 7 delegatur, w: Bydgoszczy, Gorzowie Wielkopolskim, Kielcach, Koszalinie, Olsztynie, Opolu i Radomiu. Za sprawą ustawy z dnia 29 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz niektórych innych ustaw[5] przesunięto do 1917 r. dolną cezurę czasu, który obejmuje takie działania IPN, jak badania naukowe oraz prowadzenie śledztw w sprawie zbrodni nazistowskich i komunistycznych.oraz wprowadzono zmiany w jego strukturze organizacyjnej. Obecnie w ramach Instytutu działają: Główna Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Biuro Lustracyjne, Archiwum IPN, Biuro

---

[2] Zob. Polski Komitet Normalizacyjny, *ISO 26000*, www.pkn.pl/iso-26000 (29.11.2016).

[3] K. Hys, M. Lorenc, *Praktyka CSR w Polsce – działania w ramach ładu organizacyjnego*, www.ptzp.org.pl/files/konferencje/kzz/artyk_pdf_2016/T1/t1_0329.pdf (29.11.2016).

[4] Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. z 2018 r. poz. 2032).

[5] Dz.U. z 2016 r. poz. 749.

Upamiętniania Walk i Męczeństwa, Biuro Poszukiwań i Identyfikacji, Biuro Edukacji Narodowej oraz Biuro Badań Historycznych.

W ciągu 15 lat istnienia IPN w jego archiwach zgromadzonych zostało ponad 90 kilometrów archiwaliów, wydano 1794 publikacje, zorganizowano 453 wystawy, 817 konferencji naukowych oraz 30 edukacyjnych portali internetowych. W tym okresie przesłuchano 103 tys. świadków, a 508 osób objęto aktami oskarżenia[6]. IPN zatrudniał 2210 osób, w tym 112 prokuratorów (dane z 31 grudnia 2015 r.). Pozostałą grupę zatrudnionych tworzyli specjaliści m.in. z zakresu prawa, historii i administracji: archiwiści, naukowcy, edukatorzy, prawnicy, informatycy, specjaliści z zakresu HR, ochrony osób i mienia oraz zarządzania nieruchomościami[7].

Zarówno charakter struktury organizacyjnej IPN (liczba ośrodków, wyspecjalizowane piony), występujące w jego ramach zależności służbowe (relacje poziome i pionowe), sposoby zatrudniania (umowy o pracę, powołania), otoczenie organizacji (różnorodne kategorie interesariuszy: ofiary represji, byli funkcjonariusze, badacze, dziennikarze itd.), jak i stawiane przed IPN zadania – sprawiają, że pozostaje on organizacją, która musi ciągle doskonalić modele własnego funkcjonowania. W dalszej części omówione zostaną sprzyjające temu celowi inicjatywy polegające na tworzeniu moralnego zasobu organizacji.

3. IDEOWE PRZESŁANIE CSR W WARUNKACH POSTĘPUJĄCEJ GLOBALIZACJI

Koncepcja społecznej odpowiedzialności to efekt objęcia refleksją etyczną zjawisk i postaw związanych z XX-wieczną gospodarką i ekonomią[8]. Świadomość jej wagi dla kondycji współczesnego świata narastała w atmosferze zderzania się organizacji *for profit* z realiami filozofii wolnego rynku i neoliberalizmu. Promowane m.in. w takich dokumentach, jak: *Manifest z Davos* z 1973 r., *Zasadach Caux Round Table dla biznesu* z 1994 r. czy *Global Compakt* z 1999 r., idee te zwracały uwagę decydentów politycznych, grup kontrolujących światowy system ekonomiczny oraz opinii publicznej na konsekwencje gospodarki rabunkowej, wyzysku społecznego i niszczenia środowiska naturalnego. Kryzys ekonomiczny, który wstrząsnął światowym ładem ekonomicznym w 2008 r. i którego konsekwencje wciąż są odczuwalne, potwierdza tezę, że same

[6] *15 lat Instytutu Pamięci Narodowej w liczbach*, https://ipn.gov.pl/pl/dla-mediow/komunikaty/12091,15-lat-Instytutu-Pamieci-Narodowej-w-liczbach.html (29.11.2016).

[7] Instytut Pamięci Narodowej Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, *Informacja o działalności, 1 stycznia 2015 r. – 31 grudnia 2015 r.* https://www.ipn.gov.pl/pl/o-ipn/informacje-o-dzialalnos/24307,w-okresie-1-stycznia-2015-r-31-grudnia-2015-r.html (29.11.2016).

[8] Zob. K. Dziworska, A. Górczyńska, *Społeczna odpowiedzialność we współczesnej gospodarce* [w:] *Pokonać dekoniunkturę. Społeczna odpowiedzialność biznesu i finanse*, „Prace Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Gdańsku" 2014, t. 30, s. 13.

manifesty czy postulaty nie są w stanie zrewolucjonizować praktyki gospodarczej oraz nadać bardziej etycznego wymiaru działaniom biznesowym. Nie ulega jednak wątpliwości, że idee CSR wywierają istotny wpływ na sposób projektowania globalnych realiów współczesnego świata w wymiarach gospodarczym, społecznym i politycznym.

Zachodzące zmiany geopolityczne sprawiają, że coraz większy wpływ na określanie podobnych standardów mają gracze rynkowi i decydenci polityczni umiejscowieni na osi oddziaływań Ameryka Północna–Azja. Odwołując się do inicjatyw kojarzonych z CSR, warto więc przypominać o aksjomatach cywilizacyjnych, z których wyrosły. Były nimi: rzymski model prawny stanowiący oś organizacji państwa; grecki model racjonalności wyznaczający zasady dociekań poznawczych prowadzących do współczesnych standardów badań naukowych oraz model moralności judeochrześcijańskiej odwołujący się do godności osobowej jako podstawowej normy proponowanych rozstrzygnięć. Wprowadzenie w życie pragmatycznej syntezy tych idei sprawiło, że cywilizacja europejska stała się „produktem" o wyjątkowych walorach, generującym przez stulecia szereg standardów politycznych, gospodarczych i społecznych.

Wraz z promowaniem idei CSR, postrzeganych jako nowoczesne ujęcie europejskiej spuścizny kulturowej, należy poszukiwać innowacyjnych form oddziaływania organizacji na otoczenie. W dzisiejszym świecie o wspólnym sukcesie różnego typu organizacji oraz ich otoczenia decyduje bowiem przede wszystkim dynamiczne podejście do przyszłości, umożliwiające kreowanie i uprzedzanie zmian. Zasada ta odnosi się także do perspektywy regionalnej i wskazuje, że globalne tendencje zmieniają realia życia gospodarczego i społecznego także w tych wymiarach geopolitycznych. Dopiero więc twórcza synteza doświadczeń tworzących tożsamość kulturową z umiejętnym planowaniem przyszłości umożliwi dokonywanie trafnych wyborów oraz wyzwoli innowacyjne zmiany w funkcjonowaniu konkretnych społeczności. W ten sposób zarówno powstawanie zalążków społeczeństwa informacyjnego[9], jak i zmiany rozumienia kategorii „bliskości", dzięki którym lokalne walory kulturowe oraz inicjatywy gospodarcze i społeczne osadzają się mocniej w rzeczywistości globalnej[10], stanowią przykłady współczesnych tendencji wyznaczających standardy gospodarcze, społeczne i administracyjne.

Rosnący wpływ idei CSR na funkcjonowanie kolejnych obszarów przestrzeni społecznej należy uznać za potwierdzenie powtarzanego często sloganu, że przyszłość ludzkości zależy od wyborów o charakterze moralnym. Stwierdzenie to dotyczy również ekonomii, w której – zdaniem T. Sedláčka – gdyby odpowiednią ilość energii poświęcano zagadnieniom etycznym, to „bardzo prawdopodobne, że odpowiedzi na wiele pytań prowadzących do »ślepego zaułka«, zwłaszcza w ekonomii

---

[9] Zob. J. Naisbitt, *Megatrendy. Dziesięć nowych kierunków zmieniających nasze życie*, Poznań 1997.
[10] Zob. Th.L. Friedman, Świat jest płaski. *Krótka historia XXI wieku*, Poznań 2006.

politycznej, byłyby jaśniejsze”[11]. Na zasadzie analogii spostrzeżenie to można odnieść również do problematyki związanej z funkcjonowaniem administracji publicznej. Jednym z pytań, na które powinniśmy – również w tym obszarze – poszukiwać odpowiedzi, jest pytanie, jak przeciwdziałać skutkom różnorodnych form komercjalizacji naszego życia, zagrażającym fundamentom demokratycznego modelu organizującego egzystencję zachodnich społeczeństw. Zgodnie z radą M. Sandela należy prowadzić wspólne życie, bowiem „istotne jest, żeby ludzie wywodzący się z różnych środowisk i zajmujący różną pozycję społeczną spotykali się, wpadali na siebie na co dzień. W ten sposób uczymy się negocjować i szanować istniejące między nami różnice, w ten sposób uczymy się dbać o dobro wspólne”[12]. Infrastruktura oraz organizacja administracji publicznej tworzą ważny fragment przestrzeni tego wspólnego życia, jej odpowiednie „zaaranżowanie” może więc mieć także zasadniczy wpływ na promocję wartości istotnych dla naszego europejskiego etosu.

4. ETYKA JAKO MORALNY ZASÓB ORGANIZACJI

W teoriach decyzji implementację traktuje się jako materializację określonej idei, jako urzeczywistnienie obranej strategii. Implementacja obejmuje również fazę poszukiwania środków, które umożliwiłyby osiągnięcie wyznaczonych celów. Zgodnie z normą ISO 26000 kluczowymi obszarami społecznej odpowiedzialności pozostają: ład organizacyjny, prawa człowieka, zarządzanie zasobami ludzkimi, środowisko naturalne, uczciwe praktyki biznesowe, sprawy konsumenckie, zaangażowanie i rozwój społeczności[13]. Wiele inicjatyw podjętych w IPN w latach 2013–2014 można uznać za implementacje wskazanej normy. W pierwszej kolejności objęły one przygotowanie przez grupę roboczą projektów: Kodeksu dobrych praktyk IPN, wewnętrznej procedury antymobbingowej oraz regulaminu wyboru członków komisji do spraw etyki i rzecznika pracowników IPN. Następstwem wprowadzenia w życie wymienionych dokumentów było przeprowadzenie wyborów członków i ukonstytuowanie się komisji do spraw etyki oraz przeprowadzenie konkursu na rzecznika pracowników IPN, a także czynności podjęte przez te podmioty. W dalszej kolejności można również wskazać na inne działania zainicjowane w IPN – związane ze stylem zarządzania czy posiadające charakter proekologiczny.

Serię wzmiankowanych powyżej zdarzeń zainicjował e-mail K. Persaka, dyrektora Biura Prezesa IPN, z 3 czerwca 2013 r., skierowany do wszystkich pracowników, informujący o inicjatywie wdrożenia Kodeksu etyki pracowników IPN. We wskazanym liście,

---

[11] T. Sedláček, *Ekonomia dobra i zła. W poszukiwaniu istoty ekonomii od Gilgamesza do Wall Street*, Warszawa 2012, s. 281.

[12] M. Sandel, *Czego nie można kupić za pieniądze. Moralne granice rynku*, Warszawa 2012, s. 253.

[13] Zob. International Organization for Standarization, *ISO 26000:2010 Wytyczne dotyczące społecznej odpowiedzialności*, Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa 2012.

zawierającym również projekt kodeksu, pracownicy zostali zaproszeni do wyrażenia opinii na jego temat. Wspomniany kodeks składał się z preambuły oraz części zatytułowanych: zasady postępowania w IPN, powszechne zasady postępowania, postanowienia końcowe. W tym kształcie budził on wiele wątpliwości zarówno na poziomie leksykalnym, jak i ze względu na konteksty legislacyjny i aksjologiczny. Pojawiły się w związku z tym sugestie wskazujące na potrzebę stworzenia zespołu, którego zadaniem stałoby się dopracowanie kodeksu oraz przygotowanie innych dokumentów. Pierwsze zebranie grupy roboczej, powołanej przez Ł. Kamińskiego, prezesa IPN, odbyło się 24 lipca 2013 r. w Warszawie. Koordynatorem grupy został doradca prezesa IPN – mecenas M. Łuczak. Fakt ten motywowany był koniecznością zachowania spójności pomiędzy kodeksem oraz innymi dokumentami opracowywanymi przez grupę roboczą a przyjętymi już regulacjami w IPN. Spotkania grupy roboczej odbywały się raz w miesiącu, natomiast w międzyczasie drogą internetową przeprowadzano konsultacje oraz przesyłano i analizowano stosowne materiały. Grupa robocza zakończyła działalność 28 stycznia 2014 r., przedstawiając prezesowi IPN wyniki swoich prac w formie opracowanych dokumentów.

Prezes IPN 29 stycznia 2014 r. podpisał trzy zarządzenia: w sprawie wewnętrznej procedury zapobiegania niepożądanym zachowaniom i działaniom w IPN, w sprawie Kodeksu dobrych praktyk IPN oraz w sprawie regulaminu wyboru członków komisji do spraw etyki oraz rzecznika pracowników IPN.

Celem wdrożenia procedury zapobiegania niepożądanym zachowaniom i działaniom w IPN było przeciwdziałanie, prewencja i eliminacja zjawiska mobbingu oraz innych niechcianych zachowań i działań pomiędzy pracownikami. Procedura ta określała zasady wyborów i kompetencje rzecznika pracowników IPN oraz komisji do spraw etyki, a także tryb rozpatrywania skarg pracowników. Dokument wskazywał, że do zadań rzecznika pracowników należy: weryfikacja okoliczności zdarzeń w sprawach niepożądanych zachowań lub działań; prowadzenie – za zgodą stron – rozmów pojednawczych w przedmiocie skarg w sprawach niepożądanych zachowań lub działań; inicjowanie badań ankietowych w przedmiocie występowania w IPN niepożądanych zachowań lub działań; analizowanie organizacji pracy z punktu widzenia możliwości wystąpienia niepożądanych zachowań lub działań oraz występowanie do prezesa IPN ze stosownymi wnioskami w przedmiotowym zakresie; inicjowanie lub prowadzenie szkoleń dotyczących budowania przyjaznego środowiska pracy. Natomiast do zadań komisji do spraw etyki, zgodnie z omawianą procedurą, należało: przeprowadzanie postępowań wyjaśniających w sprawie zachowań lub działań naruszających postanowienia Kodeksu dobrych praktyk IPN oraz postępowań polubownych w przedmiocie skarg w sprawach mobbingu, dyskryminacji i plagiatu; wydawanie rozstrzygnięć w sprawie zachowań lub działań naruszających postanowienia Kodeksu dobrych praktyk IPN, zawierających rekomendacje co do sposobu załatwienia sprawy, a także

przekazywanie wydanych rozstrzygnięć prezesowi IPN i dyrektorowi generalnemu IPN, aby podjęli stosowne decyzje przewidziane w Kodeksie pracy; przeprowadzanie konkursu na rzecznika pracowników; proponowanie i przedstawianie prezesowi IPN rozwiązań systemowych, które powinny prowadzić do poprawy relacji międzyludzkich i polepszenia funkcjonowania IPN; sporządzanie – przy udziale rzecznika pracowników – corocznego sprawozdania ze swojej działalności, wskazującego na istotne problemy związane ze zwalczaniem przejawów niepożądanych zachowań lub działań.

Sformułowania Kodeksu dobrych praktyk IPN uwidoczniły, że w stosunku do początkowego projektu nastąpiło odejście od koncepcji tworzenia bardziej systemowego dokumentu, jakim miał być początkowo kodeks etyki pracowników. Tekst przyjętego dokumentu wskazywał ponadto na ewolucję jego założeń, zrezygnowano bowiem z autonomicznych wysiłków tworzenia podstaw aksjologicznych dla formułowanych norm szczegółowych, przyjmując jako wzorcowe w tym względzie wytyczne zawarte w zasadach etyki korpusu służby cywilnej[14]. W kodeksie określono, że pracownicy IPN kierują się zasadami: praworządności, uczciwości i lojalności zawodowej, transparentności działań, profesjonalizmu i obiektywizmu, neutralności politycznej oraz współdziałania i odpowiedzialności. Kodeks zawierał omówienie zasad oraz szczegółowe zalecenia z nimi związane, preambułę oraz fragmenty zatytułowane: zasady uniwersalne i postanowienia końcowe.

Ostatnie z przywołanych zarządzeń określało tryb wyborów członków komisji do spraw etyki oraz rzecznika pracowników IPN. Zgodnie z tymi zaleceniami po uprzednim zgłoszeniu kandydatów na członków komisji do spraw etyki w dniach od 23 do 25 kwietnia 2014 r. przeprowadzono wybory do komisji do spraw etyki w tajnym głosowaniu pracowników poszczególnych pionów IPN. Na pierwszą trzechletnią kadencję komisji wybrano A. Bilińską-Gut, J. Dardzińską, U. Lip, P. Sasankę oraz J. Tęsiorowskiego. Na posiedzeniu komisji 17 czerwca 2014 r. przeprowadzono wybory do jej prezydium oraz wszczęto postępowanie wyłaniające rzecznika pracowników IPN. Regulamin wyboru członków komisji do spraw etyki oraz rzecznika pracowników IPN określał, że rzecznikiem pracowników zostaje kandydat, który został wybrany w konkursie i zaakceptowany przez prezesa IPN. Komisja do spraw etyki przeprowadziła konkurs wśród zgłoszonych kandydatów na rzecznika 26 sierpnia 2014 r., natomiast prezes IPN 4 września 2014 r. powołał M. Siek na trzyletnią kadencję rzecznika pracowników IPN.

Komisja do spraw etyki oraz rzecznik pracowników w 2014 r. rozpatrywali siedem skarg pracowników; odbywali spotkania z pracownikami w oddziałach;

[14] Zob. zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. nr 93, poz. 953).

udzielali nieformalnych konsultacji; organizowali szkolenia dla pracowników; uruchomili w intranecie IPN odrębną zakładkę zawierającą dane kontaktowe członków komisji oraz rzecznika, a także wzór skargi, poradniki i inne materiały; przygotowali roczne sprawozdanie ze swojej działalności.

Opisana powyżej aktywność w połączeniu z innymi inicjatywami podejmowanymi w IPN stworzyła efekt synergii, interesujący zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. Wśród tych dodatkowych inicjatyw znalazły się m.in.: wprowadzenie procedury konkursowej przy obsadzaniu wolnych stanowisk w IPN; przeprowadzanie wśród pracowników ankiet dotyczących funkcjonowania organizacji, relacji służbowych, wewnętrznego przepływu informacji itp.; wdrożenie okresowych ocen pracowników; inicjowanie szkoleń mających na celu podniesienie kompetencji zarówno kadry kierowniczej, jak i pracowników; usprawnienie procesów w organizacji przez ich normalizację oraz kontrolę; tworzenie *think tanków*.

Wspomniane inicjatywy miały swój wpływ na ład organizacyjny – ułatwiając proces podejmowania decyzji w IPN (transparentność decyzji, kierowanie się etycznymi regułami, uwzględnianie opinii pracowników). Stanowiły formę dodatkowego zabezpieczenia praw człowieka przez wzmocnienie ochrony praw pracowników (eliminacja możliwości dyskryminacji). Wskazywały na potrzebę właściwych relacji z pozostałymi interesariuszami (wymóg szczególnej empatii wobec ofiar totalitaryzmów). Zawierały ponadto znamiona działań chroniących środowisko naturalne (ograniczenia zużycia surowców i energii). Na uwagę zasługuje również fakt, że ujęte holistycznie działania można uznać za formę dodatkowej motywacji zarówno dla kadry zarządzającej, jak i dla pracowników IPN, skłaniającą do konsekwentnej realizacji celów organizacji wpisujących się w rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

Proces implementacji wymienionych idei kojarzonych z CSR ujawnił kilka wartych podkreślenia prawidłowości i postaw. W trakcie opracowywania opisywanych procedur korzystano z wiedzy specjalistów z dziedziny CSR posiadających przede wszystkim doświadczenie korporacyjne. Wkrótce okazało się, że wzorce korporacyjne związane z CSR niejednokrotnie nie przystają do specyfiki funkcjonowania administracji publicznej, w trakcie ich akomodacji do tej rzeczywistości należało zatem uwzględnić odmienną specyfikę zależności służbowych, inną dynamiką działania, a przede wszystkim tzw. mentalność urzędniczą. Rozwiązania noszące znamiona kalkowania mechanizmów korporacyjnych spotkały się też z negatywnymi ocenami większości pracowników. Szczególnie krytykowane były procedury związane z ocenami okresowymi pracowników oraz zasadami dysponowania funduszem nagród. Wartością dodaną tych inicjatyw, niezależnie od wzmiankowanych trudności, okazało się wzbudzenie zainteresowania pracowników tym obszarem oraz przypomnienie im zarówno o ich o prawach, jak i o obowiązkach. Działania te umożliwiły także prezentację

procedur antykryzysowych oraz zaprezentowanie idei związanych z nowoczesnymi formami zarządzania. W przypadkach niektórych procedur ich pozytywne oddziaływanie zaznaczyło się już przed formalnym wprowadzeniem w życie. Za przykład posłużyć może inicjatywa wprowadzenia Kodeksu dobrych praktyk, która stanowiła impuls do rozwiązania ewentualnych sytuacji kryzysowych, wzmacniała świadomość praw pracowników oraz wpłynęła na jakość zarządzania. Zainteresowanie opisanymi działaniami osiągnęło największe natężenie w trakcie wyborów członków do komitetu do spraw etyki i rzecznika pracowników, z czasem jednak osłabło.

5. WNIOSKI

Troska o kulturę organizacji tworzących administrację publiczną wynika ze świadomości znaczenia realizowanych przez nie zadań dla autonomii gospodarczej, politycznej i społecznej w wymiarach regionalnym, krajowym i globalnym. Pomocne w tym względzie okazują się próby implementacji idei CSR w tych organizacjach. Oceny tych wysiłków mogą być podejmowane obecnie także w oparciu o materiał empiryczny[15]. Daje on podstawę do stwierdzeń, że w ramach podobnych działań mamy do czynienia nie tyle z modnym trendem, ile z rosnącym przeświadczeniem o znaczeniu CSR dla funkcjonowania organizacji wchodzących w skład administracji publicznej, ich tożsamości moralnej czy poziomu zaangażowania w problemy konkretnych społeczności. Ze względu na specyfikę organizacji tworzących administrację publiczną mówimy w ich przypadku o zastosowaniu modelu *before profit obligation*, w którym są one zobowiązane do „uwzględniania oczekiwań swoich interesariuszy i traktowania ich na równi z własnymi celami"[16]. Inicjatywy związane z CSR, nawet traktowane jako miękkie składowe kompetencyjne, w gruncie rzeczy w wielu sytuacjach mają decydujące znaczenie dla funkcjonowania tych organizacji. Wkrótce też może się okazać, że dla administracji publicznej opracowane zostaną audyty na miarę np. standardów AA 1000[17], podobnie dla niej korzystne, jak dla

[15] Zob. *Praktyki społecznej odpowiedzialności w urzędach wojewódzkich. Analiza przygotowana dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej przez CSRinfo*, Warszawa 2011, https://csr.parp.gov.pl/files/74/455/12228.pdf (29.11.2016); Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie, *Społeczna odpowiedzialność administracji publicznej*, Warszawa 2013, https://www.mazovia.pl/downloadStat/gfx/mazovia/pl/defaultaktualnosci/77/247/1/spoleczna_odpowiedzialnoscw_urzedzie_marszalkowskim_wojewodztwa_mazowieckiego_w_warszawie.pdf. (29.11.2016).

[16] M. Rybak, *Etyka menedżera – społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa*, Warszawa 2007, s. 33.

[17] Standard audytu opracowany przez londyński Institute of Social and Ethical Account Ability. Norma ta „promuje odpowiedzialność jako podstawę działania organizacji – przyczynia się do wzmacniania zasad odpowiedzialności społecznej, doskonali jakość audytu etycznego oraz sposobu przedstawiania wyników dla potrzeb wszystkich interesariuszy". Ł. Zaorski-Sikora, *Etyka w biznesie*, Łódź 2007, s. 54.

organizacji *for profit* korzystne jest poddawanie się audytom społecznym i etycznym. Ich wdrożenie stanowiłoby konkretny krok w kierunku poprawy jakości zadań realizowanych przez administrację publiczną.

LITERATURA:

15 lat Instytutu Pamięci Narodowej w liczbach, https://ipn.gov.pl/pl/dla-mediow/komunikaty/12091,15-lat-Instytutu-Pamieci-Narodowej-w-liczbach.html (29.11.2016).

Dziworska K., Górczyńska A., *Społeczna odpowiedzialność we współczesnej gospodarce* [w:] *Pokonać dekoniunkturę. Społeczna odpowiedzialność biznesu i finanse*, „Prace Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Gdańsku" 2014, t. 30.

Friedman Th.L., *Świat jest płaski. Krótka historia XXI wieku*, Poznań 2006.

Hys K., Lorenc M., *Praktyka CSR w Polsce – działania w ramach ładu organizacyjnego*, www.ptzp.org.pl/files/konferencje/kzz/artyk_pdf_2016/T1/t1_0329.pdf (29.11.2016).

Instytut Pamięci Narodowej, Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, *Informacja o działalności, 1 stycznia 2015 r. – 31 grudnia 2015 r.*, https://www.ipn.gov.pl/pl/o-ipn/informacje-o-dzialalnos/24307,w-okresie-1-stycznia-2015-r-31-grudnia-2015-r.html (29.11.2016).

International Organization for Standarization, *ISO 26000:2010 Wytyczne dotyczące społecznej odpowiedzialności*, Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa 2012.

Naisbitt J., *Megatrendy. Dziesięć nowych kierunków zmieniających nasze życie*, Poznań 1997.

Piątek Z., *Przyrodnicze i społeczno-historyczne warunki równoważenia ładu ludzkiego świata*, „Problemy Ekorozwoju" 2007, nr 2.

Polski Komitet Normalizacyjny, *ISO 26000*, www.pkn.pl/iso-26000 (29.11.2016).

Praktyki społecznej odpowiedzialności w urzędach wojewódzkich. Analiza przygotowana dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej przez CSRinfo, Warszawa 2011, https://csr.parp.gov.pl/files/74/455/12228.pdf (29.11.2016).

Rybak M., *Etyka menedżera – społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa*, Warszawa 2007.

Sandel M., *Czego nie można kupić za pieniądze. Moralne granice rynku*, Warszawa 2012.

Sedláček T., *Ekonomia dobra i zła. W poszukiwaniu istoty ekonomii od Gilgamesza do Wall Street*, Warszawa 2012.

Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie, *Społeczna odpowiedzialność administracji publicznej*, Warszawa 2013, https://www.mazovia.pl/downloadStat/gfx/mazovia/pl/defaultaktualnosci/77/247/1/spoleczna_odpowiedzialnoscw_urzedzie_marszalkowskim_wojewodztwa_mazowieckiego_w_warszawie.pdf. (29.11.2016).

Zaorski-Sikora Ł., *Etyka w biznesie*, Łódź 2007.

KATARZYNA CZERWIŃSKA-KORAL

Społeczna odpowiedzialność Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w zakresie stosowania prawa obrotu nieruchomościami rolnymi

WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI UNIWERSYTETU ŚLĄSKIEGO

1. ZAGADNIENIA WSTĘPNE

Pierwszego września 2017 r. w miejsce Agencji Nieruchomości Rolnych[1] utworzony został Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (dalej: KOWR lub Krajowy Ośrodek). Zgodnie z art. 45 przepisów wprowadzających ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa[2] Krajowy Ośrodek wstąpił z mocy prawa w ogół praw i obowiązków znoszonej Agencji[3].

Jak wynika z art. 2 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa KOWR jest osobą prawną będącą agencją wykonawczą w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[4]. Agencje wykonawcze to państwowe osoby prawne tworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu realizacji zadań państwa (art. 18 ustawy o finansach publicznych). Zatem KOWR jako agencja wykonawcza został powołany do wykonywania kluczowych zadań państwa[5].

Krajowy Ośrodek realizuje zadania wynikające z polityki państwa, w szczególności w zakresie wdrażania i stosowania instrumentów wsparcia rolnictwa, aktywnej polityki rolnej oraz rozwoju obszarów wiejskich (art. 9 ustawy o KOWR). Wykonuje również inne zadania, zwłaszcza zadania delegowane, jeżeli odrębne przepisy tak stanowią. Katalog praw i obowiązków KOWR jest przykładowy, a wymienione zadania są najistotniejsze z punktu widzenia regulacji prawa i obowiązków Krajowego Ośrodka. W zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi zadania Krajowego Ośrodka określa m.in. ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (dalej: ukur)[6].

Działalność KOWR w zakresie stosowania prawa obrotu nieruchomościami rolnymi nabiera szczególnego znaczenia, ponieważ dotyczy prawa własności, którego ochrona powinna być postrzegana nie tylko z perspektywy prawnej, ale także społecznej odpowiedzialności. Niniejszy rozdział ma na celu ukazanie zasad stosowania prawa obrotu nieruchomościami rolnymi przez Krajowy Ośrodek z perspektywy społecznej odpowiedzialności. W tym kontekście w pierwszej kolejności wskazane zostaną kompetencje KOWR, następnie zwrócę uwagę na problemy powstające na etapie stosowania przepisów określających te kompetencje, by w końcu zaproponować pewne rozwiązania z perspektywy społecznej odpowiedzialności.

---

[1] Zniesiona z dniem 31 sierpnia 2017 r.

[2] Art. 45 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 624).

[3] Zob. art. 47 i art. 48 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. – *ibidem*.

[4] Tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.

[5] Uzasadnienie do ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

[6] Tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 1405, z późn. zm. Należy również wspomnieć o ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 91, 1162), która z uwagi na zakres niniejszej publikacji nie jest przedmiotem mojego zainteresowania.

Pojęcie społecznej odpowiedzialności jest różnie definiowane i określane. Społeczna odpowiedzialność stworzona została na potrzeby biznesu, jednak obecnie odgrywa coraz większą rolę w organach administracji publicznej. H.R. Bowen, uznawany za twórcę tej koncepcji, definiował społeczną odpowiedzialność przedsiębiorców jako „obowiązek prowadzenia polityki, podejmowania decyzji oraz realizowania działań, które są zbieżne z oczekiwaniami społecznymi”[7]. W innym miejscu wskazano, że „społeczna odpowiedzialność zaczyna się tam, gdzie kończy się zasięg oddziaływania prawa”[8]. Uznaje się również, że podstawową zasadą społecznej odpowiedzialności jest respektowanie prawa, a także zgodność z prawnie wiążącymi zobowiązaniami[9]. Zatem społeczna odpowiedzialność organizacji, w tym organów administracji publicznej, to w szczególności przejrzystość działania i poszanowanie prawa. Tak określa społeczną odpowiedzialność organizacji Norma ISO 26000 *Guidance on Social Responsibility*[10]. Norma zaleca, aby organizacja zachowała przejrzystość swoich decyzji i działań, a poszanowanie prawa oznaczało dla niej zapewnianie zgodności swoich działań z obowiązującym prawem. Norma nakazuje również, aby organizacja uświadamiała osoby w niej działające na temat obowiązujących organizację przepisów prawnych oraz informowała swoich członków o obowiązku ich przestrzegania. Organizacja powinna postępować zgodnie z wymaganiami prawnymi we wszystkich jurysdykcjach, w których obrębie prowadzi działalność, stale aktualizować wiedzę na temat swoich obowiązków prawnych oraz dokonywać przeglądów zgodności swojej działalności z obowiązującym prawem[11].

2. STOSOWANIE PRAWA PRZEZ KOWR W ZAKRESIE OBROTU NIERUCHOMOŚCIAMI ROLNYMI

Zgodnie z przyjętymi założeniami przyjrzyjmy się w pierwszej kolejności kompetencjom KOWR w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi[12].

---

[7] H. Bowen, *Social responsibility of the businessman*, New York 1953, cyt. za: A. Rudnicka, *CSR – doskonalenie relacji w firmie*, Warszawa 2012, s. 39.

[8] Davis K., *The case against business assumption of social responsibilities*, „Academy of Management Journal” 1973, no. 16.

[9] I. Ślęzak-Gładzik, *Społeczna odpowiedzialność w ujęciu normy międzynarodowej ISO 26000 Guidance on Social Responsibility*, „Modern Management Review” 2013, nr 3, s. 282.

[10] Opublikowany 1 listopada 2010 r., cyt. za: I. Ślęzak-Gładzik, *op. cit.*, s. 279.

[11] PN-ISO 26000 *Wytyczne dotyczące społecznej odpowiedzialności*, Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa 2012, s. 18–19.

[12] Zauważyć należy, że w zakresie obrotu nieruchomościami zadania i kompetencje KOWR są określone w ukur przez:

1) preambułę, która wskazuje jako cele działania:
   a) wzmocnienie ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, które w myśl Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowią podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej,
   b) zapewnienie właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej,

Po pierwsze, nabycie nieruchomości rolnej przez inne podmioty niż rolnik indywidualny (art. 2a ust. 1)[13] i „uprzywilejowane podmioty" (art. 2 ust. 3)[14] może nastąpić za zgodą dyrektora generalnego Krajowego Ośrodka wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej wydanej na wniosek:

1) zbywcy, jeżeli:
   - wykaże on, że nie było możliwości nabycia nieruchomości rolnej przez rolnika indywidualnego i „uprzywilejowane podmioty",
   - nabywca daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej,
   - w wyniku nabycia nie dojdzie do nadmiernej koncentracji gruntów rolnych;
2) osoby fizycznej zamierzającej utworzyć gospodarstwo rodzinne, która:
   - ma kwalifikacje rolnicze albo której, pod warunkiem uzupełnienia kwalifikacji zawodowych, przyznano pomoc, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach

---

c) troskę o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli i dla wspierania zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich,

2) zasady przewidziane w art. 1 ukur, wskazujące na:
   a) poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych,
   b) przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych,
   c) zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

[13] Za rolnika indywidualnego uważa się zaś osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo. Uważa się, że osoba fizyczna osobiście prowadzi gospodarstwo rolne, jeżeli pracuje w tym gospodarstwie, podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie i podlega ubezpieczeniu społecznemu rolników jako rolnik w pełnym zakresie z mocy ustawy, chyba że powierzchnia prowadzonego przez nią gospodarstwa rolnego nie przekracza 20 ha użytków rolnych (art. 6 ukur).

[14] Ograniczenie z art. 2a ust. 1 ukur nie dotyczy nabycia nieruchomości rolnej:

1) przez:
   a) osobę bliską zbywcy, (czyli zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione),
   b) jednostkę samorządu terytorialnego,
   c) Skarb Państwa lub działający na jego rzecz Krajowy Ośrodek,
   d) osoby prawne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczpospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyzwania;
2) w wyniku dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego;
3) na podstawie art. 151 lub art. 231 Kodeksu cywilnego;
4) w toku postępowania restrukturyzacyjnego w ramach postępowania sanacyjnego.

Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013[15] albo w art. 3 ust. 1 pkt 6 lit. a ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020[16], a termin na uzupełnienie tych kwalifikacji jeszcze nie upłynął,

- daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej,
- zobowiąże się do zamieszkiwania przez 5 lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego.

Po drugie, Krajowemu Ośrodkowi działającemu na rzecz Skarbu Państwa przysługuje prawo pierwokupu:

- w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej (art. 3 ust. 4 i 5),
- udziałów i akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej (art. 3a).

Po trzecie, KOWR może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za równowartość pieniężną odpowiadającą jej wartości rynkowej:

- w przypadku zmiany wspólnika lub przystąpienia nowego wspólnika do spółki osobowej w rozumieniu ustawy Kodeks spółek handlowych, która jest właścicielem nieruchomości rolnej (art. 3b),
- jeżeli nabycie nieruchomości rolnej następuje w wyniku (jakiejkolwiek) czynności prawnej lub zdarzenia prawnego (art. 4).

Po czwarte, Krajowy Ośrodek sprawuje nadzór nad spełnieniem zobowiązania zamieszkiwania przez 5 lat od nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego (przeprowadzanie kontroli) – art. 8a ukur.

Po piąte, Krajowy Ośrodek może wystąpić z powództwem o stwierdzenie nieważności czynności prawnej dokonanej niezgodnie z przepisami ukur (art. 9 ust. 2 ukur).

Po szóste, Krajowy Ośrodek ma uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem o nabycie nieruchomości rolnej przez Krajowy Ośrodek (art. 9 ust. 3 ukur).

3. STOSOWANIE PRAWA W PRZYPADKU ZWROTÓW NIEDOOKREŚLONYCH

Celem działania wszystkich organów władzy publicznej jest zapewnienie dostępu do wysokiej jakości świadczonych usług publicznych. Jak się okazuje, przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, opisujące kompetencje Krajowego Ośrodka,

[15] Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1936.
[16] Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 627.

zawierają nieprecyzyjne i niedokładne zwroty. Z jednej strony jest rzeczą oczywistą, że w każdym akcie prawnym istnieją przepisy o charakterze podstawowym, które odgrywają zasadniczą rolę, ale także przepisy nieostre, mające na celu zapewnienie elastyczności aktu prawnego[17]. Z drugiej jednak strony nieumiejętne, niewłaściwe zastosowanie niejasnych i nieprecyzyjnych przepisów może temu głównemu celowi działania przeszkodzić.

Przechodząc do szczegółów, należy wskazać na normy prawne określające kompetencje KOWR w zakresie obrotu nieruchomościami, zawierające przykłady uznania administracyjnego. Podkreślić przy tym trzeba, że chodzi o uznanie administracyjne w szerokim tego słowa znaczeniu, zatem nie zawsze o decyzję administracyjną w rozumieniu art. 107 kpa, a o czynność organu, czyli akt woli, która dotyczy posiadanej wiedzy z przepisów ustawy (akt wiedzy). Istotą uznania administracyjnego jest uprawnienie organu administracji do kształtowania w konkretnej sprawie skutków prawnych w granicach swobody, które pozostawiają organowi przepisy prawa[18]. Upoważnienie do uznania może zostać przez ustawodawcę wyrażone w różny sposób, np. – tak jak w omawianym przypadku – przez użycie słowa „może". Oznacza to, że organ może się zachować w określony sposób, ale nie jest do tego zobowiązany.

W literaturze wyróżnia się trojakiego rodzaju podstawy swobodnego uznania. Pierwsza to bezpośrednie, wyraźne udzielenie władzy administracyjnej upoważnienia do swobodnego decydowania. Drugą podstawę stanowi pośrednie upoważnienie przez ustawę do decydowania według swobodnego uznania (ma to miejsce w przypadkach, gdy ustawa mówi, że organ administracyjny „może", a także gdy ustawa wymienia pewną czynność organu administracji bez jej materialnego ograniczenia, np. „przenosi", „zezwala", „korzysta"). Trzecią podstawą swobodnego uznania w administracji, akceptowaną przez zwolenników szerokiego ujęcia uznania, jest użycie w ustawie zwrotów niedookreślonych. Takie ujęcie uznania administracyjnego to zbiorcza kategoria obejmująca wszelkie sposoby przyznania przez przepisy organowi je stosującemu prawa elastyczności, czyli pozostawienie mu w pewnym zakresie luzu decyzyjnego[19].

---

[17] K. Bochania, *Znaczenie klauzul generalnych w stosowaniu prawa krajowego i międzynarodowego* [w:] *Klauzule generalne w prawie krajowym i obcym*, red. L. Zacharko, Katowice 2016, s. 19.

[18] I. Bogucka, *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 1992, nr 10, s. 37.

[19] Jak wskazuje A. Ostrowska (*eadem*, *Teoretyczne aspekty uznania administracyjnego* [w:] *Wykładnia prawa. Odrębności w wybranych gałęziach prawa*, red. L. Leszczyński, Lublin 2006, s. 23–25), na tle różnych stanowisk doktryny wyodrębnić należy dwa zasadnicze ujęcia konstrukcji uznania: ujęcie wąskie, którego zwolennicy dostrzegają realizacje dopiero na etapie określania następstw prawnych konkretnego, ustalonego już stanu faktycznego, oraz ujęcie szersze, zgodnie z którym uznanie administracyjne wiąże się z interpretacją pojęć nieostrych na poziomie ustalania stanu faktycznego. Zwolennicy szeroko rozumianego uznania administracyjnego przyjmują, że z użyciem przez organ władzy dyskrecjonalnej mamy do czynienia na etapie interpretacji normy prawnej, a następie na

Swobodne uznanie władz administracyjnych jest jedną z najbardziej typowych cech administracji publicznej, ale zarazem stanowi wyjątek od zasady związania z prawem, pojmowanej jako konieczność zastosowania przewidzianego w danej normie prawnej następstwa prawnego w sytuacji, gdy w konkretnym stanie faktycznym spełniona zostanie dyspozycja tej normy[20]. Przykłady takiego rodzaju uznania znajdziemy również w przepisach dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Jak już wspomniano, zgodnie z treścią art. 2a ust. 4 ukur nabycie nieruchomości rolnej przez podmioty opisane w tym przepisie może nastąpić za zgodą dyrektora generalnego Krajowego Ośrodka, wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej. Inne przykłady to art. 8a ukur, zgodnie z którym Krajowy Ośrodek sprawuje nadzór nad spełnieniem zobowiązania zamieszkiwania przez 5 lat od nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego (przeprowadzanie kontroli), oraz art. 9 ust. 3 ukur, z którego wynika, że Krajowy Ośrodek ma uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem o nabycie nieruchomości rolnej.

Uznanie administracyjne w szerokim tego słowa znaczeniu znajdziemy w art. 3 ust. 4, art. 3a i art. 3b oraz art. 4 ukur. I tak, w sytuacji prawa pierwokupu KOWR przy sprzedaży nieruchomości rolnej (art. 3 ust. 4), a także prawa pierwokupu udziałów i akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej (art. 3a), ustawodawca nie sformułował żadnych przesłanek, po których spełnieniu Krajowy Ośrodek działający na rzecz Skarbu Państwa może (a nie jest zobligowany) skorzystać z tego uprawnienia przewidzianego przepisami ustawy. Zauważalny jest brak w tym zakresie jakichkolwiek kryteriów, brak określenia precyzyjnych przesłanek (warunków), po których zaistnieniu KOWR będzie korzystać ze swoich uprawnień (prawo pierwokupu i prawo wykupu). Takie zabiegi ustawodawcy należy ocenić negatywnie, bowiem to od zaistnienia określonych przesłanek powinno zależeć wykonanie lub niewykonanie uprawnień przez Krajowy Ośrodek. KOWR nie może sobie pozwolić na uznaniowość. Brak szczegółowych i konkretnych przesłanek może w praktyce powodować zbyt daleką dowolność przy podejmowaniu decyzji.

I dalej, zamieszczenie przez ustawodawcę wśród przesłanek wydania zgody na nabycie (decyzji administracyjnej) nieostrych zwrotów – takich jak: „dawanie

---

etapie subsumcji, gdy ustawodawca w danej nomie użył pojęć nieostrych. W tym bowiem wypadku organ ustala znaczenie użytych przez ustawodawcę w normie prawnej wyrażeń zarówno w oparciu o ich literalne brzmienie, ustalone w drodze wykładni (językowej, językowo-logicznej, systemowej, celowościowej) i zasady logiki, jak też przez odwoływanie się do celu prawodawcy, funkcji normy, ogólnych zasad prawa, zasad słuszności. Za przejaw działania uznaniowego można tutaj również przyjąć dokonywanie różnego rodzaju ocen przez organ wydający decyzję, często porównawczych, pozwalających ustalić stopień skalę lub natężenie wystawienia określonych faktów.

[20] A. Ostrowska, *Teoretyczne*..., *op. cit*, s. 21.

rękojmi należytego prowadzenia działalności rolniczej", „nadmierna koncentracja gruntów rolnych" – powoduje przesunięcie obowiązku konkretyzacji normy na etap stosowania prawa, co daje organowi administracji pewną swobodę decyzyjną[21]. Wymienione wyżej nieostre pojęcia będzie bowiem samodzielnie interpretował dyrektor generalny Krajowego Ośrodka, przy braku jakichkolwiek przesłanek do ich interpretacji. Jest to niebezpieczne, gdyż nieodpowiednie użycie wynikającego z nich luzu decyzyjnego niesie ze sobą możliwość pojawienia się wątpliwości interpretacyjnych. Ponadto fakt, że konkretyzacja normy następuje nie w procesie tworzenia, a przy stosowaniu prawa, napotyka pewne trudności związane z ryzykiem arbitralności rozstrzygnięć organu stosującego prawo[22].

Tam, gdzie ustawodawca pozostawia podmiotom stosującym prawo pewien zakres swobody rozstrzygania, a zatem m.in. tam, gdzie organy administracji publicznej uprawnione są do działania w ramach przyznanej im władzy dyskrecjonalnej, pojawia się duże ryzyko wystąpienia różnego rodzaju nieprawidłowości, takich jak:

- przekroczenie uznania, które zachodzi wówczas, gdy organ administracji wybiera następstwo prawne leżące poza ramami normy uznaniowej;
- niedobór uznania, który ma miejsce w sytuacji, gdy podmiot stosujący normę uznaniową nie czyni dostatecznego użytku z przyznanej mu władzy dyskrecjonalnej przez nieświadomość lub niedbałość;
- błędne zastosowanie uznania, z którym mamy do czynienia wówczas, gdy organ administracji nie kieruje się wyłącznie celem, który przyświecał ustawodawcy przy tworzeniu normy uznaniowej; źródło błędu tkwi w tym przypadku albo w niewłaściwej interpretacji intencji ustawodawcy, albo w kierowaniu się przez organ względami personalnymi lub politycznymi, które nie są wprost przez prawo pożądane;
- błędne zastosowanie uznania polegające na naruszeniu podstawowych praw obywatelskich lub ogólnych zasad postępowania administracyjnego[23].

4. ZASADY STOSOWANIA PRAWA W ZAKRESIE OBROTU NIERUCHOMOŚCIAMI ROLNYMI PRZEZ KOWR W KONTEKŚCIE SPOŁECZNEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI ORGANU ADMINISTRACJI

Mając na względzie to, że na Krajowym Ośrodku ciąży odpowiedzialność z uwagi na przypisaną mu przez ukur rolę „strażnika" obrotu nieruchomościami rolnymi, oraz to, że przepisy określające kompetencje KOWR w zakresie obrotu nieruchomościami

[21] Wyrok TK z 9 października 2007 r., SK 70/06 (Dz.U. 192, poz. 1395).

[22] M. Śliwka, *Znaczenie zwrotów niedookreślonych na tle orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Iuridica Lublinesia" 2010, nr 1, s. 271, 266–267.

[23] A. Ostrowska, *Teoretyczne...*, *op. cit.*, s. 26.

rolnymi są nieostre, i będąc świadomym wynikających stąd niebezpieczeństw, konieczne jest wypracowanie zasad i mechanizmów pozwalających organowi na właściwe stosowanie prawa. Wypada zatem określić zasady i mechanizmy stosowania prawa, tak aby działanie organu było przejrzyste i w poszanowaniu prawa, a więc było społecznie odpowiedzialne.

KOWR w działaniu powinien uwzględnić następujące mechanizmy stosowania prawa:

1) przesłanki prawidłowego korzystania ze zwrotów niedookreślonych;
2) mechanizmy zapewniające transparentność w procesie działania;
3) kontrolę w organizacji publicznej, w której wyróżniam:
   - kontrolę wewnętrzną;
   - kontrolę zewnętrzną (sądową).

Przesłanki prawidłowego korzystania ze zwrotów niedookreślonych[24] można z całą pewnością odnieść do KOWR w zakresie stosowania przepisów dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi. Jakie to przesłanki?

Po pierwsze, ważne jest, aby organy stosujące prawo prawidłowo interpretowały przepisy. Zwroty niedookreślone nabierają szczególnego znaczenia właśnie na etapie stosowania prawa. Stąd też to na podmiotach stosujących prawo ciąży odpowiedzialność za prawidłowe posługiwanie się pojęciami nieostrymi. Status podmiotu stosującego klauzule generalne i zwroty niedookreślone ma kluczowe znaczenie dla oceny konstytucyjności przepisu, który podmiot upoważnia do ingerencji w prawa obywatelskie[25]. Jest to szczególnie istotne w przypadku statusu dyrektora generalnego Krajowego Ośrodka jako organu wydającego decyzje administracyjne i samego Krajowego Ośrodka jako centralnego organu administracji rządowej.

Po drugie, podkreślić należy konieczność zachowania odpowiednich gwarancji proceduralnych dotyczących wypełniania zwrotów niedookreślonych treścią, czyli dążenie do tego, aby decyzje organu były podjęte w ramach prawidłowo prowadzonego postępowania i aby były prawidłowo uzasadniane. Oznacza to, że trzeba właściwie uzasadniać treści podjęte na podstawie przepisów charakteryzujących się nieostrością oraz dokładnie wyjaśniać rozumienie danego zwrotu w konkretnej sprawie.

Z punktu widzenia społecznej odpowiedzialności organu pozytywnie należy ocenić wydanie przez Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych zarządzenia nr 20/16 z dnia 13 maja 2016 r. w sprawie realizacji przez oddziały terenowe ANR prawa pierwokupu i prawa nabycia, określonych w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Zarządzenie to stanowi wytyczne postępowania

---

[24] Zob. M. Śliwka, *Znaczenie*..., *op. cit.*, s. 269 i przywołana tam literatura.
[25] Wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., SK 30/05, OTK Zu nr 1/A/2006, poz. 2.

w zakresie obrotu nieruchomościami i interpretuje część niedookreślonych przepisów ukur. Przesunięcie na KOWR obowiązku konkretyzacji niejasnych i nieprecyzyjnych norm dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi na etapie stosowania prawa niejako wymusiło na tym organie ustalenie przesłanek dla ich konkretyzacji. Z perspektywy zasad tworzenia prawa nie należy tego uznać za prawidłowe[26], ale w sytuacji, w której znalazł się KOWR (dawniej Agencja Nieruchomości Rolnych), należy to działanie ocenić jako rozsądne z punktu widzenia społecznej odpowiedzialności.

Mówiąc o zasadzie transparentności przy podejmowaniu decyzji, należy pamiętać, że działalność władz publicznych na każdym poziomie zarządzania publicznego determinowana jest zazwyczaj przez politykę[27]. Politycy określają cele oraz wizje rozwoju, które później realizują poszczególni menedżerowie publiczni i podlegli im urzędnicy lub pracownicy. Tak też może dziać się w przypadku KOWR. Zważmy bowiem na pozycję Krajowego Ośrodka w strukturze administracji rządowej. Jest on państwową osobą prawną. Nadzór nad nim sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi (art. 2 ust. 3 ustawy o KOWR). Prezes Rady Ministrów odwołuje dyrektora generalnego. Zastępców dyrektora generalnego powołuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi na wniosek dyrektora generalnego, minister ten również ich odwołuje (art. 4 ust. 1 i 2). Zatem z punktu widzenia funkcji, zadań i pozycji ustrojowej KOWR można określić jako centralny organ administracji rządowej[28]. W takiej sytuacji ważne jest uświadomienie władzom publicznym znaczenia transparentności w procesie podejmowania decyzji. Konieczne jest zatem wypracowanie mechanizmów zapewniających przejrzystość podejmowania decyzji[29]. Chodzi zarówno o przejrzystość działań KOWR jako całej organizacji, czyli o przedstawienie ogólnej polityki, założeń i planów działań, jak i – a może w szczególności – o przejrzystość w podejmowaniu decyzji w sprawach indywidualnych. Ową transparentność w zakresie działań całego organu zapewniają m.in.:

- obowiązek składania przez dyrektora generalnego sprawozdania z działalności Krajowego Ośrodka ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi (art. 9 ust. 4 ustawy o KOWR),

---

[26] Przesłanki te powinny być zamieszczone w ustawie, a nie w akcie wewnętrznym organu administracji.

[27] E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2003, s. 72–73.

[28] M. Możdżeń-Marcinkowski [w:] *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa 2011, s. 125–126; zob. również K. Czerwińska-Koral, *Nowe funkcje Agencji Nieruchomości Rolnych w świetle ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2015, nr 1, s. 187 i nast.

[29] Zob. M.J. Broniewska, *Społeczna odpowiedzialność administracji publicznej*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica" 2012, nr 265, s. 118.

- badanie rocznego sprawozdania finansowego Krajowego Ośrodka przez biegłego rewidenta (art. 12 ust. 2 ustawy o KOWR),
- publikacja oświadczeń KOWR o wykonaniu praw pierwokupu na stronie Biuletynu Informacji Publicznej (art. 3 ust. 10 ukur),
- w zakresie indywidualnych decyzji – prawidłowe i dokładne uzasadnianie podjętych decyzji.

Z zasadą transparentności ściśle wiąże się zasada kontroli. Kontrola wewnętrzna w organizacjach publicznych to narzędzie zarządzania wykorzystywane przez władze publiczne do uzyskania racjonalnej pewności, że cele zarządzania zostały osiągnięte. Skuteczna kontrola wewnętrzna w organizacji nie ogranicza się tylko do wyznaczenia określonych osób lub stanowisk; jest to cały dobrze zorganizowany system kontroli wewnętrznej[30].

W przypadku KOWR system kontroli wewnętrznej i audytu wewnętrznego określa Statut (art. 3 ust. 3 pkt 2). Z przepisów Statutu wynika, że kontroli wewnętrznej podlegają jednostki organizacyjne Krajowego Ośrodka oraz że dyrektor generalny jest odpowiedzialny za prawidłowe:

- zorganizowanie i funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej oraz audytu wewnętrznego,
- wykorzystanie wyników kontroli wewnętrznej oraz audytu wewnętrznego.

Tryb wykonywania kontroli wewnętrznej oraz audytu wewnętrznego określa regulamin ustalony przez dyrektora generalnego[31].

Jeśli chodzi o kontrolę zewnętrzną, szczególną rolę – w moim przekonaniu – odgrywa kontrola sądowa[32], ponieważ w każdym państwie demokratycznym kontrolę działalności władzy publicznej sprawują niezawisłe sądy. Wyróżnić można kontrolę prowadzoną przez sądownictwo administracyjne i kontrolę prowadzoną przez sądownictwo powszechne. Zauważmy, że jedynie w przypadku wydania decyzji administracyjnych istnieje możliwość kontroli sądownictwa administracyjnego (art. 2a ust. 4 i 5). Uznaniowy charakter decyzji administracyjnych nie wyklucza ich kontroli przez sądy administracyjne, która wówczas polega na sprawdzeniu, czy wydanie decyzji nastąpiło w wyniku prawidłowo przeprowadzonego postępowania i w oparciu o dokładnie wyjaśniony stan faktyczny. Sąd administracyjny bada również, czy decyzja nie nosi cech dowolności, natomiast sam wybór rozstrzygnięcia, dokonywany

---

[30] C. Szydłowski, *Kontrola działalności władzy publicznej*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania kraju PAN" 2014, nr 23, s. 154.

[31] Przepisy § 7 i 8 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 840).

[32] Kontrola zewnętrza jest sprawowana również przez inne organy, takie jak: NIK, Prokuratura i Policja, RPO itd.

na podstawie kryteriów słuszności i celowości, pozostaje już poza kontrolą sądowo-administracyjną (wyrok NSA z 23 września 1996 r., /SA/Ka 1418/95/)[33].

W innych przypadkach stosowania przez KOWR prawa w zakresie obrotu nieruchomościami przy istnieniu szeroko rozumianego uznania administracyjnego nie ma zapewnionej kontroli, zwłaszcza sądów powszechnych. Tymczasem – jak zauważono – brak efektywnej oraz skutecznej kontroli zewnętrznej działalności władz publicznych, sprawowanej przez instytucje, przyczynia się do spadku zaufania obywateli do poszczególnych organów władzy publicznej[34]. Kontrola sprawowana przez sądownictwo powszechne jest szczególnie pożądana w zakresie ingerencji w prawo własności, z czym mamy do czynienia w przypadku przepisów dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi. Tylko niezawisły sąd może stać na straży wolności i praw jednostki oraz praw innych podmiotów[35]. Należy zatem żałować, że w ukur nie zawarto norm dających możliwość odwołania się do sądów powszechnych, które sprawdzałyby stosowanie prawa w sytuacjach zwrotów niedookreślonych i w przypadku uznania administracyjnego w szerokim rozumieniu.

5. PODSUMOWANIE

Odpowiedzialna i nowoczesna władza publiczna, zarządzając działalnością podległych jej organizacji publicznych, powinna kierować się zasadami społecznej odpowiedzialności. Społecznie odpowiedzialny organ administracji musi traktować swoich interesariuszy rzetelnie oraz uczciwie. Jak wykazano, w obszarze społecznej odpowiedzialności ważną rolę odgrywają normy oraz zasady etyczne, które powinny być podstawowym wyznacznikiem działania władz publicznych[36]. Usługi świadczone przez administrację mają swoją specyfikę, a na ich kształtowanie i ocenę wpływają m.in. ustalone odgórnie standardy usług i procedury, w tym również procedury stosowania prawa[37]. Czynnikami wpływającymi na jakość usług w administracji są m.in. czynniki organizacyjno-prawne[38], na które składają się nie tylko obowiązujące

---

[33] A. Ostrowska, *Teoretyczne*..., *op. cit.*, s. 29.

[34] C. Szydłowski, *Kontrola*..., *op. cit.*, s. 147.

[35] A. Matysiakiewicz, M. Męczyńska, *Sądowoadministracyny model stosowania prawa jako źródło problemów orzeczniczych organów administracji publicznej oraz ogólnego poczucia niesprawiedliwości* [w:] *Sądowe stosowanie prawa*, red. B. Dolnicki, Katowice 2014, s. 29.

[36] A.K. Koźmiński, *Zarządzanie w warunkach niepewności. Podręcznik dla zaawansowanych*, Warszawa 2005, s. 53–54.

[37] Na kształtowanie i ocenę usług świadczonych przez administrację wpływają: a) rodzaj świadczonej usługi, b) poziom emocjonalnego zaangażowania i częstotliwość, c) nastawienie do rządzących, d) poziom wiedzy o usługach, urzędach, f) lokalne obciążenia podatkowe i opłaty, g) ustalone odgórnie standardy usług i procedury, h) stereotypowe postrzeganie urzędu.

[38] Czynnikami wpływającymi na jakość usług w administracji są czynniki: a) społeczne (kompetencja, komunikacja, otwartość, świadomość jakości, b) przywództwa, c) ekonomiczne (możli-

przepisy, ale i realizowane procesy[39], wśród których wyróżnić trzeba procesy (procedury) stosowania prawa.

Na Krajowy Ośrodek nałożono szereg istotnych obowiązków z zakresu prawa obrotu nieruchomościami. Owe szczególne zasady obrotu nieruchomościami rolnymi wprowadzone przepisami ukur uznaje się wręcz za ograniczenie prawa własności[40]. Co więcej, przepisy ukur zawierają wiele zwrotów niedookreślonych i klauzul generalnych, co powoduje przesunięcie obowiązku konkretyzacji normy na etap stosowania prawa. Zatem to KOWR, stosując przepisy, będzie musiał wypełnić te normy treścią w konkretnej sytuacji. To może być niebezpieczne, gdyż nieodpowiednie użycie wynikającego z niedookreślonych przepisów luzu decyzyjnego niesie ze sobą możliwość pojawienia się wątpliwości interpretacyjnych. Ponadto fakt, że konkretyzacja normy następuje nie w procesie tworzenia, a przy stosowaniu prawa, napotyka pewne trudności związane z ryzykiem arbitralności rozstrzygnięć KOWR jako organu stosującego prawo.

Tym samym to na organie administracyjnym ciąży obowiązek takiego stosowania prawa, aby nie można było organowi zarzucić nie tylko naruszenia prawa materialnego czy procedury, ale i zasad odpowiedzialności społecznej. Te dwie płaszczyzny bowiem przenikają się wzajemnie i oddziaływają na siebie. Na społeczną odpowiedzialność organu administracji wpływają stabilność oraz przewidywalność reguł i procedur administracyjnych[41].

Zaproponowane przeze mnie zasady stosowania prawa stanowią *de facto* konkretyzację zasad społecznej odpowiedzialności. Są mechanizmami wdrażania społecznej odpowiedzialności przy stosowaniu prawa obrotu nieruchomościami rolnymi nie tylko przez KOWR, ale i przez każdy organ administracji. Niezależnie od tego należałoby kierować do ustawodawcy postulaty w sprawie nowelizacji przepisów ukur – o wprowadzenie precyzyjnych przepisów zawierających precyzyjne określone normy.

---

wości doskonalenia jakości, stopnia dofinansowania, d) subsydiowania, kosztów społecznych i ekonomicznych, e) organizacyjno-prawne (obowiązujące przepisy, procesy realizowane), f) monitorowania procesów, powiązania między procesami), g) techniczno-środowiskowe (otoczenie, infrastruktura, rozwój e-usług itp.).

[39] Zob. D. Fleszer, *Jakość usług w administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie" 2001, nr 2, s. 77 i przywołana tam literatura.

[40] J. Pisuliński, *O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Rejent" 2016, nr 5; K. Maj, *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny" 2016, nr 2.

[41] Por. teorię moralnych instytucji B. Dorbeck-Jung, *Towords Reflexive Responsibility. New Ethics for Public Administration* [w:] A. Hondeghem (ed.), *Ethics and Accountability in Context of Governance and New Public Management*, Amsterdam 1998, s. 45–45; Ph. Selznick, *The Moral Commonwealth. Social Theory and The Promise of Community*, Oxford 1992, vol. III, s. 229–354.

Należy podkreślić, że bez jasnego i mądrego prawa oraz bez rozsądnych, działających w oparciu o nie instytucji jakiekolwiek poważne mówienie o prawach obywatela jest co najwyżej pompatyczną retoryką lub katalogiem pobożnych życzeń. Pamiętać należy, że prawo do dobrej administracji to podstawowe prawo obywatela[42], a współcześnie zaufanie publiczne – rozumiane jako przekonanie o kompetencji, rzetelności, uczciwości, prawdomówności, bezinteresowności rządu i instytucji publicznych – jest bardziej potrzebne niż kiedykolwiek[43].

---

[42] J. Kochanowski, *O dobrą administrację*, www.rpo.gov.pl/pliki/12118864680.pdf (18.12.2018).

[43] P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007, s. 377; D. Konopka, *Rewitalizacja zaufania do administracji publicznej w Polsce* [w:] *Samorządność w warunkach kryzysu*, red. S. Partycki, Lublin 2013, s. 216.

LITERATURA:

Bochania K., *Znaczenie klauzul generalnych w stosowaniu prawa krajowego i międzynarodowego* [w:] *Klauzule generalne w prawie krajowym i obcym*, red. L. Zacharko, Katowice 2016.

Bogucka I., *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 1992, nr 10.

Bowen H., *Social responsibility of the businessman*, New York 1953.

Broniewska M.J., *Społeczna odpowiedzialność administracji publicznej*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica" 2012, nr 265.

Czerwińska-Koral K., *Nowe funkcje Agencji Nieruchomości Rolnych w świetle ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2015, nr 1.

Davis K., *The case against business assumption of social responsibilities*, „Academy of Management Journal" 1973, no. 16.

Dorbeck-Jung B., *Towords Reflexive Responsibility. New Ethics for Public Administration* [w:] A. Hondeghem (ed.), *Ethics and Accountability in Context of Governance and New Public Management*, Amsterdam 1998.

Fleszer D., *Jakość usług w administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie" 2001, nr 2.

Kochanowski J., *O dobrą administrację*, www.rpo.gov.pl/pliki/12118864680.pdf (18.12.2018).

Konopka D., *Rewitalizacja zaufania do administracji publicznej w Polsce* [w:] *Samorządność w warunkach kryzysu*, red. S. Partycki, Lublin 2013.

Koźmiński A.K., *Zarządzanie w warunkach niepewności. Podręcznik dla zaawansowanych*. Warszawa 2005.

Maj K., *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny" 2016, nr 2.

Matysiakiewicz A., Męczyńska M., *Sądowoadministracyny model stosowania prawa jako źródło problemów orzeczniczych organów administracji publicznej oraz ogólnego poczucia niesprawiedliwości* [w:] *Sądowe stosowanie prawa*, red. B. Dolnicki, Katowice 2014.

Ostrowska A., *Teoretyczne aspekty uznania administracyjnego* [w:] *Wykładnia prawa. Odrębności w wybranych gałęziach prawa*, red. L. Leszczyński, Lublin 2006.

Pisuliński J., *O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Rejent" 2016, nr 5.

PN-ISO 26000 Wytyczne dotyczące społecznej odpowiedzialności, Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa 2012.

Prawo rolne, red. P. Czechowski, Warszawa 2011.

Rudnicka A., *CSR – doskonalenie relacji w firmie*, Warszawa 2012.

Selznick Ph., *The Moral Commonwealth. Social Theory and The Promise of Community*, Oxford 1992.

Sztompka P., *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007.

Szydłowski C., *Kontrola działalności władzy publicznej*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN" 2014, nr 23.

Ślęzak-Gładzik I., *Społeczna odpowiedzialność w ujęciu normy międzynarodowej ISO 26000 Guidance on Social Responsibility*, „Modern Management Review" 2013, nr 3.

Śliwka M., *Znaczenie zwrotów niedookreślonych na tle orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Iuridica Lublinesia" 2010, nr 1.

Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2003.

WOJCIECH DYLĄG

Społeczna odpowiedzialność administracji publicznej w kontekście działań realizowanych na rzecz społeczności przez Oddział ZUS w Rzeszowie

ZAKŁAD UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

1. ZAUFANIE DO ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

W świetle zmian, jakie zachodzą w przestrzeni społecznej i gospodarczej oraz w sferze zarządzania, dostrzegalny jest wzrost konieczności implementacji CSR na grunt administracji publicznej. Wypracowanie i wdrożenie nowych form współpracy szkolnictwa wyższego, sektora biznesowego, związków zawodowych, organizacji pozarządowych oraz administracji publicznej to jeden z celów stawianych nowoczesnemu podejściu do społecznej odpowiedzialności biznesu i administracji. Administracja publiczna jest strukturą organizacyjną o szczególnej misji – służy wykonywaniu zadań publicznych zaspokajających wybrane potrzeby społeczne w ramach normatywnych wyznaczonych przez obowiązujące prawo. Warto diagnozować zarówno obecne regulacje, które umożliwiają stosowanie praktyk społecznej odpowiedzialności, jak i te, które takie działania uniemożliwiają.

Samo zdefiniowanie pojęcia współczesnej administracji publicznej wydaje się być zadaniem trudnym, wieloaspektowym i niejednoznacznym. Literatura i doktryna wskazuje jednak na szereg definicji. H. Izdebski i M. Kulesza podkreślają, że jest to „zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego (dobra wspólnego) przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach”[1].

Z kolei I. Lipowicz twierdzi, że jest to „system złożony z ludzi, zorganizowany w celu stałej i systematycznej, skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej polegającej głównie (choć nie wyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych w tym celu we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne”[2].

Należy zwrócić uwagę także na definicję celowościowo-podmiotową administracji publicznej zaproponowaną przez J. Bocia – to „przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”[3].

W świetle powyższego wydaje się, że zdefiniowanie współczesnej administracji publicznej winno zawierać zarówno kontekst kompetencyjny, realizację zadań o charakterze służebnym, jak i budowę zaufania do instytucji w pryzmacie jej zdań i społecznej odpowiedzialności.

Warto poddać refleksji pojęcie służebnej roli administracji publicznej w kontekście zaufania jej klientów. Jak wskazuje *Słownik języka polskiego* „zaufanie jest

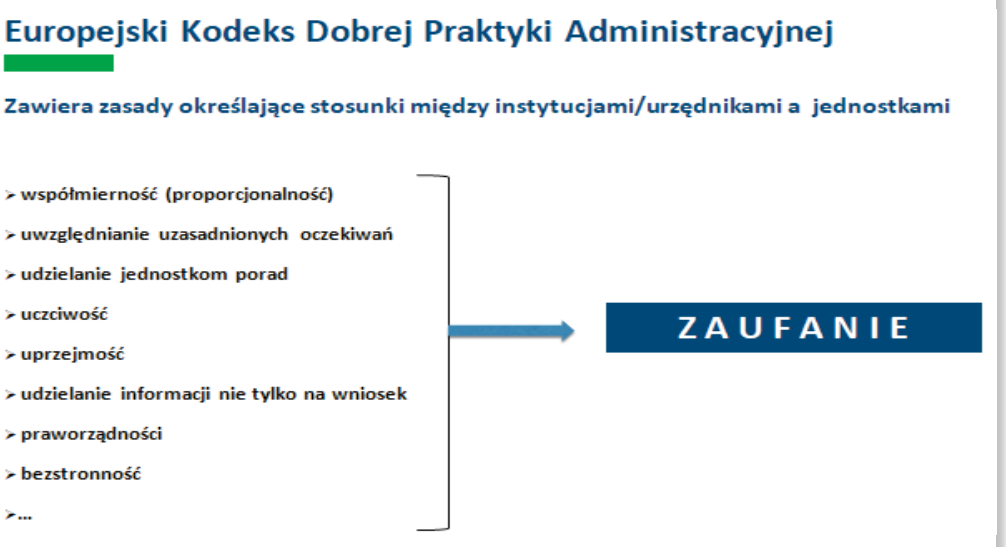
---

[1] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.
[2] I. Lipowicz [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2000.
[3] J. Boć, *Prawo administracyjne,* Wrocław 2004.

przekonaniem, że jakiejś osobie lub instytucji można ufać, że ktoś posiada jakieś umiejętności i potrafi je odpowiednio wykorzystać”[4].

Można doszukiwać się w orzecznictwie i literaturze wytycznych dotyczących zasad budowania zaufania do instytucji. Nie jest to jednak proste. Katalog zasad określających stosunki między instytucjami/urzędnikami a jednostkami (klientami) zawiera m.in. *Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej*[5]. Wydaje się, że wskazane w nim zasady, cechy i normy postępowania urzędniczego będą determinantami budowania zaufania do administracji.

Wykres 1. Budowa zaufania do administracji



Źródło: opracowanie własne

Zaufanie do instytucji administracji publicznej kształtują nie tylko kanony i wytyczne związane z prawidłowym i rzetelnym wykonywaniem zadań wskazane w przepisach czy zasadach. Istnieją także pewne oczekiwania klienta w kontakcie z pracownikiem administracji publicznej, które mają wpływ na zaufanie, szacunek oraz wypracowanie wzorcowej współpracy. Wśród oczekiwań klienta wskazać można:

- urzędnik jest wobec niego szczery, a szczerość ta nie wynika jedynie z dobrej woli, ale jest oparta na kompetencjach w postaci wiedzy i doświadczenia,
- urzędnik powinien identyfikować się z nim i jego potrzebami,

[4] *Słownik języka polskiego*, sjp.pwn.pl (18.12.2018).

[5] Zob. *Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej*. Decyzja w sprawie kodeksu dobrej praktyki administracyjnej została opublikowana w Dz. Urz. UE z 2011 r. nr C 285/3.

- w sytuacji trudnej otrzyma kompleksową pomoc, nie tylko w związku ze sprawą, z którą przyszedł,
- nie powinien czuć się na przegranej pozycji,
- powinien być pewien, że otrzyma wsparcie[6].

Obywatel w kontakcie z pracownikiem organu zawsze powinien mieć przekonanie, że postępowanie prowadzone jest zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów prawa, że respektowane są uprawnienia jego uczestników, że wszelkie wątpliwości rozstrzygane będą na korzyść obywatela, że organ wywiązuje się ze swoich obowiązków i dąży do sprawnego i efektywnego zakończenia sprawy. Zasada zaufania obywateli do organów państwa uznawana jest za klamrę, która spina całość ogólnych zasad postępowania. Każdy bowiem ma prawo domagać się, by organ państwa, wykonując swe zadanie, dołożył należytej staranności w swoich działaniach oraz w wyjaśnieniu zaistniałych sytuacji problematycznych[7].

2. SPOŁECZNA ODPOWIEDZIALNOŚĆ ADMINISTRACJI

Budowaniu zaufania do instytucji niewątpliwie sprzyja stosowanie przez nie zasad społecznej odpowiedzialności.

W literaturze przedmiotu społeczna odpowiedzialność (CSR) definiowana jest różnie. Społeczna odpowiedzialność to filozofia prowadzenia działalności gospodarczej oparta na budowaniu trwałych, przejrzystych relacji ze wszystkimi zainteresowanymi stronami: pracownikami, klientami, dostawcami, akcjonariuszami. Społeczna odpowiedzialność to prowadzenie biznesu w taki sposób, by uwzględniać prawo, wartości etyczne, szacunek dla pracowników, społeczeństwa i środowiska przyrodniczego[8].

Można mówić o samoistnej społecznej odpowiedzialności administracji publicznej oraz o pozaorganizacyjnej – zewnętrznej – odpowiedzialności, a także o odpowiedzialności pracowników instytucji. Samoistna społeczna odpowiedzialność administracji publicznej wiąże się z realizowaną przez nią polityką działalności zorientowanej na interesy szeroko pojętej grupy interesariuszy. Należałoby w tym miejscu wskazać na podejmowanie działań i inicjatyw wykraczających poza obowiązki wskazane normatywnie, ale mieszczące się w sferze przez obowiązujące przepisy dopuszczalnej.

---

[6] Por. Ż. Skrenty, *Zaufanie obywateli do organów władzy publicznej w świetle orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny*, „PWSZ IPiA Studia Lubuskie" 2013, nr 9.

[7] Wyrok Sądu Rejonowego w Brzesku z 4 kwietnia 2018 r., I C 391/16.

[8] A. Lewicka-Strzałecka, *Miejsce CSR w europejskiej strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym" 2009, nr 1.

Wskazana pozaorganizacyjna i zewnętrzna odpowiedzialność może wiązać się z oczekiwaniami klientów administracji lub z zapotrzebowaniem organizacji działających na ich rzecz. Przykładem takiego działania może być uczestnictwo administracji publicznej w wydarzeniach organizowanych przez podmioty zewnętrzne na rzecz określonej grupy społecznej lub części społeczeństwa czy wreszcie określonych osób – np. zaangażowanie się w wydarzenia na rzecz seniorów lub na rzecz osób z niepełnosprawnością.

Z kolei społeczna odpowiedzialność pracowników instytucji jest związana z zaangażowaną, niewymuszoną postawą w sytuacjach i okolicznościach, wobec których natura człowieka nie pozwala na obojętność. Przykładem może być pomoc dla osób niezatrudnionych w danej organizacji, pomoc dla współpracowników lub odpowiedź na prośby organizacji pożytku publicznego.

Na przesłanki i możliwości związane z podejmowaniem działań z zakresu odpowiedzialności społecznej w administracji publicznej wskazuje K. Mizera. Proponowane i wdrażane są rozwiązania dotyczące nowych form współpracy pracy administracji publicznej, sektora biznesu, związków zawodowych oraz organizacji społecznych na rzecz tworzenia wspólnego dobra[9].

Dostrzegając obecne zmiany gospodarcze, a także rozwój administracji publicznej, wydaje się, że społeczna odpowiedzialność administracji powinna być importowana z sektora biznesowego. Administracja publiczna powinna korzystać z jego zasad, metod i doświadczeń – oczywiście przy zachowaniu standardów i norm wyznaczonych przepisami, właściwych dla administracji.

3. SPOŁECZNA ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZAKŁADU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Stosowanie zasad społecznej odpowiedzialności w instytucjach publicznych poprawia ich reputację, umożliwia budowanie wartościowego i stabilnego zespołu pracowników, pozytywnie wpływa na środowisko naturalne oraz obniża koszty funkcjonowania. Dla administracji to sposób na zmianę: odejście od biurokracji na rzecz zarządzania publicznego. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, który chce być instytucją zaufania publicznego, szanuje zasady etyczne, prawa człowieka, pracownika oraz dba o środowisko naturalne. Odpowiedzialnie współpracuje z klientami oraz kontrahentami[10].

---

[9] K. Mizera, *Odpowiedzialność społeczna w administracji publicznej,* „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu" 2011, nr 24.

[10] *Społeczna odpowiedzialność ZUS. Raport 2017*, Warszawa 2018.

Administracja publiczna realizuje szereg zadań wynikających z obowiązujących przepisów. Niemniej jednak zachodzi wyraźna potrzeba jej odbiurokratyzowania i wzmacniania otwartości na potrzeby zarówno klienta, jak i szeroko rozumianych interesariuszy życia publicznego.

Bez takiego sposobu myślenia trudne byłoby przyjęcie przez ZUS wizji: „Wizją Zakładu jest osiągnięcie statusu innowacyjnej instytucji zaufania społecznego" oraz misji: „Sprawna, przyjazna i rzetelna obsługa klientów realizowana na podstawie przepisów prawa, zasad racjonalnego i przejrzystego gospodarowania środkami finansowymi, wykorzystująca nowoczesne technologie i potencjał pracowników".

Wizja ZUS stanowi deklarację najważniejszego priorytetu strategicznego, jakim jest budowanie zaufania obywateli, przedsiębiorców i instytucji do ZUS. Misja zaś wskazuje sposoby osiągnięcia tego nadrzędnego celu. Zarówno wizja, jak i misja ZUS są zgodne z obowiązującymi kierunkami rozwoju administracji publicznej w Polsce, których nadrzędną ideą jest budowa państwa otwartego na potrzeby obywatela i nowoczesne technologie, a jednocześnie sprawnie i efektywnie realizującego zadania publiczne[11].

Jak wskazuje prof. G. Uścińska – prezes ZUS, podstawowym aspektem działalności ZUS jest stosowanie prawa ubezpieczeń społecznych w praktyce. Społeczna odpowiedzialność ZUS polega właśnie na tym, że rzetelne stosowanie przepisów prawa idzie w parze z troską o klientów, których to prawo dotyczy. Społeczna odpowiedzialność ZUS to także troska o uczciwość i przejrzystość procedur, dbałość o pracowników, ochrona środowiska naturalnego i edukowanie młodzieży (i nie tylko jej). To również afirmacja społeczności lokalnych, z ich potrzebami, problemami, ale i wartościowymi przedsięwzięciami, do których w miarę możliwości przyłączają się pracownicy ZUS oraz sam ZUS[12].

Zakład Ubezpieczeń Społecznych odpowiedzialność społeczną realizuje w 7 kategoriach działań[13]. Jak wskazano w *Raporcie 2017 – społeczna odpowiedzialność ZUS*, do kategorii tych należą: zaangażowanie społeczne i rozwój społeczności lokalnej, praktyki z zakresu pracy, uczciwe praktyki operacyjne, środowisko, ład organizacyjny, zagadnienia konsumenckie, prawa człowieka.

Na potrzeby niniejszego opracowania zaprezentowane zostaną wybrane przykłady zaangażowania społecznego i rozwój społeczności lokalnej na przykładzie rzeszowskiego oddziału ZUS.

---

[11] Zob. uchwała nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii Sprawne państwo 2020.

[12] *Społeczna odpowiedzialność ZUS..., op. cit*.

[13] PN-ISO 26000, 2012:16.

4. DZIAŁANIA REALIZOWANE PRZEZ RZESZOWSKI ODDZIAŁ ZAKŁADU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

4.1. Wprowadzenie

Niewątpliwie szeroki wachlarz wydarzeń podejmowanych i realizowanych przez rzeszowski oddział ZUS jest wyrazem dbałości o interesy i potrzeby klientów. Szkolenia, konferencje, warsztaty, fora – to przejaw aktywności realizowanej na rzecz podnoszenia poziomu wiedzy i popularyzacji informacji o ubezpieczeniach społecznych.

Należy podkreślić, że organizowane wydarzenia mają podłoże o charakterze celowościowym lub wynikającym z bieżącego zapotrzebowania klientów ZUS. Warto zauważyć, że część przedsięwzięć jest pokłosiem zgłaszanych przez nich potrzeb, identyfikacji problemów, wyjściem z informacjami w obliczu zachodzących zmian w prawie bądź sposobem na szerzenie wiedzy o ubezpieczeniach społecznych.

Zaangażowanie rzeszowskiego oddziału ZUS wyrażające się szeregiem różnych *eventów* jest efektem realizacji zarówno założeń centralnych, jak i inicjatywy przejawianej w regionie.

Wydaje się zatem, że indywidualne podejście, urzeczywistniane zwłaszcza przez pracowników ZUS, cechuje się szczególną wrażliwością społeczną na polu wsparcia poszczególnych grup klientów. Zindywidualizowane podmiotowo działania ukierunkowane są na poszczególne grupy klientów – aby właściwie i komplementarnie zrozumieć oraz zrealizować ich potrzeby.

Grupy docelowe odbiorców działań informacyjno-edukacyjnych wyróżniono w następujący sposób:

1) ze względu na relację z ZUS:
   a) klienci ZUS:
      - płatnicy składek (duże korporacje, strategiczni płatnicy; małe i średnie przedsiębiorstwa – MŚP, mikroprzedsiębiorcy),
      - ubezpieczeni,
      - świadczeniobiorcy,
   b) księgowi, pracownicy działów kadrowych,
   c) lekarze upoważnieni do wystawiania zaświadczeń lekarskich,
   d) przedstawiciele instytucji współpracujących z ZUS,
   e) społeczności lokalne;
2) ze względu na opiniotwórczą rolę:
   a) liderzy opinii, którzy specjalizują się w tematyce ubezpieczeń społecznych (dziennikarze, eksperci, naukowcy, politycy, urzędnicy),
   b) otoczenie regulacyjne,
   c) organizacje pracodawców,

d) liderzy opinii, którzy nie specjalizują się w tematyce ubezpieczeń społecznych (dziennikarze, naukowcy, urzędnicy, politycy, posłowie, samorządowcy),
e) przedstawiciele uczelni wyższych,
f) *think tanki*,
g) środowiska międzynarodowe,
h) nauczyciele;

3) ze względu na szczególną potrzebę kształtowania świadomości ubezpieczeniowej:
a) młodzież szkolna, studenci,
b) nauczyciele,
c) osoby dorosłe, które nie są ubezpieczone w ZUS, czyli osoby bezrobotne i pracujące w szarej strefie,
d) przyszli przedsiębiorcy;

4) ze względu na znaczenie dla instytucji (klienci wewnętrzni):
a) obecni, byli i przyszli pracownicy ZUS,
b) kadra menedżerska ZUS,
c) Rada Nadzorcza,
d) stażyści i praktykanci,
e) lekarze orzecznicy,
f) przedstawiciele związków zawodowych.

Ponadto ZUS realizuje, przy współpracy m.in. z partnerami społecznymi, wiele działań na rzecz seniorów.

Dzięki koncentracji na poszczególnych grupach docelowych oraz odpowiedniemu sformułowaniu przekazu ZUS może efektywniej się z nimi komunikować.

Przedsięwzięcia i inicjatywy podejmowane i realizowane przez ZUS w Rzeszowie podzielić można na kilka kategorii: (1) wynikające z zadań centralnych o charakterze ogólnopolskim; (2) będące przedsięwzięciami własnymi Oddziału ZUS w Rzeszowie, (3) współuczestnictwo, współpartycypacja w wydarzeniach organizowanych przez podmioty zewnętrzne, (4) wsparcie organizacji pożytku publicznego przez ZUS, (5) wsparcie osób, podmiotów i instytucji oferowane przez pracowników ZUS.

Zindywidualizowane podejście do wskazanych grup ZUS przejawia m.in. w wydawnictwach adresowanych do klientów, w tym takich periodykach, jak: „ZUS dla Ciebie", „ZUS dla Biznesu", „ZUS dla Seniora", „ZUS dla Studenta".

Warto podkreślić ogólnopolskie przedsięwzięcia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, realizowane także lokalnie przez oddział w Rzeszowie. Inicjatywy te są podejmowane i nadzorowane przez centralę ZUS, a adresatami – poszczególne grupy klientów. Te inicjatywy to np. organizacja: Dni Ubezpieczonego, Dnia Seniora, Dnia Osób z Niepełnosprawnością, Tygodnia Przedsiębiorcy.

ZUS szczególną wagę przywiązuje do działalności edukacyjnej na poziomie szkolnictwa podstawowego, ponadpodstawowego i wyższego. Przykładami współpracy ze szkolnictwem wszystkich szczebli są realizowane na terenie całego kraju: „Projekt z ZUS" i „Lekcje z ZUS". W 2016 r. współpraca ze szkołami wyższymi nabrała systemowego charakteru. Od tego czasu ZUS podpisuje umowy z państwowymi i prywatnymi uczelniami kształcącymi na kierunkach humanistycznych, ekonomicznych oraz technicznych. Głównym celem tej współpracy jest zaangażowanie środowiska akademickiego w program „Ubezpieczenia społeczne – edukacja z ZUS". Umowy mają charakter ramowy, a współpraca z każdą uczelnią ma indywidualny rys. Koncentruje się na kilku typach działalności: edukacji i poradnictwie, studiach z zakresu ubezpieczeń społecznych (w tym także dla pracowników ZUS), współpracy naukowo-badawczej. Na prośbę koordynatorów programu ZUS opracował nowy moduł wykładu, zatytułowany „ZUS dla studenta – prowadzenie działalności gospodarczej" (realizowany jest od roku akademickiego 2017/2018). Ma to być swego rodzaju przewodnik dla młodego człowieka, który zdecyduje się na prowadzenie biznesu. Dlatego jest ważne, by student przedsiębiorca dowiedział się, jakie ma zobowiązania wobec ZUS, ale też z jakich ulg może skorzystać na początku prowadzenia działalności. Z myślą o studentach prowadzony jest także inny projekt. Powstał dzięki współpracy ze Związkiem Banków Polskich. To Nowoczesne Zarządzanie Biznesem (NZB) wdrażane przez Centrum Prawa Bankowego i Informacji[14].

Przejawem realnych działań na rzecz klientów są także szkolenia mające na celu przekazanie informacji, uzupełnianie i podnoszenie poziomu wiedzy, m.in. w związku ze zmianami przepisów (np. przy wdrażaniu projektu e-Składka czy elektronicznych zwolnień lekarskich) oraz aktywne uczestnictwo w wydarzeniach organizowanych przez inne instytucje (np. udział ekspertów ZUS).

W celu ukazania perspektywy regionalnej społecznej odpowiedzialności ZUS poniżej zaprezentowano wybrane przedsięwzięcia własne rzeszowskiego oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

4.2. Ogólnopolska konferencja „Podkarpacie dla biznesu"

Początek nowego roku to często czas wejścia w życie wielu nowych lub znowelizowanych przepisów prawa. „Podkarpacie dla biznesu" jest największym wydarzeniem realizowanym przez rzeszowski oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Pierwsza edycja konferencji odbywała się w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego, a od drugiej Oddział ZUS zaprosił do współpracy Politechnikę Rzeszowską im. Ignacego Łukasiewicza. Pomysł organizacji konferencji,

[14] *Społeczna odpowiedzialność ZUS…*, *op. cit*.

sygnalizującej pojawiające się zmiany, zrodził się w 2016 r. w ramach funkcjonującej wówczas Społecznej Podkarpackiej Akademii Najlepszych Praktyk (SPANP). W jej ramach rzeszowski ZUS zaprosił do współpracy partnerów, uwzględniając rodzaj wykonywanych przez nich zadań. Wśród nich znalazły się urzędy administracji publicznej, organy samorządu terytorialnego, instytucje i organizacje państwowe, uczelnie szkół wyższych i średnich, organizacje pozarządowe, stowarzyszenia i fundacje działające na rzecz społeczności lokalnych i regionalnych, organizacje zrzeszające przedsiębiorców instytucji działających na rzecz rolników.

Wartością konferencji „Podkarpacie dla biznesu" jest synergia działań wszystkich zaangażowanych w nią podmiotów, dzięki czemu możliwe jest dostarczenie zintegrowanego pakietu wiedzy i praktycznych porad skierowanych do konkretnej grupy odbiorców – w tym przypadku do przedsiębiorców, pracodawców, osób planujących rozpoczęcie prowadzenia działalności gospodarczej oraz do pozostałych uczestników rynku pracy. W konferencji uczestniczą także przedstawiciele różnych szczebli administracji, w tym samorządowej, oraz organizacji działających na rzecz pracowników, pracodawców i pożytku publicznego.

Cechą wyróżniającą to cieszące się dużą popularnością i frekwencją wydarzenie jest synergia i współpraca wielu partnerów zaproszonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Dotychczas wśród partnerów merytorycznych konferencji byli m.in.: Generalny Inspektorat Ochrony Danych Osobowych, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urząd Zamówień Publicznych, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Rzeszowie, Państwowa Inspekcja Pracy, Izba Administracji Skarbowej w Rzeszowie, Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej, Urząd Statystyczny w Rzeszowie, Business Centre Club, Pracodawcy RP, Uniwersytet Rzeszowski, WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa, Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie, powiatowe urzędy pracy, Ogólnopolskie Stowarzyszenie Pracowników Służby BHP, Okręgowa Izba Radców Prawnych w Rzeszowie.

O randze organizowanego wydarzenia świadczą patronaty, które udzielane były m.in. przez: Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Wojewodę Podkarpackiego, Marszałka Województwa Podkarpackiego, Prezydenta Miasta Rzeszowa, Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, Forum Odpowiedzialnego Biznesu.

Celem konferencji jest więc merytoryczne i praktyczne wsparcie przedsiębiorczości w regionie, motywowanie do jej rozwoju oraz tworzenia nowych miejsc pracy z wykorzystaniem potencjału kadrowego Podkarpacia, ze szczególnym uwzględnieniem absolwentów uczelni wyższych będących nośnikiem wysokiego poziomu merytorycznego, kreatywności i innowacyjności. Intencją jest także zwrócenie uwagi

na wymiar społecznej odpowiedzialności biznesu oraz wpływ biznesu na politykę prorodzinną. Wartością dodaną konferencji jest stworzenie swoistego forum wymiany poglądów oraz platformy współpracy łączącej świat nauki, biznesu i administracji publicznej.

4.3. Seminarium-debata „Kobieta na rynku pracy"

Zwrócenie uwagi na pozycję kobiet na rynku pracy oraz przekaz informacji, zarówno prawnych, jak i praktycznych, to cele inicjatywy podjętej przez rzeszowski ZUS wraz z Uniwersytetem Rzeszowskim (Biuro Karier UR). Wydarzenie organizowane jest corocznie 8 marca, w Międzynarodowy Dzień Kobiet. Celem seminarium oraz odbywającej się po jego zakończeniu debaty jest merytoryczne i praktyczne wsparcie kobiet podejmujących zatrudnienie, a także promocja podejmowania działalności gospodarczej. Założeniem organizacyjnym jest przekaz wiedzy w miłej i przyjaznej atmosferze. Dotychczas w programie znajdowały się takie zagadnienia, jak: biznes i macierzyństwo – czyli świadczenia z ubezpieczeń społecznych, ochrona kobiet w prawie pracy, mobbing i dyskryminacja, doświadczenia w prowadzeniu własnego biznesu, kobieta w mundurze, kobieta w świecie mediów, kobieta w świecie teatru, kobieta w świecie gier, sytuacja kobiet na rynku pracy. Inspirującym dla uczestniczek elementem organizowanego wydarzenia jest każdorazowo inna prelekcja psychologa i coacha. Wśród dotychczasowych ponad 800 uczestniczek były przedstawicielki m.in. świata akademickiego, nauki, biznesu, mediów oraz administracji publicznej, służb i inspekcji.

Od 2019 r. wydarzenie zmienia nazwę na „Podkarpacki dzień kobiet". Zmianie ulega także formuła całego przedsięwzięcia. W zamyśle organizatorów należy odejść od sformalizowanej treści seminaryjnej do swobodnych wypowiedzi zaproszonych uczestniczek – prelegentek oraz *hydeparku* – czyli wymiany dobrych praktyk i dzielenia się doświadczeniami. Nowy scenariusz przewiduje także oprawę muzyczno-kulturalną oraz organizację *sub-eventów* będących jego uzupełnieniem.

Wydaje się, że nieszablonowe podejście do edukacji i przekazywania informacji o ubezpieczeniach społecznych przez ZUS poprzez „Podkarpacki dzień kobiet" będzie procentowało i powodowało wzrost poziomu wiedzy na temat tej gałęzi prawa. Efektem ubocznym jest niewątpliwie budowa pozytywnego wizerunku i zaufania do instytucji. Warto też zauważyć, że otwartość i zaangażowanie w tego typu wydarzeniach stanowią realizację wizji ZUS, którą jest osiągnięcie statusu innowacyjnej instytucji zaufania społecznego[15].

[15] Strategia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2016–2020.

4.4. Ogólnopolska konferencja w ramach Międzynarodowego Dnia Pamięci Ofiar Wypadków przy Pracy i Chorób Zawodowych

Zakład Ubezpieczeń Społecznych realizuje szereg projektów związanych z zapobieganiem wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym, z uwzględnieniem zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej w aspekcie jej wpływu na powstawanie tych zdarzeń. Wśród inicjatyw jest ukierunkowane na pracodawców i pracowników upowszechnianie wiedzy o zagrożeniach powodujących wypadki przy pracy i choroby zawodowe oraz sposobach przeciwdziałania tym zagrożeniom[16]. Rzeszowski oddział ZUS co roku pod koniec kwietnia organizuje konferencję w ramach upamiętnienia Międzynarodowego Dnia Pamięci Ofiar Wypadków przy Pracy i Chorób Zawodowych. Przed konferencją, z inicjatywy ZUS, organizowane jest także spotkanie połączone ze złożeniem kwiatów przed pomnikiem Pamięci Ofiar Wypadków Przy Pracy w Tarnobrzegu. Sama konferencja i spotkanie w Tarnobrzegu ma na celu upamiętnienie ofiar wypadków, zwrócenie uwagi na nasze bezpieczeństwo w miejscu pracy, a jednocześnie jest apelem o wspólne budowanie kultury bezpieczeństwa pracy.

Konferencja jest największym na Podkarpaciu wydarzeniem poświęconym kwestiom bezpieczeństwa pracy. Średnio uczestniczy w niej ponad 230 osób. Jest ona nie tylko przejawem społecznego zaangażowania instytucji uczestniczących w niej jako partnerzy, ale stanowi także forum wymiany wiedzy naukowej z doświadczeniem i dobrymi praktykami służb bhp, pracodawców i związków zawodowych.

Pierwsza edycja konferencji organizowana była we współpracy z Politechniką Rzeszowską, a kolejne z Wojewódzką Stacją Sanitarno-Epidemiologiczną w Rzeszowie. W konferencji w charakterze prelegentów uczestniczyli m.in. przedstawiciele: Urzędu Statycznego w Rzeszowie, Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego w Warszawie, Okręgowego Urzędu Górniczego, Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Rzeszowie, Urzędu Dozoru Technicznego, Wojewódzkiego Ośrodka Medycyny Pracy, Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Pracowników Służby BHP, Okręgowego Inspektoratu Pracy w Rzeszowie oraz podkarpackich uczelni wyższych. Celami konferencji są:

- motywowanie przedsiębiorców do rozwoju oraz tworzenia bezpiecznych miejsc pracy z wykorzystaniem wsparcia administracji publicznej oraz organizacji otoczenia biznesu,
- zwrócenie uwagi na wymiar społecznej odpowiedzialności uczestników rynku pracy w kontekście dbania o bezpieczeństwo, zdrowie i życie podczas świadczenia pracy,

---

[16] Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1376, 1669).

- wskazanie na konieczność prewencji w zapobieganiu wypadkom przy pracy,
- podnoszenie poziomu wiedzy wynikającej z obowiązujących przepisów z zakresu bhp.

Warto podkreślić fakt, że uczestnicy konferencji po jej zakończeniu dokonują jej ewaluacji ze wskazaniem tematów, które powinny znaleźć się podczas kolejnych edycji. Stanowi to doskonałe narzędzie do samooceny i wdrażania nowych rozwiązań organizacyjnych podczas przygotowywania konferencji, a także źródło identyfikacji potrzeb klientów. Dlatego tematyka konferencji corocznie ulega modyfikacji, uwzględniając specyfikę grupy odbiorów i ich oczekiwań.

4.5. Współpraca z Ośrodkiem Rehabilitacyjno-Wypoczynkowym Caritas w Myczkowcach

Współpraca Oddziału ZUS w Rzeszowie z Ośrodkiem Caritas w Myczkowcach rozpoczęła się w 2017 r. Ośrodek jest jednym z najatrakcyjniejszych miejsc w Bieszczadach. Powstał po przejęciu w 1994 r. przez Caritas Diecezji Rzeszowskiej obiektów i terenu po jednostce wojskowej. Na terenie tym, o powierzchni około 9 ha, oprócz obiektów mieszkalnych i rehabilitacyjnych podziwiać można m.in.: największy w kraju Ogród Biblijny, Centrum Kultury Ekumenicznej z ponad 140 miniaturami świątyń karpackich, kompleks sportowo-rekreacyjny czy minizoo. Ośrodek w szczególny sposób służy na koloniach czy zimowiskach dzieciom z rodzin biednych, dzieciom z niepełnosprawnością, dzieciom z Ukrainy i Białorusi oraz osobom indywidualnym[17]. Co roku w Myczkowcach odpoczywa kilka tysięcy dzieci na turnusach wakacyjnych, w czasie ferii oraz z innych okazji.

Podczas turnusów kierujący ośrodkiem ks. Bogdan Janik organizuje uczestnikom zarówno zajęcia rekreacyjne, sportowe czy turystyczne, jak i edukacyjne. W realizowanym bloku edukacyjnym wypoczywające dzieci i młodzież wraz z opiekunami uczestniczą w szeregu pogadanek, pokazów oraz wykładów poświęconych bezpieczeństwu, pierwszej pomocy, a od 2017 r. – także ubezpieczeniom społecznym. Wśród partnerów tego bloku są: Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego, Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego, Państwowa Straż Pożarna, Komenda Powiatowa Policji w Lesku oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

W ramach spotkań z ZUS uczestnicy turnusów dowiadują się, czym jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych, jakie realizuje zadania oraz na czym polega zasada solidaryzmu społecznego. Prowadzący łączą przekaz merytoryczny z warsztatami plastycznymi. Podczas warsztatów uczestnicy wykonują różne prace mające związek z realizowanymi przez ZUS zadaniami. Ten sposób przekazu wiedzy – połączonego

[17] Caritas Diecezji Rzeszowskiej, caritas.rzeszow.pl (15.05.2019).

z zabawą powoduje nie tylko łatwiejsze przyswajanie wiedzy, ale także buduje zaufanie do instytucji oraz jej pracowników. Podsumowaniem spotkania jest wręczenie wszystkim dzieciom symbolicznych upominków. Od 2018 r. wsparciem merytorycznym organizowanych warsztatów dla uczestników kolonii są eksperci z Oddziału ZUS w Jaśle – Inspektoratu w Sanoku.

4.6. Konferencja naukowa „Społeczna odpowiedzialność administracji publicznej"

Rzeszowska konferencja poświęcona społecznej odpowiedzialności administracji publicznej jest jedynym cyklicznym wydarzeniem naukowym w Polsce podnoszącym zagadnienia CSR na gruncie administracji publicznej.

Organizatorami konferencji są: Katedra Nauk o Administracji na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania (WSIiZ) w Rzeszowie oraz ZUS – Oddział w Rzeszowie. Organizacja konferencji stanowi pokłosie współpracy obu instytucji w realizacji dwóch poprzednich edycji konferencji poświęconej tematyce społecznej odpowiedzialności administracji publicznej – w 2016 i 2017 r. Tematyka konferencji koncentruje się wokół społecznie odpowiedzialnych działań administracji publicznej. O ile problematyka społecznej odpowiedzialności biznesu została w pełni zaabsorbowana w świadomości społecznej i w szerokim zakresie omówiona w literaturze naukowej, o tyle społeczna odpowiedzialność administracji pozostaje zjawiskiem, które – w przekonaniu organizatorów – nie zostało poddane wystarczającej refleksji naukowej, mimo że zasadności tego wymiaru działania aparatu państwa nie można w żaden sposób zanegować. Organizatorzy stawiają przed referentami i uczestnikami konferencji pytania o istotę i zakres społecznej odpowiedzialności administracji rządowej i samorządowej, o możliwość zastosowania form działania administracji do wdrażania inicjatyw społecznie odpowiedzialnych, o możliwość przenoszenia wzorców społecznej odpowiedzialności biznesu na grunt działań administracji publicznej. Konferencja staje się także polem do prezentacji dobrych praktyk społecznej odpowiedzialności administracji publicznej.

Celem konferencji jest poszukiwanie optymalnych rozwiązań modelowych, wzorów, według których organy administracji rządowej i samorządowej mogłyby realizować założenia odpowiedzialności społecznej. W konferencji uczestniczą przedstawiciele środowisk naukowych, organów administracji publicznej, w tym jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych i biznesu całej Polski.

4.7. Pozostałe działania

Rzeszowski Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych realizuje ponadto szereg innych wydarzeń skierowanych do konkretnych grup odbiorców.

4.7.1. Warsztaty akademickie „Praca w wakacje – legalnie i bezpiecznie. Ubezpieczenia społeczne w praktyce"

Przedsięwzięcie realizowane jest dzięki współpracy z podkarpackimi uczelniami wyższymi: Wyższą Szkołą Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Uniwersytetem Rzeszowskim, Politechniką Rzeszowską, WSPiA Rzeszowską Szkołą Wyższą, Wyższą Szkołą Inżynieryjno-Ekonomiczną w Rzeszowie, Państwową Wyższą Szkołą Techniczno-Ekonomiczną w Jarosławiu, Państwową Wyższą Szkołą Wschodnioeuropejską w Przemyślu i Państwową Wyższą Szkołą Zawodową w Tarnobrzegu. Warsztaty corocznie organizowane są w okresie przedwakacyjnym zarówno dla studentów tych uczelni, jak i dla wszystkich zainteresowanych.

Zakres merytoryczny obejmuje zagadnienia związane z legalnym podejmowaniem zatrudnienia, rolą ubezpieczeń społecznych, świadczeniami oraz problematyką wypadków przy pracy. Zainicjowane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydarzenie ma na celu nie tylko przekaz wiedzy w komfortowych dla studenta warunkach (teren ich uczelni), ale przede wszystkim zwrócenie uwagi na zagrożenia wynikające z nielegalnego podejmowania zatrudnienia i ich identyfikację. Idea warsztatów pojawiła się w związku z licznymi przypadkami oszustw młodych osób, którzy podczas wakacji po raz pierwszy wchodzili na rynek pracy. Charakterystyczną cechą warsztatów jest sposób ich prowadzenia – prelekcja połączona z rozmową i indywidualnymi poradnictwem eksperckim, ukierunkowana na potrzeby uczestników. Podczas spotkań ze studentami prowadzący skupiają także ich uwagę na bardzo dużej liczbie studiów przypadków (kazusów), które kolejno wspólnie analizują w oparciu o przekazaną wiedzę.

4.7.2. Warsztaty akademickie „Postaw na siebie – postaw na swój biznes"

Jak wskazuje nazwa, jest ono adresowane do osób planujących rozpoczęcie prowadzenia działalności gospodarczej. Inicjatywa warsztatów została podjęta na skutek wniosków organizacji studenckich oraz jednostek uczelni działających na ich rzecz. Do udziału w tym przedsięwzięciu ZUS zaprosił m.in. Urząd Miasta Rzeszowa oraz Izbę Administracji Skarbowej w Rzeszowie. Podczas spotkań ze studentami przedstawiane są formalno-prawne obowiązki związane z zakładaniem działalności gospodarczej oraz zasady jej prowadzenia.

Wzbudzanie kreatywności oraz zachęcanie do własnego rozwoju i samorealizacji przez prowadzenie własnej działalności to założenia realizowanych warsztatów. Inicjatywa ZUS jest także wyrazem wsparcia przez administrację publiczną w rozwoju kariery i biznesu. Efektem działalności ZUS jest zatem nie tylko przekazywanie wiedzy z zakresu formalnoprawnego otoczenia prowadzonej działalności, ale i zwrócenie uwagi na zagrożenia płynące z wykonywania pracy w szarej strefie.

4.7.3. Podkarpackie Dni Biznesu

Podkarpackie Dni Biznesu to cykliczne szkolenia organizowane we współpracy z wieloma partnerami, wśród których są m.in.: Podkarpacki Urząd Wojewódzki, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Rzeszowie, Okręgowy Inspektorat Pracy w Rzeszowie, Izba Administracji Skarbowej w Rzeszowie, Urząd Miasta Rzeszowa, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Uniwersytet Rzeszowski, Podkarpacki Klub Biznesu, Business Centre Club.

Podstawą organizacji Dni jest identyfikacja potrzeb klientów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz klientów instytucji partnerskich. Stąd zmieniana corocznie problematyka szkoleń tematycznych. Szkolenia odpowiadają zatem aktualnemu zapotrzebowaniu zarówno pracodawców, jak i pracowników oraz przedsiębiorców. Z punktu widzenia pracowników ZUS prowadzących szkolenia spotkania w ramach Dni pozwalają przekazywać informacje o zmianach w przepisach i eliminować ewentualne błędy, stanowią też doskonałe pole współpracy doradczo-informacyjnej oraz wpływają na doskonalenie standardu obsługi klientów.

5. ZAKOŃCZENIE

Wymienione przykłady inicjatyw Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zarówno w skali ogólnopolskiej, jak i lokalnej wskazują na szerokie zaangażowanie społeczne instytucji na rzecz mieszkańców i przedsiębiorców.

Platformą budowy zaufania jest także współpraca z mediami. Przekaz dziennikarski dotyczący podejmowanych działań pozwala na dotarcie do jak największej grupy klientów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Umacniane jest przekonanie, że klient jest partnerem, a nie petentem. Działania te przyczyniają się zatem do zrównoważonego rozwoju społeczności oraz budowania zaufania społecznego do instytucji.

LITERATURA:

Boć J., *Prawo administracyjne,* Wrocław 2004.

Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.

Lewicka-Strzałecka A., *Miejsce CSR w europejskiej strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym" 2009, nr 1.

Mizera K., *Odpowiedzialność społeczna w administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu" 2011, nr 24.

Prawo administracyjne. Część ogólna, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2000.

Skrenty Ż., *Zaufanie obywateli do organów władzy publicznej w świetle orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny*, „PWSZ IPiA Studia Lubuskie" 2013, nr 9.

Społeczna odpowiedzialność ZUS. Raport 2017, Warszawa 2018.

LESZEK GAJOS

Nierówności społeczne jako problem ekonomiczny i socjologiczny. Od pełnego liberalizmu do rozbudowanej polityki społecznej

RZESZOWSKA SZKOŁA WYŻSZA

1. UWAGI WSTĘPNE

Nierówności społeczne są bezdyskusyjnym faktem. Opierały się na nich wszystkie społeczeństwa – począwszy od starożytności. Z podziałami wiązały się większe lub mniejsze przywileje, a nade wszystko byt materialny. Współcześnie ludzie są równi, ale ich byt materialny nadal jest różny. Również w Polsce za formalnymi prawami nie nadążają możliwości zaspokojenia potrzeb ludzkich. Transformacja ustrojowa stworzyła dla jednych korzystniejsze warunki – są to beneficjenci zmiany ustrojowej – natomiast większość popadła w obszary ubóstwa i niedostatku.

Zagadnienie nierówności jako problemu społecznego było podejmowane od dawna przez polskich socjologów, przy czym ta tematyka była szczególnie istotna w latach 70. i 80. ubiegłego wieku. Zainteresowanie to wynikało zarówno ze względów ideologicznych, jak i celów utylitarnych. Nierówności w wymiarze ideologicznym mieściły się w schemacie analiz klasowo-warstwowych społeczeństwa. W wymiarze utylitarnym socjologowie chcieli uchwycić dynamikę zmian Polski w tamtym okresie. Gołym okiem dostrzegano istotne i szybkie zmiany w dostępie do dóbr ekonomicznych oraz towarzyszące tym zjawiskom przemiany w sferze stratyfikacji społecznej, dostępności dóbr uznawanych za prestiżowe (np. kultura, oświata, nauka, dostęp do władzy). Charakterystyczną cechą analiz nierówności społecznych prowadzonych przed transformacją ustrojową 1989 r. było eksponowanie makroekonomicznych czynników mających wpływ na nierówności. Jako źródła nierówności uznawano „międzypokoleniowe dziedziczenie pozycji społecznej, bariery w dostępie do wyższego wykształcenia, wpływ miejsca zamieszkania na zróżnicowanie dochodu oraz bariery w dostępie do zawodów uznanych za prestiżowe”[1].

Po 1989 r. tematyka ta została częściowo porzucona. Przyczyn było wiele, ale po pierwsze dotychczasowy paradygmat badawczy stracił aktualność, a po drugie zaczęto eksponować model budowy społeczeństwa opartego na nowej koncepcji struktury społecznej, stary model był więc nie do przyjęcia. Zwłaszcza politycy chcieli za wszelką cenę zbudować klasę średnią, zapominając, że obok niej istnieje również klasa wyższa i niższa.

Po okresie zaniechania badań nad tą problematyką obecnie wyraźnie widać powrót naukowców do tego obszaru życia społecznego. „W ostatnich latach nierówności społeczne i mająca je niwelować polityka instytucji publicznych stały się przedmiotem ożywionej debaty publicznej, licznych badań i analiz ekonomicznych, znalazły się też w centrum zainteresowania wpływowych instytucji międzynarodowych, takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), Bank Światowy oraz

[1] M. Kokociński, *Metodologiczne aspekty badania nierówności społecznych* [w:] *Spór o społeczne znaczenie nierówności społecznych*, red. K. Podemski, Poznań 2009, s. 13.

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Toczące się na ten temat dyskusje w środowiskach naukowych i w mediach koncentrują się wokół zależności pomiędzy nierównościami a wzrostem gospodarczym i rozwojem społecznym. Skupienie uwagi na nierównościach wynika z obserwowanego zarówno w skali globalnej, jak i w poszczególnych krajach wzrostu nierówności dochodowych. Według raportu OECD rozwarstwienie dochodowe w 25 dużych gospodarkach we wszystkich częściach świata, mierzone współczynnikiem Giniego, obecnie znajduje się na takim poziomie, jak na początku rewolucji przemysłowej w latach 20. XIX w., tj. 0,45. W okresie ostatnich 200 lat rozwarstwienie dochodów zmniejszało się w XIX w., wzrosło w 1929 r. w wyniku kryzysu gospodarczego, a następnie spadało i w 1980 r. osiągnęło najniższy wskaźnik – 0,36. Ostatnie trzy dekady charakteryzuje powrót trendu wzrostu nierówności dochodów. W raporcie uznano, że ogromny wzrost nierówności dochodów w skali globalnej jest jednym z najważniejszych – i niepokojących – trendów w światowej gospodarce w ostatnich 200 latach[2]. Dane podawane przez GUS wskazują, że w Polsce ten wskaźnik wynosi 0,338[3].

Opis zjawiska nierówności społecznych napotyka na wiele dylematów, począwszy od tego, że jest to obszar życia społecznego, o którym trudno jest pisać w sposób neutralny. Wartościowanie to jeden z ważniejszych problemów, wszak tworząc np. model neoliberalny, zakładający, że podmiot – jednostka powinna sama zadbać o swoją pozycję w społeczeństwie, narażamy się na krytykę osób skłonnych rozbudowywać coraz większe obszary polityki społecznej. Postrzeganie przyczyn, roli i skutków występowania nierówności społecznych wynika w dużej mierze z przekonań ideologicznych. Można wyróżnić trzy podejścia: elitarystyczne, egalitarne i merytokratyczne. Elitarystyczna zasada legitymizacji nierówności społecznych głosi, że istnieją grupy społeczne z natury lepsze od innych, które ze względu na swoje pochodzenie powinny zajmować wyższą pozycję w hierarchii oraz korzystać z przywilejów niedostępnych dla osób sytuujących się na niższych szczeblach drabiny społecznej. Współcześnie w europejskim kręgu kulturowym rzadko można spotkać się z takim uzasadnieniem. Podejście egalitarne opiera się na sprzeciwie wobec nierówności społecznych i przywilejów niektórych grup przy jednoczesnym żądaniu umożliwienia zaspokojenia określonego poziomu potrzeb wszystkim członkom społeczeństwa. Natomiast w podejściu merytokratycznym przyjmuje się, że nierówności są uzasadnione i sprawiedliwe społecznie o tyle, o ile są efektem własnych zasług[4].

---

[2] B. Kłos, J. Szymańczak, *Wprowadzenie* [w:] *Nierówności społeczne w Polsce*, red. B. Kłos, J. Szymańczak, Warszawa 2014, s. 5.

[3] Cyt. za M. Wójcik-Żołądek, *Nierówności społeczne w Polsce*, „INFOS" 2013, nr 20, s. 3.

[4] P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2012, s. 414 i nast.

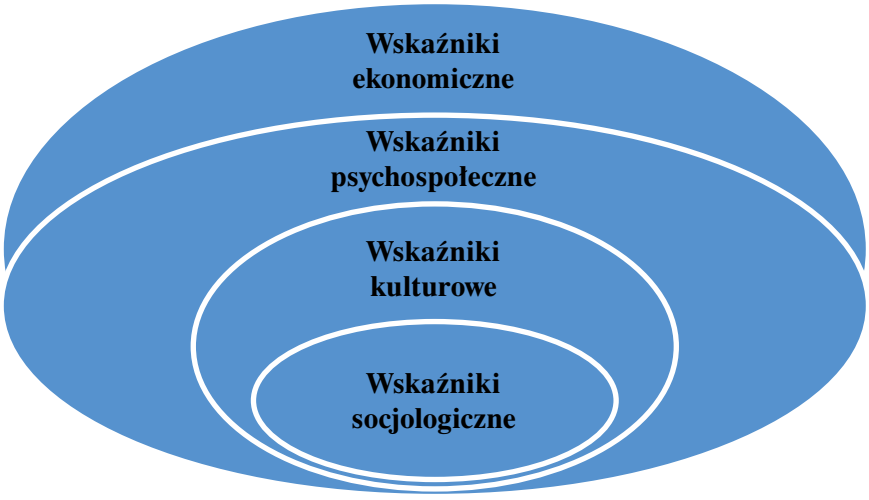
Kolejnym problemem jest to, na ile konstrukcje badaczy tego zagadnienia są zbieżne ze społecznym odczuciem i postrzeganiem nierówności. Badania pokazują, że zdecydowana większość Polaków ocenia poziom rozwarstwienia występujący w kraju jako zbyt wysoki (z taką opinią zgadzało się wówczas 91% badanych), uznając jednocześnie za uzasadnione i sprawiedliwe istnienie nierówności dochodowych w ograniczonym zakresie[5].

2. METODOLOGIA OPISU NIERÓWNOŚCI SPOŁECZNYCH. POTENCJALNE WSKAŹNIKI OPISUJĄCE TO ZJAWISKO

Innym problemem jest to, w jaki sposób zbudować model opisujący zjawisko nierówności i jak dobrać odpowiednie wskaźniki, które obiektywnie opisałyby kwestie związane z nierównościami społecznymi.

By opisać to zjawisko, przyjmuje się szereg wskaźników, które mają obiektywnie wskazać, jakie są społeczne zróżnicowania. Obszarów analizy jest wiele. Wykres 1 obrazuje, jakie obszary życia społecznego uwzględnia się w analizie.

Wykres 1. Rodzaje wskaźników uwzględniane przy badaniu nierówności



Źródło: opracowanie własne

Do najczęściej wymienianych ekonometrycznych wskaźników obrazujących nierówności społeczne zaliczane są: współczynnik Giniego, współczynnik Theila, mierniki oparte na zasadzie porównywania skrajnych części rozkładu określonego dobra w populacji. Wskaźnik Giniego pokazuje poziom rozproszenia dóbr od ich

[5] H. Domański, *Legitymizacja nierówności*, „Nauka" 2010, nr 1, s. 55.

równomiernego rozkładu. Występuje w przedziale od 0 do 1, przy czym liczba 0 oznacza całkowity brak nierówności, natomiast 1 cechuje maksymalne ich zróżnicowanie. Najczęściej wskaźnik ten stosuje się w przypadku badania różnic w dochodach gospodarstw domowych występujących między poszczególnymi krajami. Oprócz wskaźników bazujących na zróżnicowaniu dochodów coraz większe znaczenie w ekonomicznych analizach nierówności mają wskaźniki tzw. kapitału ludzkiego. Przez kapitał ludzki rozumie się zasób wiedzy, umiejętności, zdrowia i energii witalnej zawartej w społeczeństwie. Zasób ten można powiększać drogą inwestycji zwanych inwestycjami w człowieka: w ludzi, kapitał ludzki, ludzkie życie[6].

Wskaźniki psychospołeczne są tworzone na bazie relacji interpersonalnych widzianych w kontekście zróżnicowań i nierówności. Jednostka porównuje swoją sytuację z innymi i umiejscawia siebie w konkretnym miejscu w strukturze społecznej. To umiejscowienie może być źródłem indywidualnej satysfakcji, jeśli jest ono ponad innymi, ale również frustracji i zaburzeń zdrowia psychicznego, gdy jest ono poniżej innych.

Kolejnymi wskaźnikami opisującymi nierówności są wskaźniki wynikające ze zróżnicowań uczestnictwa w kulturze. Tu koncepcja sprowadza się do uchwycenia relacji występującej między poziomem uczestnictwa jednostki w sferze kultury a doświadczaniem nierówności społecznych. Desygnatami opisującymi tę sferę jest moda, która może być źródłem pozycjonowania klasowego i określania swojej indywidualnej przynależności do konkretnego środowiska[7].

Z perspektywy niniejszego opracowania ważne są również wskaźniki socjologiczne nierówności społecznych. Istotną kwestią podejścia do nierówności społecznych z tej perspektywy jest kwestia barier awansu zawodowego oraz społecznego. Wpływ na te czynniki mają postawy jednostek wobec reguł podziału zasobów uznanych w danym społeczeństwie za prestiżowe. „W badaniach nierówności społecznych pojawiają się także wskaźniki opisujące postawy wobec demokracji. Przyjmuje się założenie, że postawy wobec demokracji i gospodarki rynkowej są wynikiem doświadczania w życiu codziennym nierówności społecznych. W podobny sposób traktuje się problematykę preferencji wyborczych oraz poziomu uczestnictwa w wyborach zarówno parlamentarnych, jak i samorządowych. Generalnie można stwierdzić, że opisane wskaźniki mieszczą się na osi konserwatyzm *versus* liberalizm. W analogiczny sposób w badaniach nierówności traktuje się kwestię postaw wobec problemów natury obyczajowej. Niewątpliwie ważnym zagadnieniem obecnym w badaniach nad nierównościami społecznymi jest opinia na temat samookreślenia jednostki w strukturze społecznej.

---

[6] H. Domański, *Hierarchie i bariery społecznego awansu w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2000, s. 32.

[7] E. Banaszak, R.B. Florkowski, *Moda jako narzędzie pozycjonowania klasowego* [w:] *Fenomen nierówności społecznych*, red. J. Klebaniuk, Warszawa 2007, s. 307.

(…) Niewątpliwie istotnym polem socjologicznej refleksji nad nierównościami jest zagadnienie wpływu systemu edukacji na niwelowanie tego rodzaju społecznych zróżnicowań. Zakładając, że dystrybucja pozycji społeczno-zawodowych w Polsce odbywa się z zastosowaniem merytokratycznych reguł dostępu do tychże dóbr, należałoby oczekiwać, że poziom występowania takich nierówności będzie się zmniejszał wraz ze wzrastającym współczynnikiem skolaryzacji. Podobna relacja powinna być również zauważalna w analizie zjawiska dziedziczenia pozycji rodziców przez ich dzieci. Próba »uchwycenia« istoty tego zjawiska w badaniach empirycznych powinna zawierać listę czynników, które są brane pod uwagę w momencie rekrutacji pracowników do pracy na prestiżowych stanowiskach. Należałoby uwzględnić rolę kapitału społecznego i relacje pomiędzy rangą formalnego wykształcenia a znaczeniem doświadczenia zawodowego w procesie rekrutacji lub awansu zawodowego”[8].

Z badań socjologicznych wynika, że w niezwykle dynamicznym i zmiennym środowisku społeczno-ekonomicznym postprzemysłowej gospodarki występuje dekompozycja cech położenia społecznego i inny podział klas społecznych. Własność straciła na znaczeniu, wzrosła rola zawodu i wykształcenia, a realizacja praw człowieka sprzyja redukowaniu krańcowych nierówności. Produktem konkurencji nowego typu jest nowy mechanizm bogacenia się, a co za tym idzie – polaryzacji dochodów. Jego siły napędowe tkwią w procesach destrukcji i selekcji wynikających z globalizacji liberalizacji oraz z sieciowych struktur znoszących bariery rozprzestrzeniania się technologii informatyczno-telekomunikacyjnych.

3. EKONOMICZNE TŁO NIERÓWNOŚCI SPOŁECZNYCH

Praprzyczyną niesprawiedliwych nierówności społecznych jest nierównomierny podział „zasobów w stosunku do poszczególnych sfer bytu ludzkiego, czyli sfer ekonomicznej, technologicznej, politycznej, społecznej, konsumpcji, natury i biologii, rozumu, a także sfery duchowej. Może ona wynikać zarówno ze spontanicznych, oddolnych procesów decyzyjnych kształtowanych przez mechanizmy rynkowe, jak również z odgórnej koordynacji strategicznej. Eliminowanie przyczyn tej nieekwiwalencji wymaga rozróżnienia nierówności wywołujących dostosowanie aktywne i pasywne oraz badania ich wpływu na rozwój osobowy we wszystkich sferach bytu ludzkiego. Należy je uwzględnić w budowaniu strategii zorientowanych na harmonizowanie rozwoju we wszystkich sferach bytu ludzkiego. Także w zmianach instytucjonalnych oraz polityce społeczno-ekonomicznej podporządkowanych tej strategii”[9].

---

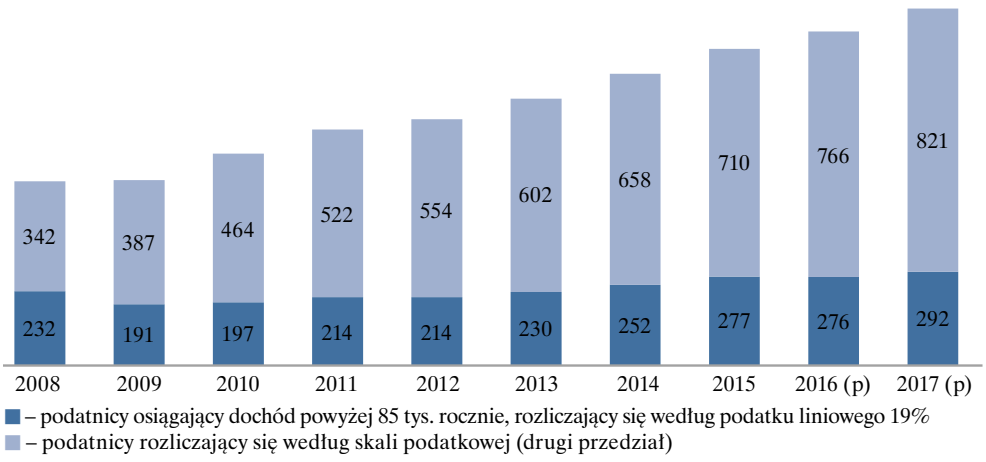
[8] M. Kokociński, *op. cit.*, s. 23.

[9] M.G. Woźniak, *Nierówności społeczne a rozwój gospodarczy* [w:] *Nierówności...*, *op. cit*., red. B. Kłos, J. Szymańczak, s. 10.

W konsekwencji następuje zjawisko polaryzacji społeczeństwa. Biedni stają się biedniejszymi, bogaci bogatszymi. Zmieniają się jednak proporcje jednych do drugich. W najnowszym badaniu zamożności Polaków zrealizowanych przez KPMG Polska wynika, że rynek konsumpcji dóbr luksusowych rozwija się dynamicznie, a prognozy na przyszłość są bardzo optymistyczne. Autorzy raportu z 2016 r. we wstępie piszą: „Z tegorocznych obserwacji rynku dóbr luksusowych i premium jednoznacznie wynika, że dalszy pozytywny rozwój branży jest niemal pewny. Z roku na rok rośnie nie tylko liczba osób zamożnych i bogatych, ale również ich majątek. Wzrosty obserwowane i prognozowane są praktycznie w każdym segmencie rynku, a biorąc pod uwagę opinie ekspertów, ich dynamika w niektórych kategoriach może przewyższyć prognozowane zmiany dla najbardziej gospodarczo rozwiniętych krajów Europy”[10].

Rośnie liczba osób zamożnych w Polsce. Z danych Ministerstwa Finansów wynika, że ta liczba wzrasta systematycznie. Dane przedstawia wykres 2.

Wykres 2. Liczba osób zamożnych i bogatych w Polsce (w tys.)



Źródło: KPMG Polska na podstawie danych ministerstwa finansów (p – prognoza)

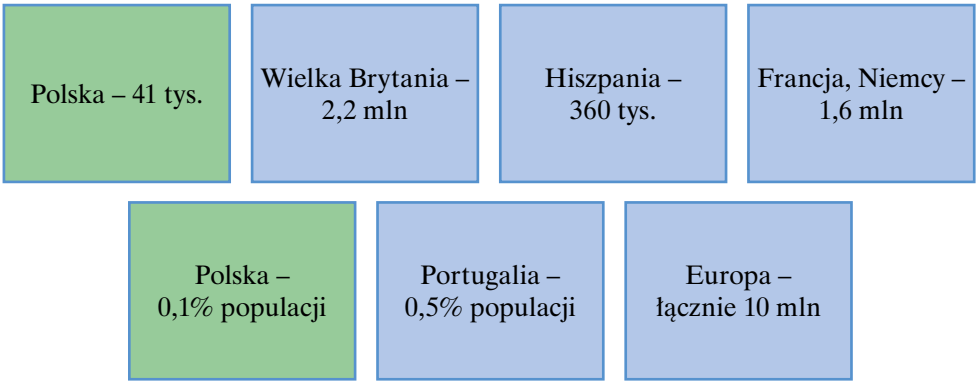
Dane prezentowane na wykresie 2 przedstawiają osoby zamożne i bardzo zamożne oraz bogate. Przy czym w Polsce te określenia mają swój konkretny wymiar. Osoby zamożne to te, które uzyskują miesięczny dochód w przedziale 7,1–10 tys. zł brutto. Z kolei osoby bardzo zamożne to osoby uzyskujące miesięczny dochód w przedziale 10–20 tys. zł brutto. Osoby bogate to te, których miesięczny dochód wynosi powyżej 20 tys. zł miesięcznie brutto. W perspektywie innych krajów europejskich te progi

[10] KPMG Polska, *Rynek dóbr luksusowych w Polsce. Edycja 2016. Raport z badań*, s. 5.

nie są rewelacyjne: dochód 7 tys. brutto to ponad 1200 funtów. Taki zarobek dotyczy najniżej zarabiających w Anglii.

Te dane pokazują, że nierówności w wymiarze ekonomicznym mają charakter regionalny (krajowy) oraz ponadregionalny. I to, co w jednym kontekście wydaje się być bogactwem, w innym wymiarze jest postrzegane jako niedostatek. W połowie 2014 r. światowe bogactwo gospodarstw domowych sięgnęło 263 bln dol. – wynika z raportu *Global Wealth Report 2014*[11], który co roku prezentują ekonomiści szwajcarskiego banku Credit Suisse. Autorzy raportu policzyli, że 10% najbogatszych ludzi na świecie posiada aż 87% światowego majątku. Zaledwie 35 mln osób o majątku przekraczającym 1 mln dol. ma aż 44% światowego bogactwa, czyli niemal 116 bln dol. W Polsce mieszka obecnie ponad 41 tys. osób, które należą do tej ostatniej grupy. Są to osoby zaliczane do grona HNWI (*high net worth individuals*, czyli osoby dysponujące płynnymi aktywami o wartości przekraczającej 1 mln dol.). Dla porównania: w Wielkiej Brytanii jest ich 2,2 mln, a w Niemczech i Francji po 1,6 mln. Analizując wyniki z perspektywy całej populacji, w Polsce 1 na 1000 mieszkańców należy do grupy HNWI, podczas gdy w zamożnej Szwajcarii – co dziesiąta osoba.

Wykres 3. Bardzo bogaci w wybranych krajach Europy (liczba osób)



Źródło: opracowanie własne

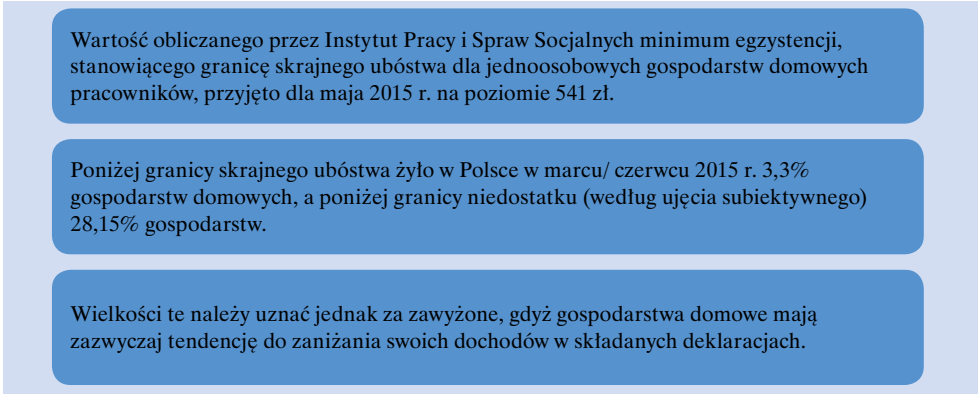
W porównaniu do mieszkańców krajów zachodnioeuropejskich majątek Polaków jest niewielki. W połowie 2016 r. średnia wartość majątku (aktywa finansowe i niefinansowe po potrąceniu zobowiązań) na osobę w Polsce wyniosła 20,8 tys. dol. Średnia dla UE to 132,5 tys. dol, czyli prawie siedmiokrotnie więcej. Pod tym względem Polskę wyprzedzają stosunkowo najmniej zamożne kraje zachodnioeuropejskie, takie

[11] *Global Wealth Report 2014*, Credit Suisse, październik 2014.

jak Portugalia (61,8 tys. dol.), Grecja (84,1 tys. dol.) czy Hiszpania (92,8 tys. dol.). W znacznie gorszej sytuacji od Polaków w Europie, jeśli chodzi o majątek, są Bułgarzy (13,6 tys. dol.) i Rumuni (11,1 tys. dol.). Nieco biedniejsi są też Litwini (18,6 tys. dol.) i Łotysze (19,6 tys. dol.). Nieco bogatsi: Słowacy (21,5 tys. dol.), Węgrzy (22,6 tys. dol.) i Chorwaci (21,1 tys. dol.). Tymczasem znacznie bogatsi w regionie są Czesi (36,2 tys. dol.)[12].

To jest perspektywa międzynarodowa i widziana w makroskali. Opisywanie problemu nierówności widzianej oczami zamożnych byłoby obrazem niepełnym. Wszak jest tu i to drugie dno, jakim jest ubóstwo. W Polsce jest ono szczególnie dotkliwe, co potwierdzają badania krajowe i międzynarodowe badania porównawcze. W najnowszej diagnozie społecznej wartość obliczanego przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych minimum egzystencji, stanowiącego granicę skrajnego ubóstwa dla jednoosobowych gospodarstw domowych pracowników, przyjęto dla maja 2015 r. na poziomie 541 zł. Z przeprowadzonych badań wynika, że poniżej granicy skrajnego ubóstwa żyło w Polsce w marcu/ czerwcu 2015 r. 3,3% gospodarstw domowych, a poniżej granicy niedostatku (według ujęcia subiektywnego) jest 28,15% gospodarstw[13].

Wykres 4. Wnioski z analizy problemu ubóstwa w Polsce



Źródło: opracowanie własne

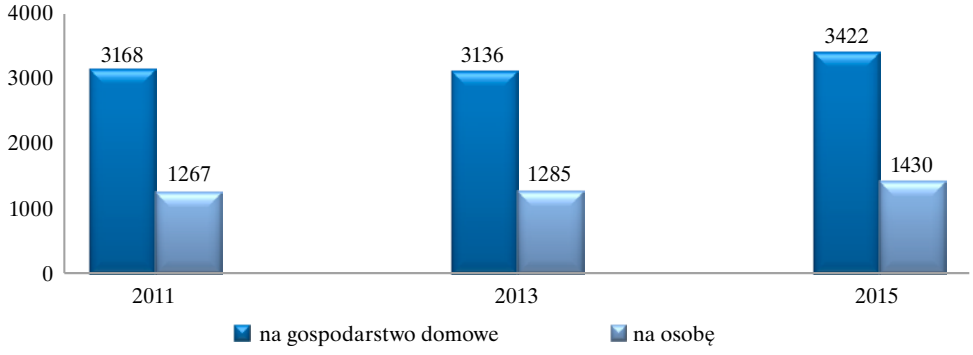
Polacy w różnej mierze i w odmienny sposób radzą sobie z uzyskiwanymi w gospodarstwach domowych dochodami, w tym z odnoszącym się do części gospodarstw ubóstwem. Deklaracje dotyczące dochodów i możliwości zaspokojenia przez nie potrzeb nie nastrajają optymistycznie. Miesięczne realne dochody systematycznie

[12] *Ibidem*.

[13] *Diagnoza społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*, red. J. Czapiński, T. Panek, Warszawa 2015, s. 381.

rosną, ale nie na tyle, by zaspokajały potrzeby i aspiracje Polaków. A jest jeszcze gorzej przy porównywaniu się Polaków do mieszkańców innych państw UE. Średnie realne dochody rosły na przestrzeni ostatnich pięciu lat, co pokazuje wykres 5.

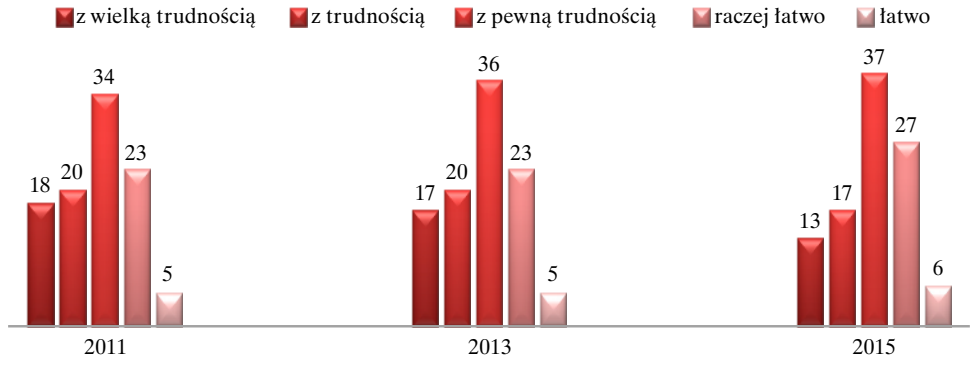
Wykres 5. Miesięczne realne dochody netto w zł – w latach 2011–2015



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Diagnoza społeczna, op. cit.*, s. 37

Oceniając swoje realne dochody, pytani w diagnozie Polacy oceniali je w perspektywie potencjalnych dochodów, które zaspokoiłyby ich minimalne potrzeby. Niestety, istnieje zbieżność między minimalnymi dochodami niezbędnymi do przeżycia a realnymi zarobkami Polaków. Najniższy dochód na gospodarstwo domowe potrzebny do związania końca z końcem w 2011 r. wynosił 2684 zł, a realny 3168 zł. W 2015 r. odpowiednio najniższy – 3497 zł, realny – 3422 zł. Stąd widać, że w 2015 r. realne dochody były poniżej najniższej kwoty pozwalającej związać koniec z końcem. Widać, więc, że w subiektywnym odczuciu Polaków ich dochody systematycznie spadają. Nie potwierdza tego następny wykres, pokazujący, jak Polacy radzą sobie ze swoimi dochodami.

Wykres 6. Sposoby radzenia sobie ze swoją sytuacją finansową (dane w %)

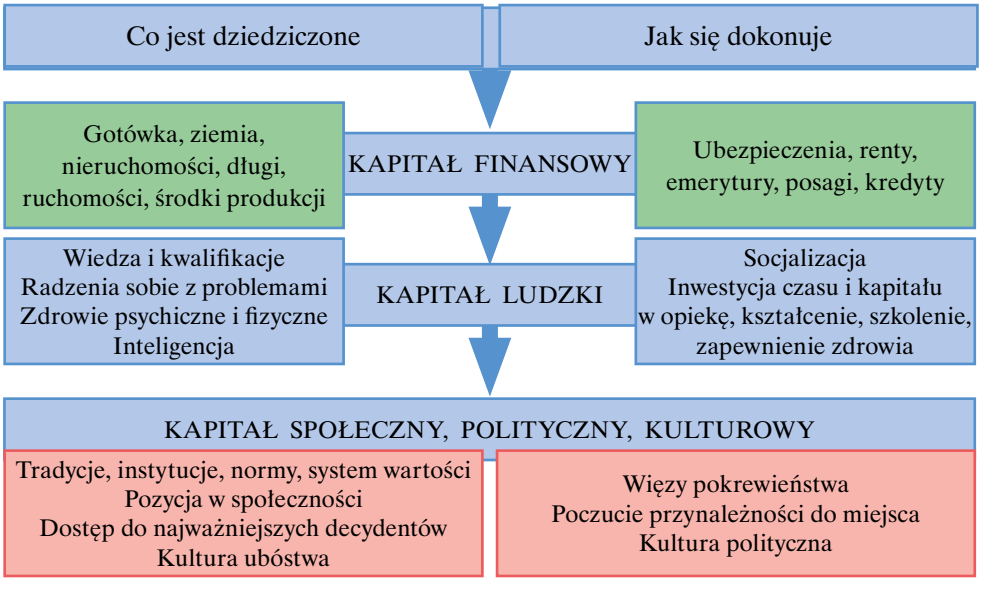


Źródło: opracowanie własne na podstawie *Diagnoza społeczna*, *op. cit.*, s. 42

W latach 2011–2015 powoli, ale systematycznie wzrasta odsetek osób, które łatwo i raczej łatwo radzą sobie ze swoją sytuacją materialną. W 2011 r. było to 28% badanych, a w 2015 r. już 33% respondentów.

Oceniając wskaźniki ekonomiczne, w tym dochody Polaków, widać, że w polskiej perspektywie statystycznie dochody powoli rosną, nie jest to jednak przyrost na miarę subiektywnych oczekiwań społeczeństwa. Inną kwestią jest to, że następuje proces rozwarstwiania społecznego. Nieproporcjonalnie rosną dochody najlepiej zarabiających, jest ich relatywnie coraz mniej. Pojawia się więc dychotomiczna struktura dochodów, co pomnaża dysproporcje w nierównościach społecznych. W perspektywie Europy, pomimo zanikających barier politycznych, geograficznych czy kulturowych, utrzymują się nierówności ekonomiczne. Wyrażają się one w tym, że ta część społeczeństwa, która jest uważana w Polsce za zamożną (powyżej 7100 zł), może być uznawana w innych państwach (np. w Wielkiej Brytanii) za osoby o minimalnych dochodach.

Wykres 7. Schemat dziedziczenia, w tym nierówności społecznych i ekonomicznych



Źródło: opracowanie własne

Powyższy schemat pokazuje wielowątkowość powstawania nierówności. Widać, że jest to proces złożony a jego przyczyny są natury biologicznej i psychologicznej. Ważny jest proces dziedziczenia i zaplecze intelektualne oraz materialne poprzednich pokoleń. Na te czynniki dziedziczone nakłada się wkład własny w postaci możliwości intelektualnych, wiedzy i wykształcenia oraz motywacji do działania.

4. SOCJOLOGICZNA ANALIZA NIERÓWNOŚCI

Na gruncie nauk społecznych, jak i w debacie publicznej, wskazuje się, że nierówności i dążenie do uzyskania jak najwyższych dochodów stanowią bodziec sprzyjający aktywności, a w konsekwencji postępowi i wzrostowi gospodarczemu. Różnicowanie dochodów postrzegane jest jako czynnik motywujący do wytężonej pracy i podnoszenia kwalifikacji, ale z drugiej strony w teorii polityki społecznej rozwijanej w Polsce – w jej definicji, podstawowych wartościach i celach – nie brakuje ujęć uwzględniających równość lub sprawiedliwość społeczną. Wśród czterech wartości, które miały podstawowe znaczenie dla pojęcia polityki społecznej, znajdujemy równość społeczną obok kolektywizmu, bezpieczeństwa i wartości biologicznych[14].

W literaturze przedmiotu panuje jednak zgoda co do tego, że zbyt wysoka koncentracja zasobów w rękach wąskiej elity jest zjawiskiem niepożądanym. Nadmierne nierówności ekonomiczne oceniane są jako naruszające zasadę sprawiedliwości społecznej. Uczeni zgadzają się, że przekroczenie określonego progu rozwarstwienia dochodów zagraża spójności społecznej. Skutkuje to pogłębianiem nierówności szans życiowych osób z niższych warstw oraz podziałem społeczeństwa na wiele odrębnych grup, żyjących obok siebie, niemających okazji, a często także chęci, aby kontaktować się ze sobą.

Socjologowie usiłują konstruować różne modele wyjaśniające tworzenie się nierówności społecznych. Wydaje się, że trzy propozycje są tu dobre do wyjaśniania przyczyn powstawania nierówności. Są to teorie stratyfikacji społecznej, teorie elit i teorie konfliktu społecznego. Prezentuje je wykres 8.

Teorie stratyfikacji[15] społecznej zakładają, że społeczeństwo składa się z różnych segmentów pozostających ze sobą w relacjach nadrzędności i podporządkowania. Mierzone są dostępnością pięciu podstawowych zasobów społecznych, którymi są: władza, pieniądze, prestiż, wykształcenie oraz zdrowie. Stratyfikacja oznacza, że każde społeczeństwo ma pewien system rang: pewne warstwy stoją wyżej, inne zaś niżej. Ich suma stanowi system stratyfikacyjny danego społeczeństwa. Klasycznym ujęciem jest tu propozycja podziału na klasę wyższą, średnią i niższą proponowana przez W.L. Warnera[16].

W podobnym duchu idzie propozycja teorii stratyfikacyjnej K. Davisa i W.E. Moore'a. Właściwe funkcjonowanie społeczeństwa jako całości jest zależne od podziału obowiązków w jego obrębie. Każdy człowiek pełni w nim określoną pozycję społeczną, która jest miernikiem wkładu, który wnosi w pomyślność ogółu[17].

---

[14] J. Supińska, *Dylematy polityki społecznej*, Warszawa 2014, s. 53.

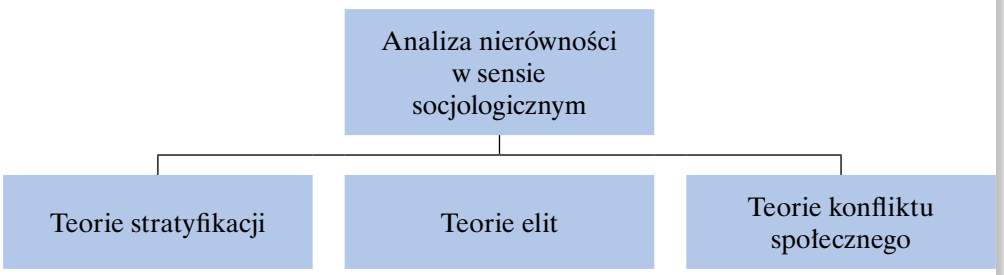
[15] H. Domański, *Polska klasa średnia*, Toruń 2012, s. 13 i nast.

[16] Por. W.L. Warner, M. Meeker, K. Eells, *Social Class in America*, Chicago 1949, s. 34 i nast.

[17] K. Davis, W.E. Moore, *Some Principles of Stratification*, „American Sociological Review" 1945, no. 10, s. 242 i nast.

Społeczeństwo wspiera jednostkę, by wypełniała swoją rolę społeczną w sposób odpowiedni. Najpierw wytwarza w poszczególnych jednostkach chęć do obejmowania określonych pozycji społecznych, a potem rozbudza aspiracje do wypełniania zadań związanych z daną pozycją. Wypełnianie bardziej odpowiedzialnych zadań jest gratyfikowane wyższym wynagrodzeniem. Z perspektywy teorii stratyfikacyjnych wszelkie podziały są nieuniknione, a wręcz służą rozwojowi społecznemu.

Wykres 8. Socjologiczne teorie wyjaśniające nierówności społeczne



Źródło: opracowanie własne

W podobnym duchu wypowiadają się przedstawiciele teorii elit. Termin ten został wprowadzony do nauk społecznych przez V. Pareto. W klasycznym rozumieniu oznacza grupę ludzi wyróżniającą się spośród otoczenia określonymi cechami uznanymi za ważne w danej społeczności oraz korzystającą z przywilejów. Zdaniem J. Sztumskiego we współczesnej socjologii wyróżnia się kilka znaczeń terminu elita. Elita rozumiana jako zbiór osób zajmujących kluczowe pozycje w strukturze władzy, jako zbiór osób zajmujących najwyższe miejsce na skali autorytetu lub prestiżu ze względu na posiadanie pewnych kwalifikacji lub właściwości oraz jako zbiór osób zajmujących najwyższe miejsce na skali autorytetu lub prestiżu ze względu na pewne tradycyjne wartości, które są przez nie pielęgnowane (elity lokalne czy środowiskowe)[18].

Generalnie teorie elit podkreślają, że elita to wyodrębniona grupa przywódcza stanowiąca wzór dla reszty społeczeństwa, kierująca życiem społecznym oraz określająca kierunek jego rozwoju i na niego wpływająca. Przyjmuje się też, że elita to grupa ludzi wyłoniona ze względu na wyjątkowe cechy tylko jej dostępne. Stąd jej zasadniczym zadaniem jest przewodzenie społeczeństwu po to, by było ono w jak najlepszej kondycji i uzyskiwało optymalne rezultaty.

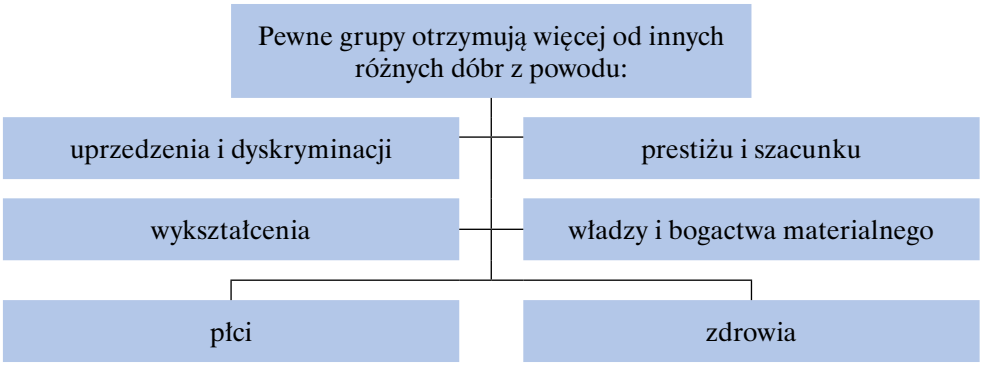
Z nieco innej perspektywy teoretycznej wychodzą teorie konfliktu. Z tego punktu widzenia nierówności są efektem tego, że istnieje nierówny dostęp do dóbr,

[18] J. Sztumski, *Elity ich miejsce i rola w społeczeństwie*, Katowice 2007, s. 18–19.

przede wszystkim do władzy. Ta nierówność powoduje, że jedni mają jej więcej niż inni. Uprzywilejowani bardziej uczestniczą w dystrybucji dóbr. Ta sytuacja jest ciągle kwestionowana przez tych, którzy są aktualnie upośledzeni w dostępie do władzy i podziału dóbr. Stąd historia rozwoju grup to proces ciągłych konfliktów i permanentnej redystrybucji władzy. R. Dahrendorf skonstruował analityczny model konfliktu społecznego, który ulokował w zmieniającym się społeczeństwie kapitalistycznym. Społeczeństwo poddawane jest procesowi zmian, występują sprzeczności i konflikty, a spójność organizacji społecznej opiera się na przymusie. Konflikt społeczny polega na tworzeniu się grup konfliktowych w rezultacie stosunków zwierzchnictwa związanych z istnieniem związku opartego na panowaniu. W każdej bowiem organizacji społecznej pewne pozycje związane są ze sprawowaniem kontroli nad innymi pozycjami, czyli ma miejsce różnicowana dystrybucja władzy i zwierzchnictwa[19].

Przedstawione powyżej teorie pokazują, w jak różny sposób socjologowie podchodzą do problemu nierówności społecznych. Przy tym zróżnicowaniu widzi się również wiele płaszczyzn i przyczyn pojawiania się nierówności. Ciekawą propozycję w tym obszarze przedstawił współczesny socjolog amerykański J.H. Turner[20].

Wykres 9. Przyczyny nierówności według J.H. Turnera



Źródło: opracowanie własne

Koncepcja przedstawiona na wykresie 9 jest w zasadzie podsumowaniem tworzenia się nierówności. Ten amerykański socjolog, opisując nierówności, widzi je w perspektywie samej jednostki oraz otaczającego ją środowiska. Można więc mówić

[19] A. Śliz, M.S. Szczepański, *Konflikt społeczny i jego funkcje. Między destrukcją a kreacją*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin–Polonia" 2011, nr 36, s. 18.

[20] Por. J.H. Turner, *Struktura teorii socjologicznej*, Warszawa 2012; J.H. Turner, *Socjologia: koncepcje i ich zastosowanie*, Poznań 2006.

o indywidualnych przyczynach nierówności, o będących nieco wyżej przyczynach wynikających z mezostruktur społecznych (np. rodzina, grupa rówieśnicza) i najwyżej umiejscowionych przyczynach makrospołecznych.

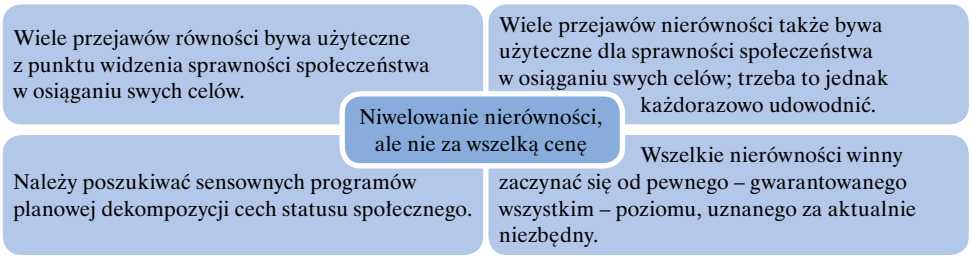
Podejście do nierówności jest zróżnicowane, jedni nierówności w pełni akceptują, inni chcą z nimi walczyć. Można w literaturze przedmiotu znaleźć argumenty na poparcie każdej z tych koncepcji. Poglądy w tej kwestii układają się w pewne continuum. Na jednym biegunie jest podejście w pełni egalitarystyczne. Argumenty za tym podejściem prezentuje wykres 10.

Wykres 10. Idea sprawiedliwości – koncepcja pełnego egalitaryzmu

Źródło: opracowanie własne

Koncepcje egalitarne wychodzą z założenia, że nadmierne rozwarstwienie zagraża stabilności politycznej. Wśród negatywnych skutków nierówności wskazuje się także spadek zaufania społecznego, zmniejszenie aktywności społecznej i obywatelskiej, wzrost przestępczości i korupcji. Zbyt duże nierówności nie pozwalają na wykorzystanie potencjału kapitału ludzkiego najuboższych warstw społecznych.

Wykres 11. Idea sprawiedliwości – koncepcja umiarkowanego egalitaryzmu

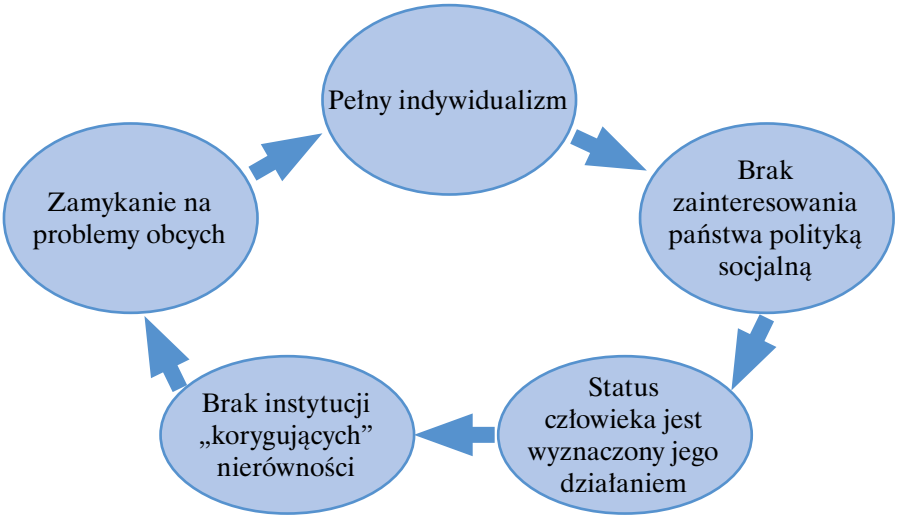


Źródło: opracowanie własne

Część ekspertów zwraca uwagę, że koncentracja kapitału w rękach niewielkiej grupy zmniejsza popyt na dobra i usługi, co hamuje rozwój gospodarki. Umożliwienie osobom najbiedniejszym osiągania dochodów pozwalających nie tylko na

przeżycie, ale także udział w konsumpcji leży zatem w interesie ogółu. Zjawisko nierówności można wpisać w szerokie tło społeczne. Analizy zależności między stopniem nierówności w poszczególnych krajach a poziomem zaufania społecznego, zaburzeniami psychicznymi mieszkańców, przeciętnym trwaniem życia, otyłością, wynikami nauczania dzieci, liczbą urodzeń przez nastoletnie matki, liczbą zabójstw i więźniów oraz poziomem mobilności społecznej wskazują, że wraz ze wzrostem rozwarstwienia dochodowego rośnie także wskaźnik problemów społecznych i zdrowotnych.

Wykres 12. Idea elitaryzmu a problem nierówności

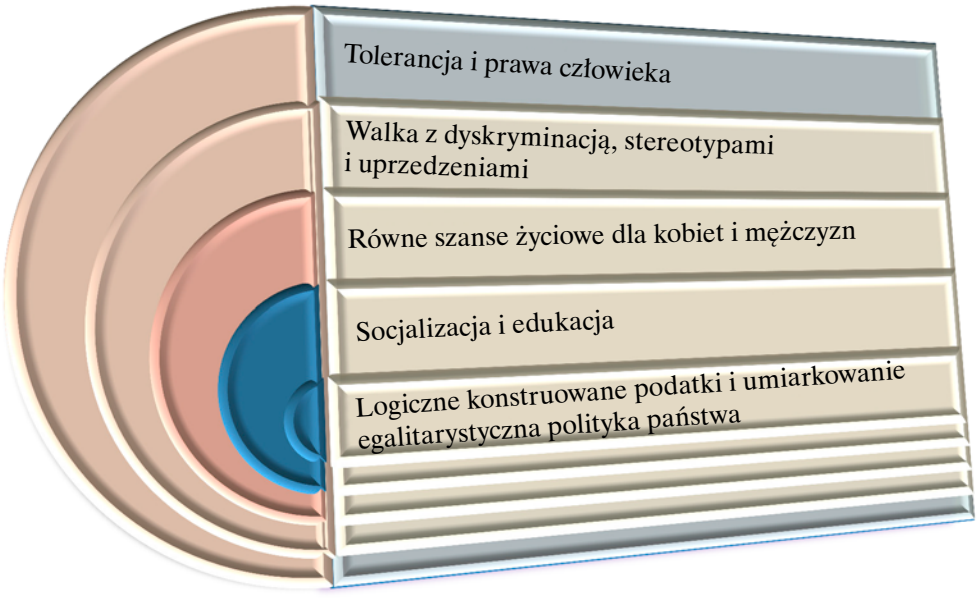


Źródło: opracowanie własne

Z zupełnie innych pozycji wychodzą przedstawiciele teorii elitarnych. W społeczeństwie zróżnicowanym, w którym jednostka sama decyduje o swoim losie i swoim statusie społecznym, widzi się społeczeństwo najbardziej efektywnie działające. Społeczne zapotrzebowanie na elity oraz wiara w nich pokładana, w to, że są to grupy wyróżniane pod względem intelektualnym, że mają przypisywane im zalety, mądrość, cnoty czy wybitne cechy osobiste, że są w stanie podołać problemom współczesności i przezwyciężyć narastające kryzysy, spowodowało, że termin elita jest rozpowszechniany i bardzo często używany nie tylko przez badaczy elit, polityków czy dziennikarzy, ale i przez zwykłych ludzi.

Niezależnie od tego, jakie jest podejście – elitarystyczne, czy egalitarne – wydaje się, że problematyka nierówności społecznych jest w naszych naukach społecznych mniej obecna, niż ma to miejsce w krajach zachodnich.

Wykres 13. Kierunki przeciwdziałania nierównościom społecznym



Źródło: opracowanie własne

Należy też wiedzieć, że do zapewnienia pewnego ładu społecznego niezbędne jest prowadzenie takiej polityki społecznej, która nie będzie wywoływała napięć społecznych i konfliktów. Idea pewnego minimalnego solidaryzmu społecznego jest niezbędna. Stąd należy konstruować programy dotyczące przeciwdziałania nierównościom społecznym. Ich potencjalny zakres przedstawia wykres 13. Są tu działania skierowane na jednostkę, struktury państwowe, edukację, płeć czy też zróżnicowanie etniczne. Działania powinny być multiplikacyjne, wielowątkowe.

5. PODSUMOWANIE

Badania dotyczące nierówności prowadzone w ostatnich dekadach narzuconej równości, widzianej jako pewna poprawność myślenia, nie są atrakcyjnym tematem dla socjologów, ekonomistów, antropologów czy psychologów. Sukces, indywidualizm, podmiotowość jednostki brzmią atrakcyjniej niż „równe szanse dla wszystkich". W początkach transformacji ustrojowej badanie nierówności kojarzyło się z paradygmatem badawczym z minionej epoki. Eksponowanie zróżnicowania dochodów i poziomu życia mogło być traktowane jako podważanie wprowadzanych neoliberalnych reform rynkowych. Nie sposób też nie zauważyć, że nierówności społeczne nie cieszą się już takim zainteresowaniem polskich badaczy jak dawniej. Uwagę badaczy przyciągają inne problemy, widziane jako nowoczesne, adekwatnie opisujące

rzeczywistość społeczeństw ponowoczesnych. Stąd zainteresowanie opisywaniem społeczeństwa informacyjnego, globalizacji, tworzenia się społeczeństw multikulturowych. Modne staje się również opisywanie migracji, zanikanie etniczności czy zróżnicowania kulturowego płci. Trzeba jednak widzieć, że te obszary badawcze są oczywiście potencjalnie związane z problematyką nierówności społecznych.

LITERATURA:

Banaszak E., Florkowski R.B., *Moda jako narzędzie pozycjonowania klasowego* [w:] *Fenomen nierówności społecznych*, red. J. Klebaniuk, Warszawa 2007.

Davis K., Moore W.E., *Some Principles of Stratification*, „American Sociological Review" 1945, no. 10.

Diagnoza społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków, J. Czapiński, T. Panek, Warszawa 2015.

Domański H., *Hierarchie i bariery społecznego awansu w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2000.

Domański H., *Legitymizacja nierówności*, „Nauka" 2010, nr 1.

Domański H., *Polska klasa średnia*, Toruń 2012.

Global Wealth Report 2014, Credit Suisse, październik 2014.

Kokociński M., *Metodologiczne aspekty badania nierówności społecznych* [w:] *Spór o społeczne znaczenie nierówności społecznych*, red. K. Podemski, Poznań 2009.

KPMG Polska, *Rynek dóbr luksusowych w Polsce. Raport z badań*, Warszawa 2016.

Nierówności społeczne w Polsce, red. B. Kłos, J. Szymańczak, Warszawa 2014.

Supińska J., *Dylematy polityki społecznej*, Warszawa 2014.

Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2012.

Sztumski J., *Elity, ich miejsce i rola w społeczeństwie*, Katowice 2007.

Śliz A., Szczepański M.S., *Konflikt społeczny i jego funkcje. Między destrukcją a kreacją*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin–Polonia" 2011, nr 36.

Turner J.H., *Socjologia: koncepcje i ich zastosowanie*, Poznań 2006.

Turner J.H., *Struktura teorii socjologicznej*, Warszawa 2012.

Warner L.W., Meeker M., Eells K., *Social Class in America*, Chicago 1949.

Woźniak M.G., *Nierówności społeczne a rozwój gospodarczy* [w:] *Nierówności społeczne w Polsce*, red. B. Kłos, J. Szymańczak Warszawa 2014.

Wójcik-Żołądek M., *Nierówności społeczne w Polsce*, „INFOS" 2013, nr 20.

WYDAWNICTWA NAUKOWE ZAKŁADU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Publikacje pokonferencyjne

„Upowszechnianie wiedzy i edukacja w zakresie ubezpieczeń społecznych”
(Kraków, 24 czerwca 2013 r.)

wspólnie z Polskim Stowarzyszeniem Ubezpieczenia Społecznego

„Ryzyko starości – problemy zabezpieczenia”
(Kraków, 27–29 września 2007 r.)

„Procedury w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych”
(Gniezno, 25–26 września 2008 r.)

„Dziesięć lat reformy emerytalnej w Polsce”
(Kudowa-Zdrój, 17–18 września 2009 r.)

„Ubezpieczenia chorobowe”
(Iwonicz-Zdrój, 16–17 września 2010 r.)

„Ewolucja ubezpieczeń społecznych w okresie transformacji ustrojowej”
(Bydgoszcz, 14–16 września 2011 r.)

„Wiek emerytalny”
(Kazimierz Dolny, 4–5 września 2012 r.)

„Ubezpieczenie społeczne – dawniej i dziś”
(Wrocław, 4–5 kwietnia 2013 r.)

„Niezdolność do pracy jako ryzyko w społecznym ubezpieczeniu rentowym”
(Chorzów, 19–20 września 2013 r.)

„Składki na ubezpieczenie społeczne”
(Poznań, 25–26 września 2014 r.)

„Świadczenia z ubezpieczenia społecznego na rzecz rodziny.
Ochrona interesów rodziny po stracie żywiciela w prawie ubezpieczeń społecznych”
(Jodłowa, 9–11 września 2015 r.)

„Zabezpieczenie społeczne a zdrowie publiczne”
(Radom, 20 listopada 2015 r.)

wspólnie z Katolickim Uniwersytetem Lubelskim

„Systemy ubezpieczeń społecznych – między solidaryzmem a indywidualizmem”
(Lublin, 3–4 kwietnia 2014 r.)

wspólnie z International Social Security Association

„Wyzwania XXI wieku a systemy emerytalne”
(Gdańsk, 5–6 czerwca 2014 r.)

wspólnie z Kasą Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

„Ubezpieczenie społeczne z tytułu wypadków przy pracy”
(Toruń, 20–21 listopada 2014 r.)

Monografie

„Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych”,
Warszawa 2014

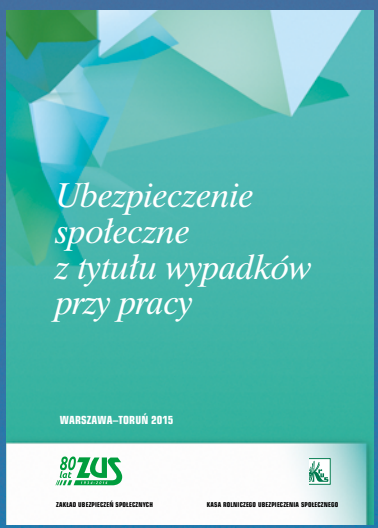
Ariel Przybyłowicz „Ubezpieczenie pielęgnacyjne w Republice Federalnej Niemiec”,
Warszawa 2017

Publikacje są dostępne na stronie **www.zus.pl**.

WYDAWNICTWA NAUKOWE ZAKŁADU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Kwartalnik **„Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka”** przeznaczony jest przede wszystkim dla pracowników nauki, praktyków, kadry dydaktycznej wyższych uczelni i studentów, działaczy społecznych, pracowników administracji publicznej, samorządowej, socjalnej i biur pracy, ale także dla tych, którym bliskie są zagadnienia ubezpieczeń społecznych, zabezpieczenia społecznego czy polityki społecznej oraz osób chcących poszerzyć swoją wiedzę w tym zakresie.

Czasopismo jest dostępne na stronie **www.zus.pl**.



Pełna lista publikacji na odwrocie