

Karol Dąbrowski

*Warszawska Wyższa Szkoła Ekonomiczna im. E. Wiszniewskiego,  
Pracownia Badań nad Samorządami  
przy Fundacji Obywatelskiego Rozwoju-Ryki*

## ROZDZIAŁ III

# Od państwa do obywateli – czy samorząd jest potrzebny?

Zadania państwa są niemalże nieograniczone. Tak samo prawie nieograniczony jest zakres spraw społecznych, jakie mogą zostać unormowane ustawami przez parlament. Granicą powinny być prawa człowieka – te same prawa, które winny leżeć u podstaw ustawy zasadniczej, jako swego rodzaju kelsenowskie „Grundnormen”<sup>1</sup>. Potraktowanie ich jako fundament konstytucji nie gwarantuje, iż zostaną prawidłowo przetransponowane z generalnych i abstrakcyjnych norm ustawowych do norm konkretnych i indywidualnych, zawartych w decyzjach administracyjnych. Jak barwnie pisał Herbert Schambeck, „byłoby jednak fałszem postrzegać cały porządek prawny jako proces konkretyzacji konstytucji, który automatycznie przebiega tak jak w maszynie, do której wrzuca się monetę aktu konstytucyjnego, a w efekcie wyskakuje produkt w postaci aktu stosowania prawa”<sup>2</sup>. Mimo wszystkich mankamentów procesu wykonywania prawa zasady te są niezbędne dla jego prawidłowości

<sup>1</sup> Zob. np. P. Radzewicz, *Państwo jako przedmiot poznania prawnego w świetle teorii Hansa Kelsena*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 10, s. 3-16. Por. też krytykę Kelsena w oparciu, między innymi, o tezy Cyserona: T. Guz, *Rechtsphilosophische Analyse von Hans Kelsens Reiner Rechtslehre*, [w:] *Historia magistra vitae. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Jerzego Flagi*, red. A. Dębiński et.al., Lublin 2007, s. 463-486.

<sup>2</sup> H. Schambeck, *Nauka prawa Hansa Kelsena*, przeł. A. Kustra, I. Wróblewska, „Studia Iuridica Toruniensia” 2011, t. 8, s. 41.

z punktu widzenia zasady legalizmu. W Polsce koncepcja hierarchicznej budowy porządku prawnego została przejęta w trzecim rozdziale Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku<sup>3</sup>. Na jego szczycie mają stać między innymi zasady dobra wspólnego, sprawiedliwości społecznej, poszanowania wolności i praw człowieka.

Zaprezentowane powyżej rozumienie prawa przynależy do kierunku „miękkiego pozytywizmu”. Nadal bowiem prawem są normy ustanowione lub uznane przez ustawodawcę; cechą tych norm jest między innymi przymus, normy te są odmienne od norm moralnych, tworzą zamknięty, spójny i niesprzeczny wewnętrznie system; zidentyfikować normę prawną można jedynie przez wskazanie aktu prawnego pochodzącego od ustawodawcy, w którym to akcie ona się znajduje, ustalić jej znaczenie można na podstawie obiektywnej analizy jej treści, celu, kontekstu historycznego oraz powiązań z innymi normami; z prawa wynika obowiązek posłuszeństwa wobec prawa i władzy, która się na nim opiera i wreszcie prawdopodobnie najważniejsze: obowiązywanie norm prawnych zależy od norm moralnych pośrednio – tzn. normy prawne niesłuszne i niesprawiedliwe obowiązują dotąd, aż zostaną usunięte z systemu prawnego przez uprawniony do tego organ (parlament, sąd konstytucyjny itp.)<sup>4</sup>. Jednakże, aby zminimalizować antyobywatelski wydźwięk ostatniego z argumentów, konieczne jest, aby skarga konstytucyjna przysługiwała jak najszerszemu gronu uprawnionych podmiotów, by kontrola zgodności normy z konstytucją przebiegała jak najsprawniej, by inicjatywa obywatelska była traktowana priorytetowo przez parlament, a w system były wbudowane klauzule generalne, jako swoiste „wentyle bezpieczeństwa” pozwalające sądom na bezpośrednie sięgnięcie do zasad słuszności z obejściem czasochłonnej, skomplikowanej i niekiedy politycznie uwarunkowanej procedury skargi konstytucyjnej.

<sup>3</sup> Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>4</sup> Zob. A. Dyrda, *Pozytywizm pochowany żywcem? W obronie miękkiego pozytywizmu*, materiał online z XIX Zjazdu Katedr Teorii i Filozofii Państwa i Prawa (Jastrzębia Góra, 19-22.IX.2010), s. VIII; A. Sulikowski, *Opresywność pozytywizmu prawnego i jej postmodernistyczna krytyka*, [w:] *Pozytywizm prawniczy i szkoła prawa natury – tradycje sporu i jego współczesne implikacje*, red. P. Kaczmarek, Ł. Machaj, Wrocław 2010, s. 29 (tam też inspirująca krytyka pozytywistycznej kultury prawa).

Dzięki temu uzasadnieniem prawa pozytywnego są ponadczasowe i ponadterytorialne wartości, składające się na jego istotę<sup>5</sup>. Wówczas norma zasadnicza przestaje być tylko hipotezą istniejącego prawa pozytywnego, pewną konstrukcją myślową (o której pisali Hans Kelsen i Alfred Verdross), a nabiera treści prawno-naturalnych<sup>6</sup>. Dochodzi więc – mimo oporu pozytywizmu prawniczego w ujęciu czystej teorii prawa – do ideologizacji prawa i to na najwyższym szczeblu porządku prawnego. Ideologizacja ta nie jest aż tak zabarwiona religijnie, jak to postulował w I połowie XX wieku Władysław Leopold Jaworski<sup>7</sup>.

Władza ustawodawcza pozbawiona hamulców normatywnych przypomina „wielogłowego despotę”. Jest to nie tyle „tyrania większości”, co absolutyzm partii rządzącej w zelitaryzowanym społeczeństwie kapitalistycznym. Zarazem ludziom przychodzi żyć w demokracji, która jest rządzona przez partie, wybierane przez większość głosującą w mniejszościowych wyborach, wskutek czego ta większość staje się mniejszością społeczeństwa i rządzi nim wedle własnych interesów. Przykład dają wybory parlamentarne w Polsce z 2011 roku, po których władzę objęła koalicja dwóch partii, z czego na jedną głosowało 18,3% wyborców uprawnionych do głosowania, a na drugą – 3,9%. Oznacza to, że w demokratycznym ustroju większościowym rządzi koalicja mająca poparcie nieco ponad 1/5 osób uprawnionych do oddania głosu, a faktycznie 17,7% ogółu społeczeństwa<sup>8</sup>. Można przypuszczać, iż podobna sytuacja, jeśli nie gorsza, jest na regionalnych i lokalnych szczeblach władzy. Pozwala to na postawienie pytania o reprezentatywność i legitymację tego typu rządów. Problem się nasila, gdy weźmie się pod uwagę „macdonaldyzację” polityki, spadek frekwencji wyborczej, nasilenie populizmu,

<sup>5</sup> Por. A. Kość, *Rozumienie prawa we współczesnych teoriach pozytywizmu prawniczego*, [w:] *Historia magistra vitae...*, s. 243.

<sup>6</sup> Por. H. Kelsen, *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (w rozwinięciu nauki o normie prawnej)*, oprac. T. Przeorski, przedm. J. Panejko, t. 1, Wilno 1935, s. 31.

<sup>7</sup> W.L. Jaworski, *Projekt konstytucji*, Warszawa 1928, passim.

<sup>8</sup> Do obliczeń przyjęto dane następujące: ludność Polski 38 538 447 osób, liczba uprawnionych do głosowania 30 762 931, frekwencja w wyborach z 2011 roku 48,92%; liczba oddanych głosów na Platformę Obywatelską 5 629 773 (18,3% poparcia od uprawnionych do głosowania), liczba oddanych głosów na Polskie Stronnictwo Ludowe 1 201 628 (3,9%). Dane zaczerpnięto z Wikipedii: [http://pl.wikipedia.org/wiki/Wybory\\_parlamentarne\\_w\\_Polsce\\_w\\_2011\\_roku](http://pl.wikipedia.org/wiki/Wybory_parlamentarne_w_Polsce_w_2011_roku); [http://pl.wikipedia.org/wiki/Ludność\\_Polski](http://pl.wikipedia.org/wiki/Ludność_Polski).

zamknięcie dostępu do sceny politycznej, arogancję rządzących i sojusz elit politycznych z biznesowymi poparty medialną propagandą<sup>9</sup>.

Skoro legitymacja społeczna rządu i samorządu terytorialnego jest niska, to być może odpowiedzi na polityczne potrzeby obywatelskie należałoby szukać w instytucjach samorządu nieterytorialnego, zarówno korporacyjnego (zawodowego, gospodarczego, wyznaniowego, narodowościowego), jak i zakładowego, przede wszystkim akademickiego. Autor nie przesądza zakwalifikowania do samorządu organizacji działkowców, myśliwych, tudzież spółdzielców. Na marginesie rozważań pozostawia także samorząd robotniczy, studencki i uczniowski.

Wskazane powyżej wątpliwości się umacniają, jeśli zostanie zadane pytanie o obowiązywanie norm prawnych wydawanych przez państwo, ale od strony realistycznej (socjologicznej). W takim ujęciu prawo obowiązuje, gdy jest przestrzegane przez ludzi – inaczej mówiąc, gdy jest skuteczne<sup>10</sup>. Być może norma prawna pochodząca od samorządu, mającego lepszą legitymację społeczną, będzie normą skuteczniejszą. Można też twierdzić, że nieskuteczne prawo przestaje być prawem, a jeśli w dodatku zostało ustanowione przez podmiot pozbawiony legitymacji, staje się bezprawiem. Potrzebna jest konstrukcja, w której prawo albo jest zbędne, albo nie jest tworzone w ogóle, albo jest tworzone bezpośrednio przez obywateli, dzięki czemu uzyskuje stuprocentową legitymację. Nie neguje to tezy proponowanej w ewolucyjnej filozofii prawa, zakładającej – w maksymalnym uproszczeniu – że poczucie „prawa”, „sprawiedliwości”, motywacji do ich przestrzegania oraz posłuszeństwo wobec prawa i władzy zostały gatunkowi ludzkiemu „wdrukowane” do mózgu w procesie ewolucji dzięki temu, że bazowały na ludzkich zachowaniach wspólnotowych, dodatkowo je wzmacniając<sup>11</sup>.

Gdyby odnieść zasadę ewolucji do normy prawnej i ją antropomorfizować, możnaby uznać, że ustawodawca tworzy normę, która „żyje własnym życiem”, dąży do rozrostu i reprodukcji, stając się komórką większego organizmu zwanego prawem.

<sup>9</sup> Zob. J. Sowa, *Bez państwa, czyli jak zdemokratyzować demokrację*, [w:] R. Górski, *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, wstęp J. Sowa, Kraków 2007, s. 34.

<sup>10</sup> T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009, s. 211.

<sup>11</sup> W. Załuski, *Ewolucyjna filozofia prawa*, Warszawa 2009, s. 164 i 173.

Być może prawo nie będzie tworzone, gdy zabraknie potrzeby (subiektywnego odczucia braku „prawa”) oraz luki (obszaru życia społecznego nieuregulowanego prawem)<sup>12</sup>. W innym ujęciu – pełniejszym – prawo nie powstanie, gdy nie pojawi się w jakiejś grupie przekonanie, że jakiś sposób osiągnięcia danego celu (korzyści) „powinien być upowszechniony w ramach danej zbiorowości i chroniony przez tę zbiorowość (a, ściśle biorąc, przez podmioty reprezentujące tę zbiorowość, jak władza polityczna i podporządkowany jej aparat rządzenia)”, a co za tym idzie, przekonanie, że ów pożądaný sposób (schemat działania) powinien stać się prawem<sup>13</sup>. W takim ujęciu prawo stać się może usankcjonowanym rezultatem lobbingu.

Na fundamencie praw człowieka winny być zbudowane pozostałe normy konstytucyjne, a następnie normy niższego rzędu. Tym samym nie może dochodzić do łamania zasad cywilizowanego prawa przez przepisy prawa wewnętrznego, tzw. prawo powielaczowe, dowolne działanie administracji nadużywające konstrukcji uznania administracyjnego; czy rozbudowane konstrukcje myślowe orzecznictwa sądowego oparte na wykładni rozszerzającej lub wręcz odwrotnie – uciekające od rozstrzygnięcia danej sprawy pod osłoną doktrynalnych konstrukcji teorii prawa administracyjnego w drodze wykładni zawężającej.

Praktyka pokazuje, iż nie ma bariery przed inflacją prawa, a parlament jest w stanie uchwalić każde prawo, nawet sprzeczne ze swobodami obywatelskimi. Wówczas obywatelom przysługuje uprawnienie – po zakończeniu postępowania w instancjach administracyjnych i sądowych – złożenia skargi do Trybunału Konstytucyjnego. Problem w tym, iż w licznych przypadkach może być to pyrrusowe zwycięstwo obywatela nad państwową przemocą i władzą jednocześnie.

Nadmiar prawa w państwie może prowadzić do obniżenia jakości systemu prawnego, a co za tym idzie, do spadku prestiżu państwa. Bartosz Milejski podkreślił, iż „obywatele chcą żyć i pracować w państwie, w którym prawo jest pozytywnym regulatorem życia społecznego, a nie źródłem destrukcji i demoralizacji”<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> K. Dąbrowski, *Modernizacyjna rola prawa a status prawny osób niepełnosprawnych*, [w:] *Prawo wobec wyzwań współczesności*, red. P. Ruczkowski, Kielce 2011, s. 96.

<sup>13</sup> P. Chmielnicki, *Metodyka badań nad źródłami powstawania prawa*, materiał online.

<sup>14</sup> B. Milejski, *Wpływ jakości systemu prawnego na prestiż państwa*, „Rozprawy z zakresu nauk prawnych” 2012, nr 3, s. 129.

Ratunku przed przewagą upartyjnionych władz publicznych poszukuje się w rozwoju wspólnot samorządowych – przede wszystkim samorządu terytorialnego i zawodowego, a dopiero w dalszej kolejności mniej znanego samorządu gospodarczego. Jednakże aparat samorządu terytorialnego przeistacza się w biurokrację niczym nie różniącą się od struktur rządowych. Instytucje samorządu zawodowego są postrzegane jako instrumenty ograniczania rynku, wolnej konkurencji i petryfikowania elit. Zaś istniejące w Polsce organizacje samorządu gospodarczego albo nie posiadają przymiotu samorządowego (izby gospodarcze i izby rzemieślnicze), albo są fasadowe (izby rolnicze), albo postrzegane są jako instytucje lobbujące (Polska Izba Ubezpieczeń).

Zapomina się przy tym o istnieniu innych rodzajów wspólnot samorządowych, które giną pod ciężarem „totalnego państwa demokratycznego” i supremacji niskiej jakości prawa administracyjnego. Dotyczy to zwłaszcza wspólnoty akademickiej przytłoczonej reformą i sztucznymi Krajowymi Ramami Kwalifikacji, wątpliwą merytorycznie nowelizacją prawa o szkolnictwie wyższym, wprowadzanymi w ostatniej chwili instrumentalnymi nowelizacjami rozporządzeń, przeregulowanym systemem szkolnictwa wyższego, ograniczeniem autonomii uniwersyteckiej, zależnością od organów administracji rządowej, nadmierną liczbą rozwiązań normatywnych rozproszonych po wielu aktach prawnych niższego rzędu, niejasnym statusem instytucji mających stać na straży jakości procesu kształcenia i subiektywizmem ocen tego procesu, niedookreśleniem szkoły wyższej jako zakładu administracyjnego, niestosowaniem wskutek interpretacji sądowej i niespójnej regulacji ustawowej zasad postępowania administracyjnego w relacjach między organami uczelni wyższej a studentami, faktyczną bezsilnością studenta w przypadku beczynności organów uczelni, nakładaniem się stosunków administracyjno-prawnych i cywilno-prawnych w relacjach między uczelnią a studentem, nieprzejrzystymi powiązaniem poszczególnych uczestników rynku szkolnictwa wyższego i nauki: Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego, urzędnikami Ministerstwa, urzędnikami Polskiej Komisji Akredytacyjnej, jej władzami, członkami i ekspertami, uczelniami publicznymi, niepublicznymi i prowadzonymi przez kościoły i związki wyznaniowe, rektorami szkół i osobami reprezentującymi czynnik właścicielski, pracownikami naukowo-dydaktycznymi,

młodymi pracownikami nauki, Parlamentem Studentów RP, studentami itd.<sup>15</sup>. Wszystko to powoduje, iż obecny, normatywny i administracyjny kształt środowiska akademickiego jest – przywołując słowa Stanisława Wykrętowicza – obcy polskiej tradycji uniwersyteckiej<sup>16</sup>.

Władza nie tylko doprowadza do katastrofy gospodarczej naród, którym rządzi i szkodzi jego interesom na arenie międzynarodowej, ale jednocześnie zawłaszcza, konfliktuje lub deprecjonuje instytucje samorządowe oraz demontuje organizacje bezpośrednio przewidziane w ustawodawstwie krajowym (działkowców i spółdzielców). Zastanawiające jest, że propagandowa kampania antysamorządowa prowadzona pod płaszczykiem „obywatelskości”, jest kierowana wybiórczo do niektórych wspólnot samorządowych i wybranych organizacji. Mając wybór między niesprawnym państwem i wadliwym samorządem być może należy zrezygnować z obydwu instytucji albo starać się budować prawdziwy samorząd. Autor wątpi jednak, czy ta druga ewentualność w obecnych realiach politycznych jest możliwa. W XXI wieku nie sprawdzili się w Polsce żaden z modeli państwa proponowanych przez partie rządzące. Skuteczne okazały się inicjatywy obywatelskie, o ile przebiły się do opinii publicznej. Potrzebne jest więc państwo obywatelskie i mając do wyboru państwo lub samorząd, warto poszukać trzeciej drogi.

W literaturze wskazuje się na przydatność samorządu gospodarczego dla prawidłowego rozwoju gospodarki. Samorząd ten miałby przyczynić się do podniesienia jakości usług świadczonych przez przedsiębiorców i rozpowszechnienia postaw etycznych w biznesie, zwiększyć możliwości korzystania ze środków unijnych, ograniczyć zakres patologicznego lobbingu, stworzyć platformę partnerstwa II sektora wobec administracji publicznej (rządowej i samorządowej)<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Zob. wypowiedź Bogusława Śliwierskiego w: *Intencje i skutki reformy szkolnictwa wyższego – dyskusja redakcyjna*, „Kultura i Społeczeństwo” 2012, nr 1.

<sup>16</sup> S. Wykrętowicz, *Samorząd akademicki a wolność nauki*, „Ekonomia. Prace Naukowe AE im. Oskara Langego we Wrocławiu” 2006, nr 1131, s. 53.

<sup>17</sup> Zob. K. Bojarski, *Ile samorządu w samorządzie gospodarczym*, „Studia Prawnicze KUL” 2012, nr 1, s. 7-16; R. Kmiecik, *Formy samorządu korporacyjnego w Polsce – dwadzieścia lat doświadczeń państwa demokratycznego*, „Przegląd Zachodni” 2012, nr 1, s. 55-60; R. Kmiecik, P. Antkowiak, K. Walkowiak, *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa 2012, s. 15-32.

Jednak zdaniem autora wszystkie formy samorządu mogą – w obliczu „demokracji 2.0” – okazać się... zbędne; odnosi się to zwłaszcza do samorządu zawodowego i gospodarczego, a w pewnej mierze również do terytorialnego. W pierwszej kolejności należy spojrzeć na dotychczasowe zadania samorządu terytorialnego – przede wszystkim gminnego. Gmina jest bowiem podstawową jednostką samorządu terytorialnego<sup>18</sup>. Powiat wykonuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym<sup>19</sup>; zaś do zakresu działania samorządu wojewódzkiego należy wykonywanie zadań o zasięgu regionalnym.

Gdyby powiększyć terytorialnie gminy, powiaty zastąpić związkami gmin, które mogłyby wykonywać zadania lokalne w swobodnych konfiguracjach przełamujących sztywne granice terytorialne, a pozostawić województwa przypominające regiony, wówczas trójstopniowy podział terytorialny (generujący wysokie koszty dla podatników, przyczyniający się do wzrostu biurokracji oraz upolitycznienia sceny wyborczej) mógłby zostać zastąpiony podziałem dwustopniowym. Część administracji powiatowej mogłaby zostać zniesiona, część powierzona większym gminom, a pozostała przekazana struktutom administracji specjalnej lub agencjom państwowym. W takim układzie województwo spełniałoby silniej niż dotychczas funkcje koordynacyjne wobec gmin, a jednocześnie, wobec rozrostu terytorialnego gmin, większą samodzielność musiałyby otrzymać jednostki pomocnicze (sołectwa, dzielnice, osiedla itp.). Rozwój regionalny zostałby przeniesiony na poziom metropolitalny, skoro w zakresie obszaru metropolitalnego z powodzeniem można realizować usługi publiczne dla ludności<sup>20</sup>. Ciężar finansowania inwestycji regionalnych spadałby na województwa, a inwestycje ogólnopolskie realizowane byłyby dzięki ponadregionalnemu porozumieniu województw. Państwo zaczęłoby wówczas przypominać związek samorządnych regionów.

<sup>18</sup> Art. 164 ust. 1 Konstytucji RP; ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

<sup>19</sup> Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).

<sup>20</sup> Zob. np. *Wizja przyszłości metropolitalnych usług publicznych w Górnośląskim Obszarze Metropolitalnym*, red. J. Bondaruk, Katowice 2011, s. 32 i inne.

Jak w realiach Polski nie sprawdza się model gminy jednowioskowej, tak warto zastanowić się również nad efektywnością powiatów. Nie można wykluczyć, iż pożądany mógłby być powrót do modelu dwustopniowego podziału terytorialnego (województwo plus gmina) uzupełnionego o rejonizację na potrzeby administracji niezespólonej, która przecież – mimo reformy – pozostała.

Z perspektywy czasu widać wzrost ustawowych zadań jednostek samorządu terytorialnego, a zarazem ich pokrewność. Różnica opiera się na terytorialnej skali działań (w domyśle finansowej), jak też na odmiennym szczeblu pracy, ale nie jest to różnica jakościowa. Dla zwykłego obywatela nie ma różnicy, czy umrze z powodu braku opieki w miejskim, powiatowym czy wojewódzkim szpitalu. Niewykluczone, iż należałoby sformułować jeden wspólny katalog zadań samorządowych, bez konieczności powielania go i różnicowania między trzy akty prawne. Łatwo się zorientować, iż wiele zadań mogłoby zostać sprywatyzowanych lub powierzonych w drodze konkursów w ręce II i III sektora. Obecnie zestawienie zadań jednostek samorządu terytorialnego przedstawia się następująco<sup>21</sup>:

- ład przestrzenny, gospodarka nieruchomościami, ochrona środowiska i przyrody oraz gospodarka wodnej (gmina), gospodarka nieruchomościami, gospodarka wodna (powiat), gospodarka wodna, w tym ochrona przeciwpowodziowa (województwo)
- zagospodarowanie przestrzenne (województwo)
- modernizacja terenów wiejskich (województwo)
- ochrona środowiska i przyrody (powiat), ochrona środowiska (województwo)
- rolnictwo, leśnictwo i rybactwo śródlądowe (powiat)
- geodezja, kartografia i kataster (powiat)
- administracja architektoniczno-budowlana (powiat)
- drogi, ulice, mosty, place, organizacja ruchu drogowego (gmina)
- wodociągi i zaopatrzenie w wodę, kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku, utrzymanie urządzeń sanitarnych i wysypisk, unieszkodliwienie

<sup>21</sup> Art. 7 ustawy o samorządzie gminnym; art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym; art. 14 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

odpadów komunalnych, zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz (gmina)

- telekomunikacja (gmina, powiat, województwo)
- lokalny transport zbiorowy (gmina), transport zbiorowy i drogi publiczne (powiat, województwo)
- ochrona zdrowia (gmina), promocja i ochrona zdrowia (powiat, województwo)
- pomoc społeczna, w tym ośrodki i zakłady opiekuńcze (gmina), pomoc społeczna (powiat, województwo)
- wspieranie osób niepełnosprawnych (powiat)
- przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy (powiat, województwo)
- ochrona praw konsumenta (powiat, województwo)
- wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej (gmina, powiat, województwo)
- budownictwo mieszkaniowe (gmina)
- edukacja publiczna (gmina, powiat), edukacja publiczna, w tym szkolnictwo wyższe (województwo)
- kultura, w tym biblioteki i inne instytucje kultury, ochrona zabytków i opieka nad zabytkami (gmina), kultura oraz ochrona zabytków i opieka nad zabytkami (powiat, województwo)
- kultura fizyczna i turystyka, w tym tereny rekreacyjne i urządzenia sportowe (gmina), kultura fizyczna i turystyka (powiat, województwo)
- targowiska i hale targowe (gmina)
- zieleń i zadrzewienia (gmina)
- cmentarze (gmina)
- porządek publiczny i bezpieczeństwo, ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa (gmina), porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli, ochrona przeciwpowodziowa, przeciwpożarowa i zapobieganie innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska (powiat), bezpieczeństwo publiczne (województwo)
- obronność (powiat, województwo)

- polityka prorodzinna, zapewnienie kobietom w ciąży opieki społecznej, medycznej i prawnej (gmina), polityka prorodzinna (powiat, województwo)
- wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, w tym tworzenie warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych oraz wdrażanie programów pobudzania aktywności obywatelskiej (gmina)
- promocja jednostki samorządu terytorialnego (gmina, powiat)
- współpraca i działalność na rzecz organizacji pozarządowych (gmina, powiat)
- współpraca transgraniczna (gmina)
- ochrona roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (województwo).

Powyższy katalog jest obszerny i uświadamia, jak wiele ciężarów biorą na siebie podatnicy. Ponadto wykaz ustawowy jest tylko przykładowy, a władze samorządowe mogą nałożyć na barki mieszkańców kolejne obowiązki. Można sądzić, że w wypadku przeprowadzenia ankiety wśród obywateli, ci część zadań szczegółowych w zestawieniu z zasobami budżetowymi uznaliby za zbędne. Interesujące w takim wypadku mogłoby być wprowadzenie tzw. budżetu partycypacyjnego<sup>22</sup>. Pewne działania niewątpliwie zaspokajają ambicje miejscowych elit i samych mieszkańców (na przykład prowadzenie przez samorząd wojewódzki państwowych wyższych szkół zawodowych). Czasem brakuje uzasadnienia dla ustawowej selekcji zadań, na przykład: nieobecności promocji zdrowia wśród zadań gminnych, a opieki dla kobiet w ciąży w powiecie. Niektóre z nich wynikają z uchwalania ustaw szczególnych, regulujących odrębnie (pytanie: czy celowo?) dany zakres spraw społecznych, na przykład wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej<sup>23</sup>. Mówiąc wprost: są efektem inflacji prawa. Z powodzeniem zadania powiatowe mogłyby zostać przeniesione na poziom gmin i związków międzygminnych (edukacja, kultura, rolnictwo, ochrona praw konsumenta itp.), administracji specjalnej (leśnictwo, rybactwo śródlądowe, geodezja itp.)

<sup>22</sup> R. Górski, op. cit., s. 64 i nast.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 135 z późn. zm.).

lub wyspecjalizowanych agencji, albo przekazane wyłącznie III sektorowi (aktywizacja bezrobotnych). Z drugiej strony trzeba wziąć pod uwagę koszty administrowania sprawami publicznymi, aby nie doszło do sytuacji, w której – po przeniesieniu z I sektora do pozostałych – działalność publiczna zamiast stanąć, to podrożeje lub będzie nieosiągalna dla konsumentów usług publicznych: klientów administracji, czyli obywateli.

Wśród zadań publicznych razi fakt, iż są deklaratoryjne lub bywają realizowane w sposób fikcyjny. W potocznej opinii urzędy pracy nie pomagają w znalezieniu pracy, a jedynie rejestrują bezrobotnych, wydają zaświadczenia o ubezpieczeniu zdrowotnym i wypłacają zasiłki, szkolnictwo źle kształci i nie wychowuje, pomoc społeczna nie zmniejsza patologii rodzinnych i nie rozwija poradnictwa, mieszkalnictwo nie zaspokaja potrzeb mieszkaniowych, prokuratura nie wykrywa przestępstw, sądownictwo sprzyja nieuczciwości<sup>24</sup> itd. Powodować to może, iż obywatel od młodości żyje w rzeczywistości rozdwojonej: otrzymuje inny przekaz oficjalny, a inny faktyczny. Władza publiczna niesie za sobą ukryty program, który utrwalony jest poprzez obowiązujące przepisy prawne. Obywatelowi bardziej opłaca się działać w „szarej strefie”, gdyż sfera publiczna jest dla niego nieopłacalna, o ile nie zajmuje w niej pozycji dominującej. W takim systemie – wykorzystując słowa Bożeny Klimczak – „rzeczywistość nie wyjaśnia kultury i odwrotnie, kultura nie wyjaśnia rzeczywistości”<sup>25</sup>.

Zdaniem radykalnych krytyków państwa, rozwiązaniem jest rzeczywistość alternatywna: powszechna zmowa przeciwko rządowi, jak to ujął klasyk polskiego anarchizmu Edward Abramowski<sup>26</sup>. Trzeba sobie zadać pytanie: czy jakikolwiek osiedlowy sędzia pokoju wydałby wyrok

<sup>24</sup> Dla przykładu I. Kacprzak, *Drugie życie podejrzanych weksli*, 2013.01.14, <http://www.rp.pl/> oraz cykl artykułów na portalu <http://prawo.rp.pl/>: M. Ciecierski, *Pułapki taśmowej sprawiedliwości*, 2013.01.04; Dom, *E-sąd do pilnej korekty*, 2013.01.05; M. Domagański, *E-sąd do pilnej korekty*, 2013.01.07; R. Horbaczewski, *Jak e-sąd może zniszczyć życie*, 2012.12.01; A. Łukaszewicz, *E-sąd – przepis na przekręt*, 2012.09.20; A. Łukasiewicz, *E-sąd ulepszył tylko statystyki procesu*, 2012.10.23; Mat, *Coraz więcej Polaków traci pieniądze przez luki w e-sądzie*, 2012.10.15; id., *PiS: wyroki powinny zawierać PESEL i numer KRS*, 2013.01.16.

<sup>25</sup> B. Klimczak, *Paradoks instytucjonalny transformacji systemowej w Polsce*, „Prace Naukowe UE we Wrocławiu” nr 74; „Ekonomia” 2009, nr 3, s. 201.

<sup>26</sup> Tekst „Zmowy” w: E. Abramowski, *Rzeczpospolita przyjaciół. Wybór pism społecznych i politycznych*, oprac. D. Kalbarczyk, Warszawa 1986, s. 178-200.

na podstawie przeterminowanej faktury? Żaden, gdyż takie działanie jest niedorzeczne i w osądzie zwykłego człowieka nie jest wymiarem sprawiedliwości. Tymczasem E-sąd i sędziowie w nim zasiadający czynią to codziennie w majestacie prawa i Konstytucji. Na gruncie prawa cywilnego być może trzeba by było dodać klauzulę zdrowego rozsądku<sup>27</sup>, a ponadto wykorzystać wskazówki ekonomicznej analizy prawa, skoro europejski system prawa jest niewydajny, przeregulowany, przestarzały i nieefektywny<sup>28</sup>. Zaś w obszarze prawa karnego tezy kryminologii radykalnej skłaniają do refleksji, że współczesny wymiar sprawiedliwości jest sądownictwem odhumanizowanym. Demokratyczny naród nie potrzebuje tylu policyjnych służb i powinien mieć możliwość korzystania z „odsądowionego” wymiaru sprawiedliwości. Alternatywne rozstrzygnięcie sporów (ADR) winno zostać lepiej rozpowszechnione, gdyż jego wdrożenie zależy od przemiany mentalności i ludzkiego charakteru. Czym innym jest oczywiście obronność państwa, która powinna być wspierana właśnie dzięki zaoszczędzonym funduszom wskutek zmniejszenia działalności państwa.

Realia życia publicznego w Polsce ukazują, iż władze samorządu terytorialnego nie prowadzą rozsądnej polityki gospodarczej i budżetowej. Doprowadza to do sytuacji, w której rząd centralny tłumi przedsiębiorczość, kreatywność i innowacyjność obywateli regulacjami i reglamentacjami, zaś władza lokalna ogranicza ich opłatami i podatkami. Obie struktury żyją na koszt podatników i to nie tylko obecnych, ale i przyszłych, powiększając zadłużenie państwa<sup>29</sup>. Ratunkiem nie jest samorząd gospodarczy, gdyż – w obecnym stanie rzeczy – po pierwsze: nie zmniejszy biurokracji rządowej i samorządowej, a po drugie: wprowadzi własną. Brak mu też merytorycznego uzasadnienia. Samorząd zawodowy wykazuje tendencję do rozrostu, ponieważ – jak napisała Grażyna Wrzeszcz-Kamińska – dzięki korzyściom wynikającym z posiadaniu statusu samorządowego, tj. prawnego przywileju regulowania działalności

<sup>27</sup> Na temat klauzuli rozsądku: E. Rott-Pietrzyk, *Klauzula generalna rozsądku w prawie prywatnym*, Warszawa 2007 i inne publikacje autorki.

<sup>28</sup> J. Stelmach, *Spór o ekonomiczną analizę prawa*, [w:] *Analiza ekonomiczna w zastosowaniach prawniczych*, red. J. Stelmach, M. Soniewiecka, Warszawa 2007, s. 20.

<sup>29</sup> Zob. H. Kaczmarczyk, *Fiskalizm a opór podatkowy*, „Prawo. Administracja. Kościół” 2004, nr 1/2, s. 87-107 i inne publikacje tego autora.

w danym zawodzie, kolejne grupy zawodowe ubiegają się o niego<sup>30</sup>. Obywatel wobec systemu jest bezbronny i żaden samorząd nie będzie remedium na krzywdę społeczną, tym bardziej wyrządzoną przez osoby wykonujące funkcje publiczne. Samorząd nie może być beneficjentem ograniczania wolności przez państwo, sojusznikiem systemu i „totalnej” demokracji monitorującej wszystkie poczynania obywateli<sup>31</sup>.

Samorząd zawodowy przypominać może dawne cechy. Z jednej strony pełniły rolę bractw samopomocowych, ale z drugiej określały ceny usług, sposób ich wykonywania, dysponowania surowcem, dystrybucji towarów, jakość towarów i usług, a także stosunki między rzemieślnikiem a klientem, czyli finalnie ograniczały wolny rynek. Dlatego też taka instytucja społeczna jak cech, która sprawdzała się w średniowieczu, przestała odpowiadać poziomowi rozwoju cywilizacyjnego w wieku XIX. Nie wiadomo, czy samorząd zawodowy pasujący do realiów XX wieku będzie adekwatny do świata XXI wieku. Być może to nie stan zawodowy ma stać na straży jakości i etyki wykonywania zawodu, eliminując ze swego grona osoby naruszające kodeksy etyki zawodowej, ale sami klienci powinni być wyposażeni w instrumenty pozwalające na efektywną walkę z nieuczciwością zawodową. W literaturze przedmiotu wymienia się wady współczesnego samorządu zawodowego, takie jak: nadużywanie przymiotu zawodu zaufania publicznego, podnoszenie cen usług i ograniczanie dostępu do nich, zawężanie drogi wejścia do zawodu, zmniejszanie przestrzeni wolnego rynku i swobodnej konkurencji, brak przestrzegania jakości pracy i standardów etycznych zabraniających świadomego działania na szkodę słabszych uczestników obrotu gospodarczego<sup>32</sup>.

Wracając do Hansa Kelsena, warto przypomnieć jego krytykę koncepcji parlamentaryzmu korporacjonistycznego. Według niego, „podział korporacyjno-zawodowy wykazuje tendencję do stale postępującego różniczkowania społecznego”, a „w warunkach postępowej gospodarki

<sup>30</sup> G. Wrzeszcz-Kamińska, *Grupy interesu w okresie transformacji w Polsce*, „Ekonomia. Prace Naukowe AE im. Oskara Langego we Wrocławiu” 2006, nr 1131, s. 63.

<sup>31</sup> Por. P. Laskowski, *Szkice z dziejów anarchizmu*, wstęp D. Grinberg, Warszawa 2007, s. 35.

<sup>32</sup> Zob. D. Sypniewski, *Nadzór nad procesem budowlanym*, Warszawa 2011, s. 105-110; id., *Wpływ aktów normatywnych samorządu zawodowego na jakość prawa administracyjnego*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego*, t. I: *Jakość prawa*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suwałko-Karetko, Warszawa 2012 [wersja online].

i techniki, liczba różnorodnych zawodów, roszczących sobie pretensje do samodzielnej organizacji, musiałaby dojść do setek czy nawet tysięcy”<sup>33</sup>. W Polsce zarejestrowanych jest piętnaście tego typu organizacji, a nie tyle, ile pisał w 1925 roku propagator „czystej teorii prawa”, więc jego tezy mogą wydawać się przesadzone. Argument logiczny przeciwko temu rodzajowi samorządu jest prosty (acz autor nie przesądza, że trafny): skoro w Polsce istnieje tyle korporacji zawodowych, a kolejne grupy interesów chcą powołać następne korporacje, to prawo i gospodarka w Polsce powinny być w coraz lepszej kondycji, ponieważ coraz szersze pola życia publicznego zajmowane są przez samorządne organizacje. Jednak tak się nie dzieje i powstaje pytanie: dlaczego? Może przez fakt, że ich ilość nie przekłada się na jakość<sup>34</sup>.

Ponadto dochodzi do pomieszania pojęć samorządu zawodowego, zawodu zaufania publicznego i wolnego zawodu. Są zawody zaufania publicznego, które nie mają samorządu (doradcy inwestycyjni) i istnieją zawody, które nawet trudno uznać za wolne, a samorząd posiadają (diagności laboratoryjni). Inny jest też katalog osób mogących zakładać spółki partnerskie (tłumacze przysięgli)<sup>35</sup>. Z drugiej strony powstaje pytanie, czy rzeczywiście trzeba aż tak bronić organizacjom zawodowym prawa do posiadania własnego samorządu, który by reprezentował ich interesy oraz bronił swoich członków w starciu z państwem. Obywatel wykonujący dany zawód powinien przecież móc liczyć na pomoc współobywateli pracujących w tym samym zawodzie.

Zdaniem autora konieczna jest likwidacja części zadań państwa (rządu i samorządów) i powierzanie maksymalnej części tych, które pozostałyby w rękach rządzących, organizacjom obywatelskim oraz przedsiębiorcom w drodze konkursów organizowanych na szczeblu centralnym. Badanie źródeł powstawania prawa odkrywa ponadto, jak wiele rozwiązań normatywnych nie służy ogółowi podatników, a zostało wprowadzone z przyczyn politycznych, zwiększając dług publiczny bez

<sup>33</sup> H. Kelsen, *Zagadnienie parlamentaryzmu*, przeł. A. Miller, Warszawa 1929, s. 17 i 18. Jest to polskie tłumaczenie pracy: *Das Problem des Parlamentarismus*, wyd. 1925.

<sup>34</sup> Autor rozwinął ten wątek w przygotowanej recenzji cytowanej książki R. Kmiecika, P. Antkowiaka i K. Walkowiak.

<sup>35</sup> Art. 88 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.).

pozytywnego wpływu na dobro ogółu<sup>36</sup>. Trzeba sobie odpowiedzieć na pytanie: czy obecność i stan norm prawnych nie wynika przede wszystkim z tego, komu i jaką przynoszą one korzyść? Zauważyć należy, iż raczej żadna organizacja społeczna ani przedsiębiorca nie zadłuży się nadmiernie, własnym kosztem, dla wykonywania deficytowych zadań publicznych, które nie zaspokajają potrzeb „szarego człowieka” (czyli upraszczając: nie zostaną przez niego kupione). Państwo i samorząd terytorialny natomiast tak postępują. Część z zadań publicznych musi być naturalnie dotowanych, żeby nie doszło do dyskryminacji uboższej i mniej zaradnej części ludności. O tym, które należy dofinansowywać, nie powinna decydować partyjna nomenklatura, a sami obywatele na najniższym poziomie lokalnym.

Z punktu widzenia obywatela problem polega również na tym, że obywatel nie może zrezygnować z usług państwa i samorządu, w którym jest umiejscowiony. Nie może – jeśli samorząd źle go obsługuje – zmienić samorządu bez zmiany zawodu, wykonywanej działalności lub miejsca zamieszkania. Jedyne, co mu pozostaje, to „zagłosować nogami” i wyemigrować. W demokratycznym państwie powinien istnieć samorządowy pluralizm, o ile nadal będzie to samorząd, a nie zbiór samodzielnych obywatelskich organizacji kontrolowanych przez instytucje niezależne od lokalnych układów politycznych. Rząd przestanie być wówczas „panem kraju”<sup>37</sup>, a zastąpi go centralna, niezależna instytucja, obsadzana przez obywateli (w drodze losowania lub wyborów), będąca grantodawcą usług publicznych. Autor nie odrzuca więc państwa, jego władzy, ani nie propaguje rewolucji, czy zniesienia własności prywatnej<sup>38</sup>. Optuje zaś za ograniczeniem państwa, prawa i samorządu w obecnym kształcie w drodze ewolucyjnego „wielkiego demontażu”.

Do przemyślenia pozostaje konstrukcja nadzoru nad instytucjami obywatelskimi: ze strony bądź wojewody, reprezentującego rząd centralny i stojącego na straży bezpieczeństwa i porządku publicznego w regionie,

<sup>36</sup> Zob. materiały Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa ([http://www.wsiz.rzeszow.pl/dzialalnosc\\_naukowo\\_badawcza/fontes/Strony/fontes.aspx](http://www.wsiz.rzeszow.pl/dzialalnosc_naukowo_badawcza/fontes/Strony/fontes.aspx)).

<sup>37</sup> Wyrażenie zaczerpnięte z: M. Bożek, *Centralna administracja rządowa*, [w:] *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, red. M. Karpiuk, J. Kowalski, Warszawa-Poznań 2013, s. 157.

<sup>38</sup> Por. D. Grinberg, *Ruch anarchistyczny w Europie Zachodniej 1870-1914*, Warszawa 1994, s. 80.

bądź samorządu województwa wybieranego przez mieszkańców województwa. Jakby nie planować nowej administracji, obywatele, jako klienci administracji, muszą mieć wybór podmiotu, który na ich rzecz świadczy usługi publiczne. Konkurencja musi wystąpić również w biurokracji.

Nie można zapominać, że we współczesnym świecie państwa, a wraz z nimi ich obywatele, stają się zależni od międzynarodowych korporacji<sup>39</sup>. Redefiniuje się pojęcie suwerenności. Jak zauważał Jerzy Bestry, dla korporacji „liczy się zysk, a nie sprawiedliwość społeczna”. Dążąc do jego maksymalizacji, przekształcają wiodące elementy życia społecznego pod kątem swojej marketingowej wizji. Finalnie, „państwo powoli przegrywa batalię o prawidłowość prowadzonych interesów gospodarczych – nasila się drenowanie społecznych pieniędzy przez ponadnarodowe korporacje, a presja międzynarodowej konkurencji zmusza rządy do wyścigu subwencyjnego”<sup>40</sup>. Przekłada się to na namacalny kształt gospodarczy państwa: brak wyspecjalizowanego przemysłu, „drenaż mózgów”, przewaga sektora usług zależnego od międzynarodowych finansów, tworzenie specjalnych stref ekonomicznych na wzór średniowiecznych obszarów immunizowanych. Skoro bowiem specjalne strefy ekonomiczne są tak doskonałym środkiem rozwoju ekonomicznego, to dlaczego cały kraj nie stanowi jednej wielkiej strefy? Z drugiej strony może być tak, iż dzięki korporacjom obywatel uzyskuje to, czego nie otrzymałby od swego macierzystego państwa (np. możliwość auto-kreacji i rozwoju osobistego). Pytanie, czy ma to przełożenie na jego realny status materialny, pozwalający na wygospodarowanie czasu wolnego dla siebie i rodziny, czy wręcz odwrotnie: stanowi jedynie medialnie wykreowaną zastępczą rzeczywistość i odskocznię od problemów dnia codziennego.

Im wyższy szczebel biurokracji, tym mocniejsze powiązania wewnątrzsystemowe i oderwanie od problemów zwykłych ludzi. Zaś „rozwrost biurokracji państwowej następuje współcześnie wbrew oczywistemu

<sup>39</sup> O niebezpieczeństwach dla ludzkości ze strony światowych korporacji: A. Wierzbicki, *Teche, n: Elementy niedawnej historii technik informacyjnych i wnioski naukowoznawcze*, Warszawa 2011. O zawłaszczaniu państw i przekształcaniu aktywnych obywateli w bezwolne masy konsumentów przez korporacje: W. Nieciński, *Uwagi o ustroju sprawiedliwych nierówności*, Białystok 2008, s. 20.

<sup>40</sup> J. Bestry, *Suwerenność państwa w systemie wolnego rynku korporacyjnego*, [w:] *Zawodność państwa. Zawodność rynku*, red. G. Wrzeszcz-Kamińska, Wrocław 2010, s. 44.

przekonaniu, że wiąże się z marnotrawstwem państwowych pieniędzy i wprowadzeniem bałaganu administracyjnego<sup>41</sup>. Dlatego też ciężar administrowania własnymi sprawami nie powinien znajdować się na szczeblu międzynarodowym – ponadnarodowym (unijnym) – krajowym (rządowym) – regionalnym (wojewódzkim) – lokalnym (samorządowym), ale najniższym: obywatelskim. Obywatele nie mogą pozwolić sobie na to, żeby narzucano im ponadnarodowe prawo tworzone przez obcą biurokrację.

Trzeba postawić pytanie, czy administracja obywatelska jest możliwa i jak mogłaby przynajmniej w zarysie wyglądać. Na pierwsze pytanie odpowiedź jest prosta i jasna: tak, administracja obywatelska jest możliwa. Skoro już teraz szkolenia dla bezrobotnych urząd pracy zleca podmiotom zewnętrznym, komornik przedsiębiorca wykonuje funkcje publiczne, to nie ma przeszkód, aby rolę urzędu spełniało przedsiębiorstwo lub organizacja społeczna. Zabieg ten się nie powiedzie, jeśli prawo i praktyka administracyjna będą zezwalać na występowanie patologii w funkcjonowaniu instytucji publicznych.

W pewnym sensie byłby to powrót do średniowiecznych zwyczajów, gdzie przecież pobór podatków był sprywatyzowany. Jednak – w przeciwieństwie do tamtych realiów – dzisiejsze zjawiska cywilizacyjne, takie jak: technika, mentalność, ustrój demokratyczny, opinia publiczna, media, Internet, sądownictwo administracyjne, kontrola państwowa pozwalają na objęcie procesów uobywatelniania i prywatyzacji administracji daleko większą kontrolą jakościową. Jeśli przykładowo miasto Lublin zajmuje się ochroną zabytków, orzekaniem o niepełnosprawności, rejestracją pojazdów, to nie ma przeszkód, aby czynności techniczne (typu: rejestracja, wydanie zaświadczenia itp.) wykonywane były przez organizacje pozarządowe lub w sposób z informatyzowany przez szczebel ogólnokrajowy, tak jak zamieniono wpis do gminnej ewidencji działalności gospodarczej na Centralną Ewidencję i Informację o Działalności Gospodarczej<sup>42</sup>. Usługi administracyjne – o ile są konieczne – powinny być świadczone przez samych obywateli na rzecz innych obywateli, a nie

<sup>41</sup> A. Zwoliński, *Etyka urzędnika*, Kraków 2012, fragment: *Wzrost biurokracji – mnożenie problemów* [online].

<sup>42</sup> <http://www.um.lublin.pl/um/index.php?t=200&id=58425>; <https://prod.ceidg.gov.pl/ceidg.cms.engine/> [dostęp 08.03.2013].

przez polityków czy biurokrację. W erze informacji brakuje uzasadnienia dla wydłużania drogi administracyjnej między obywatelem a organem administracji publicznej.

Pluralizm administracyjny jest konieczny. Nie można tworzyć monopolu i ta sama usługa administracyjna musi być świadczona przez różne, konkurujące ze sobą, podmioty obywatelskie. Obywatel winien móc wybrać, do której instytucji chce pójść załatwić daną sprawę. Powierzenie danej działalności administracyjnej jednej instytucji obywatelskiej na określonym obszarze spowoduje, iż wobec ścisłego określenia właściwości miejscowej, rzeczowej i funkcjonalnej taka instytucja rychło przekształciłaby się w zwykły, biurokratyczny urząd. Doszłoby wówczas do zamiany aparatu z rządowego na samorządowy, a potem z samorządowego na obywatelski. Wynik takiej zmiany byłby dla obywateli ujemny, gdyż mógłby wiązać się z obniżeniem jakości pracy urzędniczej, zwiększeniem korupcji i nepotyzmu, dyskryminacją, marnotrawstwem środków publicznych. Nie można również powierzać wykonywania zadań administracyjnych, podmiotom wytypowanym w drodze konkursu na czas nieokreślony, ale na okresy kilkuletnie, z możliwością powtórnego startowania w konkursie.

Chodzi także o to, żeby określoną sprawę można było załatwić w dowolnym urzędzie bez względu na to, gdzie dany urząd się znajduje. Obecnie przypisanie obywatela do urzędu jest ścisłe. Nie może on w urzędzie gminnym w miejscowości X załatwić sprawy, dotyczącej jego spraw w gminie Y, mimo że wszystkie gminy są z informatyzowane. Jak w każdym oddziale Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego, w dowolnej części kraju można odebrać odpis KRS jakiegokolwiek spółki, mającej siedzibę w którymkolwiek z miast Polski, tak w dowolnym punkcie obsługi obywateli każdy powinien móc złożyć wniosek w dowolnej sprawie administracyjnej – również przez Internet lub na miejscu przy użyciu terminala z pomocą doradcy.

Dla podmiotów administrujących nie byłoby również problemu z dostępem do informacji i wprowadzaniem nowych danych dotyczących obywateli, skoro wszystkie gromadzone byłyby równoległe w zasobach administracji centralnej. Taki system byłby również systemem bezpiecznym – obecnie zniszczenie urzędu miasta grozi paraliżem dla mieszkańców. W proponowanym modelu destrukcja jednego ogniwa (na

przykład w wyniku powodzi), jakim byłby podmiot obywatelski załatwiający sprawy administracyjne, powodowałaby, że obywatele przemieśli się zwyczajnie do podmiotu sąsiedniego. Na podobnej zasadzie działają oddziały i agencje banków: po zamknięciu jednej placówki klienci udają się do innej.

Powstaje pytanie o dokumentację papierową i jej przechowywanie, ale współczesne rozwiązania techniczne pozwalają na zeskanowanie dokumentu pierwotnego (lub w ogóle wprowadzenie go w wersji elektronicznej z wydaniem wnioskodawcy kopii z poświadczeniem zgodności z oryginałem), wpisanie go do bazy ogólnopolskiej i udostępnianie w każdym miejscu kraju. W przypadku awarii systemu dokument papierowy zawsze pozostałby w archiwum miejsca zamieszkania petenta, gdyż tam mógłby zostać przesłany i automatycznie wydrukowany na podobnej zasadzie, jak urządzenia komputerowe w bibliotece drukują rewers, bez względu na to, z jakiego miejsca na Ziemi zamówi się książkę.

Każdy powinien też mieć dostęp do elektronicznej bazy dokumentów dotyczących danej sprawy w domu przez Internet albo (przez wzgląd na bezpieczeństwo) w punkcie obywatelskim. Nie trzeba byłoby wówczas podróżować po czytelniach sądów rejestrowych czy archiwach urzędów. Należy jednocześnie dodać, iż usługi administracji nie powinny być płatne, skoro obywatel już raz zapłacił (w formie podatku) za utrzymywanie biurokracji.

Już obecnie wybór docelowego załatwienia sprawy dla obywatela jest szeroki: sam decyduje o tym, gdzie mają się urodzić jego dzieci, wybiera szkołę, w której mają się uczyć, bank, w którym trzyma pieniądze, przychodnię, w której się leczy, cmentarz, na którym zostanie pochowany. Mógłby więc wybierać również zakład ubezpieczeń społecznych i inne instytucje publiczne, o ile by musiały pozostać.

Skoro kompetencja tworzy organ administracji publicznej, to drogą do zmniejszenia biurokracji jest zabranie jej kompetencji do załatwiania spraw. Jeśli nie ma różnicy między biurokracją rządową a samorządową i obie są – cytując Cecila Parkinsona, notabene ministra w gabinecie Margaret Thatcher – „dobrze zorganizowaną zarazą”<sup>43</sup>, to znaczy, że ta ostatnia staje się zbędna.

---

<sup>43</sup> Cytat z: [http://pl.wikiquote.org/wiki/Cecil\\_Parkinson](http://pl.wikiquote.org/wiki/Cecil_Parkinson) [dostęp 08.03.2013].

W prawie brakuje także pozytywnych bodźców, skłaniających do jego przestrzegania. Przepisy nastawione są na karanie postępków obywateli, a nie na nagradzanie legalnej pracy. Przepisy prawa podatkowego karzą za niepłacenie podatku, a nikt nie nagradza tych obywateli, którzy płacą w terminie. Łatwo sobie wyobrazić, o czym mówi się w behawioryzmie, że obywatele zdecydowanie chętniej przestrzegaliby prawa, gdyby ktoś ich za to nagradzał. Wysokość nagród i tak byłaby mniejsza od szkód, jakie ponosi państwo wskutek nieprzestrzegania prawa. W przeciwnym razie ludzie, ignorując prawidła psychologii, będą budować osiedla, w których nikt nie będzie chciał mieszkać, tworzyć instytucje oświatowe, deformujące osobowość, planować miejsca rekreacji, wzbudzające gniew i agresję oraz... tworzyć prawo, którego nikt nie będzie przestrzegać<sup>44</sup>.

Przedstawiana koncepcja wykracza poza opisywaną w nauce „wielosektorowość”<sup>45</sup>. Nie chodzi o to, żeby sektor publiczny, prywatny i pozarządowy wspólnie świadczyły usługi publiczne, dzięki czemu usług na rzecz ludności będzie więcej, będą bardziej różnorodne i pojawi się więcej źródeł ich finansowania. Chodzi o to, żeby jak najmniej było właśnie tych usług, gdyż po pierwsze i tak nie są świadczone, a po drugie są zbyt niskiej jakości (opieka zdrowotna, zabezpieczenie społeczne). Wiele osób może mieć odczucie takie, jak pisał Errico Malatesta, iż „większość najistotniejszych funkcji socjalnych spełnia się poza rządem i bez jego udziału”<sup>46</sup>. Zmieni się to, jeśli zakres ingerencji państwa i samorządu w życie obywateli się zmniejszy.

\* \* \*

Autor zdaje sobie sprawę, że w rozdziale zabrakło odniesień do najnowszych trendów w teorii prawa oraz ekonomicznej analizy prawa. Pominęto także dorobek innych nauk, w tym przede wszystkim ekonomii, politologii, psychologii, socjologii i zarządzania. Należało ponadto podprzeć się dokonaniem metodologii nauki. Jak łatwo zauważyć, tekst

<sup>44</sup> Sparafrazowano cytaty z klasycznej już książki: J. Koziński, *Koncepcje psychologiczne człowieka*, Warszawa 1998, s. 10.

<sup>45</sup> Por. D. Moroń, *Zmiana roli państwa w polityce społecznej – od dominacji do wielosektorowości*, [w:] *Zawodność państwa...*, s. 71.

<sup>46</sup> Cytat za: [http://pl.wikiquote.org/wiki/Errico\\_Malatesta](http://pl.wikiquote.org/wiki/Errico_Malatesta) [dostęp 11.03.2013].

jest owocem synkretyzmu intelektualnego, który przy dalszych studiach może zostać uzupełniony o różne wątki, budzące zainteresowanie autora (anarchizm, behawioryzm w prawie, marksizm, Radbruch) bez pomijania akcentu narodowego – niezależności wspólnoty narodowej od ponadnarodowej biurokracji. Biorąc pod uwagę, że rozdział jest szkicem pewnej koncepcji doktrynalnej, autor ma nadzieję rozwinąć go w drugim wydaniu niniejszego podręcznika. Kończąc, należy odpowiedzieć na pytanie postawione w tytule: tak, samorząd jest potrzebny, ale z pewnością nie w takim kształcie, jaki istnieje w Polsce w I połowie XXI wieku. Rozwiązaniem może być albo rezygnacja z niego, albo wręcz odwrotnie: rozbudowa, zniesienie większości instytucji państwowych, zastąpienie reszty instytucjami samorządowymi i stworzenie państwa samorządowego.

#### LITERATURA

1. Abramowski E., *Rzeczpospolita przyjaciół. Wybór pism społecznych i politycznych*, oprac. D. Kalbarczyk, Warszawa 1986.
2. Bestry J., *Suwerenność państwa w systemie wolnego rynku korporacyjnego*, [w:] *Zawodność państwa. Zawodność rynku*, red. G. Wrzeszcz-Kamińska, Wrocław 2010.
3. Bojarski K., *Ile samorządu w samorządzie gospodarczym*, „Studia Prawnicze KUL” 2012, nr 1.
4. Bożek M., *Centralna administracja rządowa*, [w:] *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, red. M. Karpiuk, J. Kowalski, Warszawa-Poznań 2013.
5. Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009.
6. Chmielnicki P., *Metodyka badań nad źródłami powstawania prawa*, materiał online.
7. Dąbrowski K., *Modernizacyjna rola prawa a status prawny osób niepełnosprawnych*, [w:] *Prawo wobec wyzwań współczesności*, red. P. Ruczkowski, Kielce 2011.
8. Dyrda A., *Pozytywizm pochowany żywcem? W obronie miękkiego pozytywizmu*, materiał online z XIX Zjazdu Katedr Teorii i Filozofii Państwa i Prawa (Jastrzębia Góra, 19-22.IX.2010).

9. Grinberg D., *Ruch anarchistyczny w Europie Zachodniej 1870-1914*, Warszawa 1994.
10. Guz T., *Rechtsphilosophische Analyse von Hans Kelsens Reiner Rechtslehre*, [w:] *Historia magistra vitae. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Jerzego Flagi*, red. A. Dębiński et.al., Lublin 2007.
11. *Intencje i skutki reformy szkolnictwa wyższego – dyskusja redakcyjna*, „Kultura i Społeczeństwo” 2012, nr 1.
12. Jaworski W.L., *Projekt konstytucji*, Warszawa 1928.
13. Kaczmarczyk H., *Fiskalizm a opór podatkowy*, „Prawo. Administracja. Kościół” 2004, nr 1/2.
14. Kelsen H., *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (w rozwinięciu nauki o normie prawnej)*, oprac. T. Przeorski, przedm. J. Panejko, t. 1, Wilno 1935.
15. Kelsen H., *Zagadnienie parlamentaryzmu*, przeł. A. Miller, Warszawa 1929.
16. Klimczak B., *Paradoks instytucjonalny transformacji systemowej w Polsce*, „Prace Naukowe UE we Wrocławiu” nr 74; „Ekonomia” 2009, nr 3.
17. Kmiecik R., *Formy samorządu korporacyjnego w Polsce – dwadzieścia lat doświadczeń państwa demokratycznego*, „Przegląd Zachodni” 2012, nr 1.
18. Kmiecik R., Antkowiak P., Walkowiak K., *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa 2012.
19. Kość A., *Rozumienie prawa we współczesnych teoriach pozytywizmu prawniczego*, [w:] *Historia magistra vitae. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Jerzego Flagi*, red. A. Dębiński et.al., Lublin 2007.
20. Koziński J., *Koncepcje psychologiczne człowieka*, Warszawa 1998.
21. Laskowski P., *Szkice z dziejów anarchizmu*, wstęp D. Grinberg, Warszawa 2007.
22. Milejski B., *Wpływ jakości systemu prawnego na prestiż państwa*, „Rozprawy z zakresu nauk prawnych” 2012, nr 3.
23. Moroń D., *Zmiana roli państwa w polityce społecznej – od dominacji do wielosektorowości*, [w:] *Zawodność państwa. Zawodność rynku*, red. G. Wrzeszcz-Kamińska, Wrocław 2010.
24. Nieciński W., *Uwagi o ustroju sprawiedliwych nierówności*, Białystok 2008.

25. Radziejewicz P., *Państwo jako przedmiot poznania prawnego w świetle teorii Hansa Kelsena*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 10.
26. Rott-Pietrzyk E., *Klauzula generalna rozsządku w prawie prywatnym*, Warszawa 2007.
27. Schambeck H., *Nauka prawa Hansa Kelsena*, przeł. A. Kustra, I. Wróblewska, „Studia Iuridica Toruniensia” 2011, t. 8.
28. Sowa J., *Bez państwa, czyli jak zdemokratyzować demokrację*, [w:] R. Górski, *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, wstęp J. Sowa, Kraków 2007.
29. Stelmach J., *Spór o ekonomiczną analizę prawa*, [w:] *Analiza ekonomiczna w zastosowaniach prawniczych*, red. J. Stelmach, M. Soniewiecka, Warszawa 2007.
30. Sulikowski A., *Opresywność pozytywizmu prawnego i jej postmodernistyczna krytyka*, [w:] *Pozytywizm prawniczy i szkoła prawa natury – tradycje sporu i jego współczesne implikacje*, red. P. Kaczmarek, Ł. Machaj, Wrocław 2010.
31. Sypniewski D., *Nadzór nad procesem budowlanym*, Warszawa 2011.
32. Sypniewski D., *Wpływ aktów normatywnych samorządu zawodowego na jakość prawa administracyjnego*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego*, t. 1: *Jakość prawa*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suwałko-Karetko, Warszawa 2012.
33. Wierzbiński A., *Teche<sub>n</sub>: Elementy niedawnej historii technik informacyjnych i wnioski naukowoznawcze*, Warszawa 2011.
34. *Wizja przyszłości metropolitalnych usług publicznych w Górnośląskim Obszarze Metropolitalnym*, red. J. Bondaruk, Katowice 2011.
35. Wrzeszcz-Kamińska G., *Grupy interesu w okresie transformacji w Polsce*, „Ekonomia. Prace Naukowe AE im. Oskara Langego we Wrocławiu” 2006, nr 1131.
36. Wykrętowicz S., *Samorząd akademicki a wolność nauki*, „Ekonomia. Prace Naukowe AE im. Oskara Langego we Wrocławiu” 2006, nr 1131.
37. Załuski W., *Ewolucyjna filozofia prawa*, Warszawa 2009.
38. Zwoliński A., *Etyka urzędnika*, Kraków 2012.