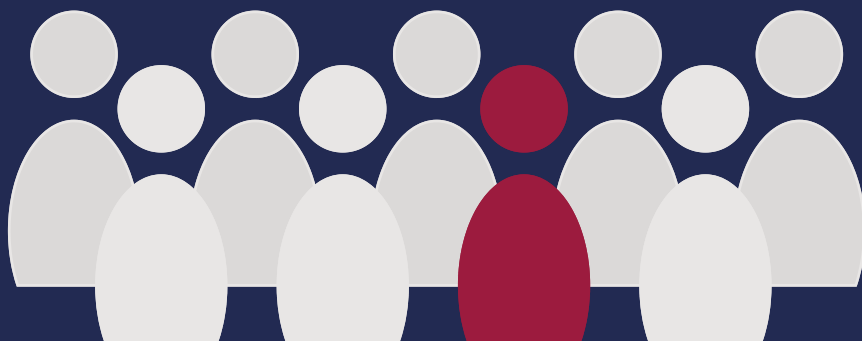


Przywileje władzy w Polsce - wybrane aspekty



pod redakcją
Patrycji Cygan i Konrada Szpaka

PRZYWILEJE WŁADZY W POLSCE
– WYBRANE ASPEKTY

PRZYWILEJE WŁADZY W POLSCE – WYBRANE ASPEKTY

pod redakcją
Patrycji Cygan i Konrada Szpaka

Kraków 2019

Copyright by Fundacja Instytut Polityk Publicznych

Recenzenci:

prof. nadzw. dr hab. Krzysztof Łabędź

prof. UP dr hab. Radosław Marzęcki

Opracowanie redakcyjne:

Patrycja Cygan

Skład i łamanie:

Arkadiusz Cygan

Opracowanie graficzne:

Barbara Dąg

Publikacja wydana w ramach projektu pn. Akademia Polityk Publicznych. Projekt dofinansowany ze środków Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich.

ISBN: 978-83-946699-1-1

FUNDACJA INSTYTUT POLITYK PUBLICZNYCH
ul. Kazimierza Wielkiego 18 / 5, 30-074 Kraków
ipp@ipp.expert, www.ipp.expert

KRS: 0000583153

NIP: 9452187651

REGON: 362874454

Spis treści

Wprowadzenie.....	7
ALEKSANDER ZBIRAŃSKI	
Przywileje władzy jako jej legitymizacja i komunikowanie	11
PATRYCJA CYGAN	
Uprawnienia pracowników administracji publicznej w Polsce	29
KONRAD SZPAK	
Nieoptymalna struktura administracji publicznej w Polsce	57
ANTONI KOLEK	
Przywileje władz publicznych w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce	87
KATARZYNA KONOPKA	
Przywileje władzy sądowniczej w perspektywie społecznej w kontekście zasady niezależności władzy sądowniczej.....	115
FAUSTYNA KOWALSKA	
Dystans pomiędzy elitami politycznymi a społeczeństwem polskim jako krajobraz po tzw. „aferze podsłuchowej” z 2014 roku.....	171
Aneks	195

Wprowadzenie

Przywileje władzy nieodmiennie budzą zainteresowanie opinii publicznej stając się z tego powodu przedmiotem różnorodnych analiz i badań. Na temat tego, czy rządzący powinni posiadać uprawnienia niedostępne dla pozostałych członków społeczeństwa, a jeśli tak, to jakie konkretnie powstało wiele prac naukowych oraz publicystycznych, jednak w żaden sposób nie wyczerpują one tego tematu. Być może pewne uzupełnienie wiedzy w tym zakresie będzie stanowił niniejszy zbiór zawierający teksty, które w sposób wieloaspektowy traktują posiadanie przywilejów przez decydentów oraz osoby zatrudnione w publicznych instytucjach.

Artykuły, które umieszczone zostały w opracowaniu są w przeważającej mierze napisane przez badaczy reprezentujących różne instytucje naukowe. Odmienne orientacje teoretyczne oraz metodologiczne, które ujawniły się w poszczególnych tekstach są wynikiem bogatych i zróżnicowanych zainteresowań poszczególnych autorów, co stanowi swoistą wartość dodaną publikacji. W pierwszym wprowadzającym artykule odnaleźć można refleksje, powstałe przede wszystkim na bazie koncepcji postmodernistycznych opracowanych przez Michela Foucaulta i Jeana Baudrillarda, na temat istoty władzy i przywilejów jej przedstawicieli, które połączone zostały z procesami legitymizacji i komunikacji. Autor w sposób oryginalny dokonał powiązania posiadanych uprawnień przez rządzących z pełnieniem przez nich znaczących funkcji publicznych. W tekście tym odnajdziemy również ciekawą analizę powszechnie występujących postaw względem posiadanych przywilejów (skłonność do ich ograniczania, czy też chęć do ich demonstrowania, itp.), co w opinii autora jest jednym z głównych kryteriów odróżniających polityka od uczestnika

życia politycznego i wpływa w określony sposób na jego zachowania. Dwa następne artykuły dotyczą struktury administracji publicznej w Polsce oraz przywilejów osób w niej zatrudnionych. Autorka pierwszego z tekstów poszukiwała odpowiedzi na pytanie, jakie przywileje, niedostępne dla pozostałych członków społeczeństwa, posiadają rządowi oraz samorządowi urzędnicy, a także czy ich uprawnienia są zróżnicowane. W artykule tym, przy wykorzystaniu dostępnych danych statystycznych oraz obowiązujących aktów prawnych dotyczących osób zatrudnionych w administracji publicznej, przedstawiono najważniejsze uprawnienia polskich urzędników, a także przeanalizowano poziom ich wynagrodzeń w stosunku do przeciętnych płac w gospodarce narodowej. Z kolei autor kolejnego tekstu dokonał analizy aktualnej struktury administracji publicznej w Polsce. Przedstawił ramy prawne, w jakich funkcjonują poszczególne organy administracji publicznej, a także przeanalizował strukturę administracji rządowej. Przeprowadzone badania pozwoliły mu na sformułowanie wniosku, że dla administracji publicznej w Polsce charakterystycznych jest szereg problemów – jest ona nadmiernie rozbudowana oraz kosztowna, jednak jej przebudowa jest utrudniona przez niewielkie doświadczenia instytucjonalne, brak rozwiniętych dyscyplin zarządzania publicznego i polityki publicznej oraz ostry konflikt polityczny istniejący na krajowej scenie politycznej. Następny tekst odnosi się do przywilejów władz publicznych w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce. Zdaniem autora na uprzywilejowane mogą liczyć przedstawiciele władzy ustawodawczej, wykonawczej oraz sądowniczej, a także urzędnicy – zarówno, jeśli chodzi o zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym, jak i o możliwość skorzystania ze świadczeń. Przy pomocy metody analizy instytucjonalnej oraz analizy

porównawczej określono główne przywileje władz publicznych oraz oszacowano materialną wartość uzyskiwanych korzyści w odniesieniu do systemu ubezpieczeń społecznych osób zatrudnionych. Kolejny artykuł dotyczy przywilejów władzy sądowniczej. Autorka, w kontekście zasady niezawisłości władzy sądowniczej, przeanalizowała uprawnienia sędziów, przede wszystkim pod względem prawnym i socjalnym oraz ich społeczne postrzeganie starając się odpowiedzieć na pytanie, czy posiadanie przez władzę sądowniczą określonych przywilejów jest gwarantem niezależności sądów i trybunałów. Ostatni z artykułów ma odmienny charakter i dotyczy wytworzonego, zdaniem autorki, dystansu pomiędzy elitami politycznymi, a polskim społeczeństwem w wyniku tzw. afery podsłuchowej z 2014 roku. Autorka tekstu postawiła przed sobą zadanie ukazania rozdzwiewu pomiędzy elitami politycznymi, a polskim społeczeństwem, jaki wytworzył się w ostatnich latach, a także przedstawienia istniejących nierówności społecznych i ich konsekwencji dla funkcjonowania poszczególnych partii politycznych.

Dodatkowo, oprócz artykułów naukowych, część niniejszego opracowania stanowią analizy wybranych przywilejów władz wykonawczych, ustawodawczych oraz sądowniczych. Zidentyfikowano i poddano rozważaniom między innymi uprawnienia dotyczące ochrony osobistej i uposażenia byłych prezydentów, bezpłatnych przejazdów posłów i senatorów czy też pożyczek dla sędziów i parlamentarzystów przyznawanych na preferencyjnych warunkach. Analizy te zostały przygotowane przez pracowników i współpracowników Fundacji Instytut Polityk Publicznych w oparciu o wypracowany wcześniej schemat zawierający dane między innymi na temat podstawy prawnej danego uprawnienia i jego cech szczególnych, podmiotu, który go

wprowadził, kosztów funkcjonowania, a także doświadczeń zagranicznych w podobnym obszarze. Każdą analizę wieńczę wypracowane rekomendacje w zakresie opisywanego przywileju.

Żywimy nadzieję, że wielowymiarowe potraktowanie tematu, jakim są przywileje władzy w Polsce stanowić będzie zachętę do przeczytania niniejszego zbioru.

Patrycja Cygan, Konrad Szpak

ALEKSANDER ZBIRAŃSKI

Przywileje władzy jako jej legitymizacja i komunikowanie

Celem niniejszego artykułu jest opisanie relacji pomiędzy przywilejami władzy, a władzą (możliwością wpływania na życie ludzi oraz ich zbiorowości). Analiza filozoficzna i antropologiczna powszechnych zachowań polityków (oraz uczestników życia politycznego niezależnie od szczebla administracji oraz afiliacji politycznej) pozwalają zweryfikować hipotezę badawczą o możliwości rozgraniczenia polityki (skoordynowanego działania w celu wprowadzania zmian w rzeczywistości) od życia politycznego (doraźnych decyzji i niezorganizowanych operacji niejednokrotnie służących jedynie podtrzymaniu status quo) na podstawie stosunku do przywilejów. Poznanie obu opisywanych dalej sytuacji pozwoli lepiej zrozumieć mechanizmy rządzące sferą polityczną. Wnioski zawarte w niniejszym tekście potwierdzają początkowe intuicje o wyjąłowieniu ideowym na rzecz rozwoju populizmu, o czym świadczą deklarowany stosunek do uprzywilejowania oraz ujawniane przez media faktyczne poczynania przedstawicieli społeczeństwa. Prymat zaangażowania rządzących może być nakierowany na władzę lub na towarzyszące jej przywileje. Świadomość tej zależności decyduje o podmiotowym lub przedmiotowym charakterze życia społecznego.

Przywileje władzy (rozumiane jako korzyść, również czysto symboliczna, przyznawana osobie bądź grupie w związku ze

sprawowaną funkcją bądź przynależnością polityczną) oprócz korzyści materialnych i prestiżu pełnią również ważną funkcję w procesie komunikacji oraz legitymizacji władzy. Są to procesy złożone i ujawniające się w momentach demonstracji – obwieszczania faktu swego istnienia. Czynią to, by zostać zauważone i jednocześnie się skryć, popełnić zbrodnię doskonałą (nie pozostawiającą śladów)¹. Tę paradoksalną dialektykę można opisać za pomocą rozważań Jeana Baudrillarda. Stopień zadowolenia i preferowane ich aspekty określa koncepcja woli mocy Fryderyka Nietzschego, która wyjaśnia dlaczego jedni poprzestają na finansowych korzyściach płynących ze sprawowanego urzędu, a inni potrzebują bardziej rozbudowanych form uprzywilejowania. Natomiast myśl Michela Foucaulta pozwoli poddać szerszemu oglądowi kwestie komunikowania wpisane w przestrzeń władzy oraz proces jej legitymizacji poprzez przywileje, które konstytuują władzę jako grupę różniącą się od ogółu danej zbiorowości (w tym również społeczeństwa). W centrum zainteresowań obu filozofów znajdował się proces kreowania rzeczywistości i wytwarzania stosunków społecznych m.in. poprzez dyskurs mogący zmieniać postrzeganie danego przedmiotu. Dla osób (grup, organizacji) dzierżących w danym czasie władzę profity płynące z przywilejów w postaci jej legitymizacji i obwieszczania są istotniejsze niż jakiegokolwiek dobra materialne, które mogliby otrzymać w ich ramach. Dla polityków (obecnie należy ich odróżnić od osób, które proponują określić jako działaczy politycznych lub uczestników życia politycznego) przywilej finansowy jest niewystarczający. Jeśli potraktować politykę jako rodzaj gry², to pieniądze są najmniejszą możliwą do osiągnięcia

¹ J. Baudrillard, *Zbrodnia doskonała*, Warszawa 2008, s. 8-10.

² J. Baudrillard, *W cieniu milczącej większości*, Warszawa 2006, s. 88-91.

gratyfikacją. Inne formy uprzywilejowania (możliwość stosowania przemocy, rezydencje rządowe, loty Head) są zarezerwowane wyłącznie dla wąskiej grupy, którym zostały one przyznane. Również problem nadużywania ich jest związany z kwestią komunikowania swojej władzy oraz chęci kumulowania i maksymalizowania władzy, a także wynikających z niej uprawnień. Akumulacja władzy staje się narzędziem osiągnięcia i przyznawania sobie nowych przywilejów. Są one oznaką władzy i jej narzędziem, by pozyskiwać nowe. System reprodukcji doskonałej. Aż do osiągnięcia doskonałości i swojego załamania (czyli śmierci)³.

Zygmunt Bauman stwierdził, iż polityka przemija na rzecz zastąpienia jej przez życie polityczne⁴. Na czym polega różnica? Na zindywidualizowaniu dążeń (tak w zakresie aspiracji, jak i sposobów ich osiągnięcia). Zanika horyzont wspólnych poszukiwań szczęścia i prawdy na rzecz nieokreślonej nieskończoności. Po upadku systemów ideologicznych i wielkich narracji wyznaczających kierunek marszu społeczeństwu nastąpił etap odpodmiotowienia jednostek, które odpowiadają od tego momentu jedynie za siebie. Bycie częścią większej całości nie obliuguje już do poczucia wspólnoty ani jakiegokolwiek świadomości tych relacji. Baudrillard opisywał politykę jako system uspołeczniania jednostek i społeczeństw poprzez takie instytucje kulturowe jak edukacja, medycyna, bezpieczeństwo, itp.⁵ Cechowała ją wizja rzeczywistości wpływająca na jej kreowanie, tworzenie kolejnych społecznych iluzji służących wytwarzaniu sensów. Owe sensory tworzyły skupione wokół nich

³ J. Baudrillard, *Wymiana symboliczna i śmierć*, Warszawa 2007, s. 9-10.

⁴ Z. Bauman, *Spółczesność w stanie obłąkania*, Warszawa 2006, s. 27.

⁵ J. Baudrillard, *W cieniu...*, dz. cyt., s. 83-84.

społeczeństwo, które tylko dzięki nim mogło istnieć. Bez nich może istnieć jedynie masa (będąca zaprzeczeniem wszystkiego, co społeczne⁶). Jeśli polityka odpowiada sferze sensów, to życie polityczne przypisać należy do masy i jej zdolności do niwelowania jakichkolwiek sensów. Zgodnie z zaproponowaną wcześniej terminologią polityków zastępują działacze polityczni namnażający jedynie kolejne znaki pozbawione znaczenia (liczby, wskaźniki, indeksy, rankingi, itp.)⁷ i przenoszący to zjawisko również w sferę przywilejów. Zadowolają się oni przywilejami o naturze finansowej (wysokie wynagrodzenia, „kilometrówki”, premie, które niekiedy sami sobie przyznają, tak jak uczyniła to Beata Szydło jako premier) oraz tytularne (funkcje prezesów, ministrów czy dyrektorów są dla nich satysfakcjonujące, nawet jeśli nie wiążą się one z jakąkolwiek decyzyjnością i faktyczną władzą). Tworzenie znaków bez znaczenia skłania wielu do zasiadania w spółkach skarbu państwa za sowite wynagrodzenia przy minimalnym obciążeniu obowiązkami. Powoduje to również obsadzanie stanowisk państwowych osobami nie posiadającymi kompetencji, a jedynie określoną pozycję w relacjach politycznych, które wymuszają namnażanie przywilejów, którymi można obdarzyć kolejnych uczestników życia politycznego. Przywileje wpływające jedynie na sytuację majątkową i społeczny prestiż (w przypadku braku możliwości działania lub woli do podjęcia działań) znajdują się na poziomie spektaklu, którego domagają się masy⁸. Tytuły, liczby, odznaczenia i nagrody są pustymi znakami nieodnoszącymi się do rzeczywistości społecznej. Rozrost liczby osób wyszczególnianych m.in. poprzez medale i ordery prowadzi do zaniku owej „szczegółności”. Krytykowane

⁶ Tamże, s. 6-10.

⁷ J. Baudrillard, *Wymiana...*, dz. cyt., s. 15-19.

⁸ J. Baudrillard, *W cieniu...*, dz. cyt., s. 15-18.

powszechnie odznaczenie Bartłomieja Misiewicza „za zasługi dla obronności” w zamian za bycie zaufanym rzecznikiem Ministerstwa Obrony Narodowej sprawiło, iż ranga odznaczenia zmalała poprzez przyznanie go w ramach relacji politycznych i usytuowania w przestrzeni życia politycznego. Stało się jego znakiem, a ono samo pozbawione jest treści, pomysłów i idei mających zrealizować uspołecznienie coraz bardziej zindywidualizowanego i rozproszonego społeczeństwa. Ceremonia skupiona wokół znaku pozbawionego sensu w rozumieniu Baudrillarda jest spektaklem dla mas. W tej sytuacji nawet konflikt wokół konkretnego aktu odznaczenia jest korzystny dla życia politycznego – odznaczony uzyskał przywilej postrzegania siebie jako osoby zasłużonej (mimo braku zasług), a masy otrzymały upragnione widowisko. Nawet gdyby w wyniku takich nieuprawnionych praktyk obdarowywania działaczy politycznych niezasłużonymi przywilejami zmienił się rząd, to dla życia politycznego pozostaje to nieistotne. Nie liczą się uczestnicy, ale sam bieg owego życia. Zmiana kierunku czy dominujących tendencji nie jest zmianą, gdyż nie wiąże się z przemianą sposobu myślenia, ani rozumienia rzeczywistości. Jak twierdzi Baudrillard, rzeczywistość znika w swoim własnym odbiciu, obrazie nie pokazującym już niczego, gdyż pozbawiony jest treści⁹. Jest to skutek m.in. nienależnych przywilejów (szeroko rozumianych), które niwelują złudzenia i rzeczywistość, a pozostawiają jedynie życie polityczne cechujące się trwaniem – skupianiem się i rozpraszaniem w rytm kolejnych całkowicie przypadkowych wydarzeń, które nie tworzą logicznej całości. Gdy przypadkowość staje się zasadą, pozostaje jedynie gromadzenie

⁹ J. Baudrillard, *Zbrodnia...*, dz. cyt., s. 39-43.

znaków – orderów za niedokonane czyny, funkcji bez obowiązków i sum pieniędzy, których nie da się wydać.

Oprócz dawania masom spektaklu pozbawionego sensu, przywileje są komunikatem dla innego bardzo istotnego odbiorcy – samych beneficjentów danego przywileju. Skąd przedstawiciel władzy (zwłaszcza w systemie autorytarnym bądź totalitarnym) miałby wiedzieć, że posiada władzę faktyczną, a nie tytułarną? Świadomość bycia wśród „wybrańców narodu” lub elity państwowej zakłada status odmienny od większości obywateli – swoiste wyróżnienie. Kwestią konieczną do rozstrzygnięcia w indywidualnych przypadkach jest ustalenie, czy wiąże się ona z przekonaniem o posiadaniu misji i powinności czy jedynie praw i przywilejów. Przekonanie o własnych zaletach wyodrębniających jednostkę z ogółu obywateli (lub jak stwierdziła posłanka Halina Nowina Konopka „przypadkowego społeczeństwa”) może prowadzić do drugiej interpretacji swojego udziału w życiu publicznym i być przyczyną poszukiwania w otaczającej jednostkę rzeczywistości dowodów (np. znaków) na ów niezwykły status. Jednak akumulacja znaków pozbawionych znaczenia jest procesem długotrwałym i nie odpowiada naturze o pragmatycznej osobowości. Taka władza objawia się pod dynamiczną postacią „prawa silniejszego”. Bo jaka jest wyraźniejsza oznaka władzy niż stawianie się ponad prawem? Nie ma bardziej jaskrawego przykładu odróżniania się od społeczeństwa niż funkcjonowanie w innych warunkach i wedle innych zasad. Sytuacja trafnie zilustrowana w filmie Stanisława Barei („Nie mam pańskiego płaszcza i co mi pan zrobisz?”) prowadzi do społecznej demoralizacji i poczucia odrębności społeczeństwa od rządzących. W debacie publicznej wielokrotnie omawiano kwestię niepublikowania bądź niewykonywania wyroków (w pierwszym wypadku Trybunału

Konstytucyjnego, a w drugim Naczelnego Sądu Administracyjnego) i ich wpływu na odbiór prawa i szacunek do sądów. Jeśli władza może ignorować orzeczenia i wyroki organów władzy sądowniczej, to dlaczego obywatel ma się do nich stosować? Odpowiedź jest prosta – bo władza posiada narzędzia do egzekwowania swoich postanowień i wstrzymywania konsekwencji wobec siebie. Tym różni się obywatel od przedstawiciela rządzących, iż nie posiada przyznanego samemu sobie przywileju wybiórczego stosowania prawa. Jednak nawet w ramach prawa poprzez konsolidację władz w poszczególnych instytucjach państwa można uzyskać przewagę skutkującą stosowaniem „prawa siły”. Akumulacja władzy (możliwa również dzięki przywilejom, zwłaszcza takim jak ignorowanie prawa) poprzez obsadzanie stanowisk, wymianę zarządów i powoływanie nowych instytucji bądź oddawanie ich pod wspólny zarząd (np. Ministerstwo Sprawiedliwości i Prokuratura Generalna) jest sposobem na osłabienie możliwości działania przez ugrupowania opozycyjne i organizacje pozarządowe. Im większe zgromadzenie różnych ośrodków władzy w ramach jednej formacji politycznej (im bardziej zwarta i karna wobec przywódcy, tym sytuacja staje się mniej korzystna dla przeciwników politycznych), tym mniejsza odpowiedzialność. Oznacza to, że przywilej mający być wynagrodzeniem za służbę bądź środkiem do jej pełnienia (np. loty posiadające status Head) zmienia się w narzędzie umacniania władzy (poprzez przywiązywanie ludzi do stronnictwa rządzącego) oraz konstruowania nowych elit niekoniecznie w oparciu o merytoryczne kwalifikacje. Jednoczesna władza nad różnymi procesami uspołeczniania daje możliwość reprodukcji władzy poprzez przydzielanie przywilejów i ich odbieranie wedle strategii rządzących próbujących utrzymać władzę (zgodnie z myślą Foucaulta, władza zawsze jest w czymś posiadaniu jedynie

przejściowo i należy o nią walczyć¹⁰). Przywileje stają się argumentem i swoistą „łapówką” dla osób zachęcanych do włączenia się w dany projekt polityczny oraz zapłatą dla zasłużonych (w ramach relacji politycznych) działaczy. Racjonalizacja (ekonomizacja) jest dowodem na powolny rozpad sfery politycznej, który ma ona zatrzymać. Baudrillard twierdzi, że bezsensowi grozi przepełnienie sensem, gdyż koniec dialektyki cechującej rzeczywistość grozi śmiercią samej śmierci¹¹. Oznacza to, iż znaki pozbawione sensu niszczą złudzenia (demokracji, ideowości, liberalizmu, socjalizmu, komunizmu, itd.), które podtrzymują rzeczywistość (a tym samym społeczeństwo) przy życiu. Ich zanik oznacza rozrost aspołecznej masy i zwycięstwo życia politycznego nad polityką jako ukierunkowanym rozwojem państwa i organizacji międzynarodowych.

Ciekawym przypadkiem ścierania się sensu i spektaklu jest przywilej immunitetu dla parlamentarzystów (również dyplomatów, prezydenta, sędziów, itp.). Służy on uniemożliwieniu np. aresztowania opozycyjnego posła zmierzającego na głosowanie przez podległe władzy służby państwowe. Sens tego przywileju opiera się na chronieniu przedstawicieli władzy mogącej być w konflikcie z inną władzą (w kontekście trójpodziału władz) lub jej organem przed jego konsekwencjami w postaci restrykcji i prześladowań. Ma służyć to zapewnieniu demokratycznego ładu w państwie i instytucjonalnej równowagi. Wiadomo jednak, iż niektórzy posłowie nadużywają tego prawa w celu unikania konsekwencji swojego postępowania, np. przekraczania

¹⁰ P. Pieniżek, *Foucault i transgresja władzy*, [w:] *Foucault: źródła/ujścia*, red. M. Falkowski, K. Pacewicz, C. Zgoła, Kraków-Warszawa 2015, s. 36.

¹¹ J. Baudrillard, *Zbrodnia...*, dz. cyt., s. 16-17.

dozwolonej prędkości na drodze. Zdarza się nawet, że czyniony jest komuś zarzut, iż kandyduje do parlamentu, gdyż potrzebny jest mu immunitet. Jest to spektakl władzy, która poprzez prawo legitymizuje bezprawie. Jest to zgodne z koncepcją skrajnej pozytywności – dobra, które rodzi zło¹². Jest to też dowód na znikanie rzeczywistości, gdyż znika w niej jakakolwiek dialektyka, różnice zlewają się w jedno zjawisko niepozwalające na odróżnienie swoich części składowych. Przywilej służący ochronie przed władzą staje się jej narzędziem w celu osiągnięcia bezkarności i dalszego sprawowania swoich funkcji i piastowania urzędów. Jest to powolne umieranie rzeczywistości pozbawionej osłony złudzeń w sytuacji radykalnej racjonalności i przejrzystości. Media ukazujące wszystkie nadużycia i przyznawanie samym sobie przywilejów przez władzę dokonują rozbiórki złudzenia jakim jest polityka jako bezinteresowna służba. Zarówno złudzenie, jak i sens (będący wedle Baudrillarda kolejną iluzją) pozostawiają pustkę, którą należy jak najszybciej zapełnić. Zgodnie z myślą Michela Foucaulta w każdą szczelinę rzeczywistości wnika władza¹³, a w sytuacji napięcia wywołanego utratą ułudy krystalizuje się w niemal czystej postaci ścierających się sił i jednocześnie siły napędowej działań jednostek¹⁴. Jest to hiperrzeczywistość zbudowana przez obraz medialny zwielokrotniany przez ekrany telewizorów, komputerów i smartfonów. Zachowanie swojego istnienia w rzeczywistości wirtualnej należy okupić wysiłkiem ukazania tego faktu poddanego hiperbolizacji. Skoro złudzenie ideowości („pracy dla idei”) zostało

¹² Tamże, s. 83-86.

¹³ M. Podniewski, *Prawda i władza. Myśl Michela Foucaulta w latach 1956-1977*, Kraków 2012, s. 236; B. Blesznowski, *Batalia o człowieka. Genealogia władzy Michela Foucaulta jako próba wyzwolenia podmiotu*, Warszawa 2009, s. 75-79.

¹⁴ S. Łojek, *Władza, krytyka, opór. Foucault o wolności*, [w:] *Historia i polityka w ujęciu filozoficznym*, red. P. Szymczyk, M. Maciąg, Lublin 2018, s. 35.

rozwiązane, należy ukazać pełnię politycznego uprzywilejowania poprzez stwierdzenia, iż „te pieniądze się po prostu należały” lub o lotach posiadających status Head, które przysługują notabdom. Każda partia polityczna głosi hasła pokory i umiarkowania, które w relacji z ową rozbudowaną rzeczywistością tworzą dialektyczny związek wymuszający kolejne akty ujawniania rozpasania i następujące po nim zapewnienia o typowości sytuacji i wpisywania jej w funkcjonowanie państwa. Bezideowość działań oraz bezsensowność i bezznaczeniowość znaków są dowodami na rozrost życia politycznego. Pierwotny sens przywileju zostaje poddany rozkładowi przez masę, która próbuje dotrzeć również do elit państwowych i uczynić je swoją częścią, dokonać jej anihilacji. Muszą one się bronić poprzez ukazywanie społeczeństwu (również zagrożonemu przez masę) i sobie samym swego odmiennego statusu. Odtwarzają w ten sposób strukturę społeczną i utrzymują swój status elit, który jako pojęcie z zakresu socjologii jest zagrożony skazą nieistnienia i ostatecznego zniknięcia¹⁵. Wedle Foucaulta bliskość śmierci wywołuje przemoc ze strony rządzących¹⁶, którzy próbują zachować władzę, utrzymać się po korzystniejszej stronie starcia sił (rządzonych i rządzących), które wytwarzają stosunki władzy. Chęć przekroczenia granicy (jej pierwowzorem jest śmierć) staje się przyczynkiem do działań populistów głoszących zniesienie przywilejów. Zdarza się, że w celu ustrzeżenia się niezadowolenia społecznego, to sprawujący rządy odgrywają rolę przedstawicieli ludu (lub mas, które nie mogą być jednakże reprezentowane przez kogokolwiek) i rozpoczynają walkę o ograniczenie przywilejów, np. po debacie nad premiami dla

¹⁵ J. Baudrillard, *W cieniu...*, dz. cyt., s. 90-92.

¹⁶ Ch. Lemert, G. Gillan, *Teoria społeczna i transgresja*, Warszawa-Wrocław 1999, s. 113-115.

członków rządu, partia rządząca zdecydowała o zmniejszeniu uposażeń poselskich. Paradoksalnie, populizm nakierowany przeciw elitom władzy pochodził od samych rządzących, a jako forma przemocy został skierowany wobec parlamentarzystów jako spektakl ukazujący skromność polityków największej partii parlamentarnej. Retoryka była nastawiona na ukazanie głosujących za projektem o obniżeniu diet poselskich jako zwolenników skromności i taniego państwa, natomiast przeciwników jako ludzi zachłannych i uprawiających politykę dla pieniędzy. Debata przeszła od premii dla ministrów do zmniejszenia wynagrodzeń posłów – od sensu do spektaklu, od rzeczywistego problemu do widowiskowego rozwiązania mającego zaspokoić populistyczne pragnienia.

Znów objawia się tu różnica między dwoma rodzajami depozytariuszy przywilejów – politykami i uczestnikami życia politycznego. Ci drudzy pozbawieni są motywacji, którą można określić po nietzscheańsku wolą mocy. Skupiają się na szybkich korzyściach wynikających z pełnienia funkcji oraz realizacji celów partii, którą reprezentują. Zadawalają się gratyfikacjami finansowymi oraz tytułami (prezesów, przewodniczących, ministrów, itp.) decydując się na scedowanie swojej politycznej podmiotowości na podmiot zbiorowy, jakim jest partia. Jest to również akt rozmycia odpowiedzialności za własne działania pod przykrywką „linii partii”, „dyscypliny partyjnej”, itp. To partia jest odpowiedzialna, a nie poszczególny działacz polityczny. Odmienny sposób zachowania prezentują politycy dążący do zaspokojenia swoich ambicji i rzeczywistej władzy. Wola mocy przeobraża się w wolę władzy, która dopuszcza poświęcenie przywilejów majątkowych na rzecz utrzymania korzystniejszego dla danej strony układu sił i możliwości realizacji celów. W ich obszarze zainteresowania pozostają przywileje powiązane z rządzeniem,

zarządzaniem zasobami ludzkimi, itd. Może temu towarzyszyć maskowanie własnej odpowiedzialności, ale oparte o poczucie sprawczości i jednocześnie manifestowanie posiadania realnej władzy (np. zasiadanie prezesa PiS Jarosława Kaczyńskiego w pierwszym rządzie na uroczystościach rocznicowych wybuchu II wojny światowej wbrew precedencji). Jest to również powód narastania akumulacji władzy, gdyż jej wola pozostaje niezaspokojona. Rozbudza dążenia do wciąż nowych uprawnień i przywilejów legitymizujących ją w oczach społeczeństwa. Obsadzanie kolejnych urzędów przez członków jednego stronnictwa politycznego rozszerza jego strefę wpływów na nowe obszary. Rodzi to jednak możliwość pojawienia się konfliktu między polityką, a życiem politycznym – sensów i spektaklu. Przytoczony przykład reakcji na niekorzystny stosunek opozycji i opinii publicznej (nie będącej niczym innym, jak próbą ujęcia masy w statystyczne wyliczenia) do nagród przyznanych ministrom obrazuje ten konflikt oraz jego skutki. Przemoc ekonomiczna zastosowana wobec parlamentu była koniecznością polityków podtrzymujących złudzenie ideowości w obawie przed jego śmiercią. Uruchomienie tej dialektyki jest jednak niebezpieczne ze względu na rozrost obu przeciwstawnych zjawisk – polityki i życia politycznego. Spektakl prowadzi do zaognienia sporu politycznego i swego podtrzymywania poprzez kolejne sprzeczki i ujawniane afery. Zachowanie jakiegokolwiek sensu przy nieustannie rozbudowującym się widowisku jest zadaniem trudnym i zmusza władzę do zintensyfikowania dyskursu, który ją legitymizuje poprzez wszystkie dostępne narzędzia komunikacji i propagandy. Jednak energia związana z konfliktem o władzę jest na tyle duża, iż pozwala

na ciągły rozwój obu antagonistycznych zjawisk¹⁷. Im większe obszary zagarnia polityka, tym bardziej wolność jednostki staje się zagrożona¹⁸. W minionym ustroju państwo podległe Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (organowi instytucjonalnie przetwarzającemu wolę władzy w rzeczywiste działania) decydowało o zatrudnieniu, przydziale mieszkań, itp. Przy takiej akumulacji władzy każde prawo można było przemienić w przywilej, o którego nadaniu decydowały instytucje państwowe będące ekstensją rządzącej partii. Jest to system dążący do doskonałości, czyli niewidzialności. Im większy obszar życia publicznego i prywatnego staje się podporządkowany władzy politycznej, tym bardziej staje się ona niewidoczna. Im bardziej manifestowana jest polityczność rzeczywistości, tym większe zagrożenie internalizacji takiego stanu rzeczy przez społeczeństwo. Prowadzi to do zamaskowania władzy poprzez jej omniprezencję, która poprzez mechanizmy kontroli pragnie wdrożyć każdą jednostkę w maszynериę systemu politycznego¹⁹. Jednakowoż, rozrost przeciwstawnego życia politycznego prowadzi do sytuacji zracjonalizowania całego życia społecznego wokół mechanizmu zapewniania społeczeństwu „chleba i igrzysk”. Owymi igrzyskami mogą być kontrowersje związane z przywilejami (projekty obniżenia uposażeń do średniej krajowej, ograniczenia uprawnień, itp.), zarówno w perspektywie ich nadawania, jak i odbierania. Spektakl potrzebuje jedynie „punktu zaczepienia” w rzeczywistości, którą ma zastąpić w celu dostarczenia doraźnych wrażeń masom. Jego

¹⁷ A. Kapusta, *Filozofia ekstremalna. Wokół myśli Michela Foucaulta*, Lublin 2002, s. 99.

¹⁸ M. Foucault, *Bezpieczeństwo, terytorium, populacja*, Warszawa 2010, s. 69.

¹⁹ M. Foucault, *Hermeneutyka podmiotu*, Warszawa 2012, s. 245.

wyrazem może być skrajny populizm niwelujący jakiegokolwiek sensy zawarte w przywilejach i rozsadzający politykę.

Przywileje władzy są sposobem jej legitymizacji (ten, kto je posiada, ten w widoczny sposób posiada władzę i może jej udzielać sobie podległym jednostkom i instytucjom), obwieszczania (ten, kto został nimi obdarowany, ten ją posiada) oraz umacniania (ten, kto nimi dysponuje może wydawać decyzje i tworzyć przestrzeń symboliczną w celu poszerzenia własnych uprawnień i zjednania sobie nowych zwolenników). Posiadają zatem strategiczne znaczenie dla rządzących chcących ową upragnioną władzę utrzymać i powiększyć. W ich ramach ścierają się sens i spektakl, które są nieodzowną częścią jakiegokolwiek działalności publicznej. Przywileje mogą mieć wpływ na przybieranie na sile polityki lub życia politycznego w zależności od uwarunkowań społecznych i zaangażowania mediów w symulowanie politycznej rzeczywistości. Stanowią one derridowski farmakon – środek mogący mieć dobroczynne skutki, ale również mogący wydatnie zaszkodzić. Sam Derrida podkreślał, iż nie jest on nigdy wyłącznie pozytywnym środkiem zaradczym²⁰. Powołując się na Platona stwierdzał, iż wprowadza on trwałe zmiany w organizmie, do którego jest wprowadzany²¹. Może mieć zatem zarówno pozytywne (związane z sensem, np. umożliwienie sprawnego funkcjonowania polityków) skutki, jak i negatywne (rozpasanie i rozbudzenie chciwości). Dlatego decyzja o zastosowaniu farmakonu powinna być dobrze przemyślana, gdyż z lekarstwa może stać się on trucizną, która przy złożoności organizmu, jakim jest państwo może zatruć całe

²⁰ J. Derrida, *Pismo filozofii*, Kraków 1993, s. 48.

²¹ Tamże, s. 49.

społeczeństwo, zwłaszcza przez obrazy medialne i proces symulacji rzeczywistości, które decydują o jej postrzeganiu i kształcie.

Bibliografia

- Baudrillard J., *W cieniu milczącej większości*, Sic!, Warszawa 2006.
- Baudrillard J., *Wymiana symboliczna i śmierć*, Sic!, Warszawa 2007.
- Baudrillard J., *Zbrodnia doskonała*, Sic!, Warszawa 2008.
- Bauman Z., *Społeczeństwo w stanie obłąkania*, Sic!, Warszawa 2006.
- Błesznowski B., *Batalia o człowieka. Genealogia władzy Michela Foucaulta jako próba wyzwolenia podmiotu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009.
- Derrida J., *Pismo filozofii*, Inter esse, Kraków 1993.
- Foucault M., *Bezpieczeństwo, terytorium, populacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.
- Foucault M., *Hermeneutyka podmiotu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- Kapusta A., *Filozofia ekstremalna. Wokół myśli Michela Foucaulta*, UMCS, Lublin 2002.
- Lemert Ch., Gillan G., *Teoria społeczna i transgresja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Wrocław 1999.
- Łojek S., *Władza, krytyka, opór. Foucault o wolności*, [w:] *Historia i polityka w ujęciu filozoficznym*, red. P. Szymczyk, M. Maciąg, Wydawnictwo Naukowe Tygiel, Lublin 2018.
- Pieniążek P., *Foucault i transgresja władzy*, [w:] *Foucault: źródła/ujęcia*, red. M. Falkowski, K. Pacewicz, C. Zgoła, Eperons-Ostrogi, Kraków-Warszawa 2015.
- Podniesiński M., *Prawda i władza. Myśl Michela Foucaulta w latach 1956-1977*, Universitas, Kraków 2012.

STRESZCZENIE

Przywileje władzy jako jej legitymizacja i komunikowanie

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie możliwych sposobów interpretacji przywilejów władzy w oparciu o filozofię postmodernistyczną ze szczególnym uwzględnieniem dwóch myślicieli: Michela Foucaulta i Jeana Baudrillarda. Koncepcja władzy Foucaulta i refleksje Baudrillarda na temat naszej epoki zapośredniczonej medialnie pozwolą zanalizować przywileje pod kątem ich funkcji legitymizacji i komunikacji. W tekście proponuję również stosowanie terminologii Zygmunta Baumana, który ogłosił przejście od polityki do życia politycznego. Jako efekt takiego podejścia, na potrzeby tej pracy, wprowadzony został podział na polityków i uczestników życia politycznego, który ma przełożenie na ich stosunek do przywilejów. Pomocna okazuje się również myśl Fryderyka Nietzschego (wielu postmodernistów odwoływało się do jego rozważań) przy określeniu znaczenia woli mocy w sięganiu po kolejne korzyści przez polityków. Zakończeniem tekstu jest refleksja nad myślą Jacquesa Derridy i jego tłumaczenia słowa farmakon. Odpowiada ono na pytanie czy przywileje władzy stanowią właśnie owe farmakon i co to oznacza dla społeczeństwa uwikłanego w procesy symulacji pomiędzy polityką, a życiem politycznym. Artykuł stanowi teoretyczną refleksję nad naturą władzy, a kwestia przywilejów w zarysowanych wcześniej kontekstach jest w nim traktowana jako uniwersalna dla sfery politycznej (niezależnie od systemu, ustroju oraz czasów). W oparciu o analizę filozoficzną oraz antropologię polityki interpretując powszechnie występujące w polskiej polityce zachowania (zarówno przed, jak i po przełomie ustrojowym) względem przywilejów związanych z pełnieniem funkcji publicznych stawiam hipotezę, iż stosunek do nich

(gotowość do rezygnacji lub ograniczenia przywileju, traktowanie ich jako celu lub środka w docieraniu do niego, chęć manifestowania ich, itp.) jest jednym z głównych kryteriów odróżniających polityka od uczestnika życia politycznego i częściowo warunkuje jego zachowania. Analiza powszechnie występujących postaw (celowo nieskupiająca się na przypadkach indywidualnych polityków, by uniknąć ograniczania treści tekstu do konkretnych partii, ideologii bądź systemów politycznych) wykazuje, iż przywileje mogą pomagać w poszerzaniu swojej władzy nad innymi, ale mogą również stanowić przeszkodę w tej praktyce poprzez nasycanie ambicji jednostek uczestniczących w życiu politycznym.

Słowa kluczowe: władza, polityka, postmodernizm, przywileje, politycy

SUMMARY

Privileges of authority as its legitimacy and communication

The purpose of this article is to show the possible way of interpreting power privileges based on postmodern philosophy with particular emphasis on two thinkers: Michel Foucault and Jean Baudrillard. Foucault's concept of power and Baudrillard's reflections on our media-mediated era will allow us to analyze privileges for their legitimacy and communication functions. I also suggest using the terminology by Zygmunt Bauman, who announced the transition from politics to political life. As a result of this approach, for the needs of this work, a division into politicians and participants of political life was introduced, which translates into their attitude to privileges. The thoughts of Friedrich Nietzsche

(many postmodernists referred to his considerations) when determining the importance of the will power in reaching for further benefits by politicians. The end of the text is a reflection on the thought of Jacques Derrida and his translation of the word "pharmacon". It answers the question of whether the privileges of power constitute precisely that pharmacon and what it means for a society entangled in the processes of simulation between politics and political life.

Keywords: authority, politics, postmodernism, privileges, politicians

PATRYCJA CYGAN

Uprawnienia pracowników administracji publicznej w Polsce

Wprowadzenie

Status pracowników administracji publicznej¹ oraz przypisywane im przywileje², zarówno domniemane, jak i faktyczne, budzą duże zainteresowanie opinii publicznej, stając się z tego powodu tematem licznych analiz oraz opracowań. Istniejący w Polsce stereotyp urzędnika, który postrzegany jest jako osoba wykonująca nieskomplikowane i przyjemne czynności, nie posiadając przy tym zbyt wielu kompetencji, doświadczenia czy wiedzy, jest bardzo mocno zakorzeniony w społecznej świadomości³. Poprawa przekonań obywateli względem

¹ Pojęcie *administracja publiczna* jest w literaturze przedmiotu różnie rozumiane (warto tutaj zwrócić chociażby uwagę na istnienie ujęć podmiotowych, przedmiotowych oraz podmiotowo-przedmiotowych), natomiast na potrzeby niniejszego artykułu przyjmuje się za J. Bociem, że *administracja publiczna* 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”. Zob. *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2000, s. 16.

² Pod pojęciem *przywilej* rozumiem „prawo do korzystania ze szczególnych względów w jakimś zakresie”. Zob. *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/przywilej.html> (dostęp: 2 października 2019 r.).

³ Zob. np. *Społeczny wizerunek służby cywilnej. Raport z badania jakościowego – obywatele*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Służby Cywilnej, Warszawa 2011, s. 5 i nast., https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/raport_z_badania_jakosciowego_-_obywatele.pdf (dostęp: 2 października 2019 r.).

funkcjonowania urzędów i aktywności samych urzędników następuje systematycznie, ale powoli⁴, a przecież sprawna administracja publiczna jest istotnym ogniwem nowoczesnego państwa, które współtworzy różnorodne polityki publiczne⁵, zachowując równocześnie odpowiedzialność za ich realizację. Podkreślenia wymaga, że to właśnie od jakości instytucji publicznych oraz przymiotów osób w nich zatrudnionych uzależniona jest uczciwa, sprawna, ale także zgodna z obowiązującymi przepisami prawa dystrybucja rozmaitych dóbr i usług. Dla pracowników administracji charakterystyczne powinny być takie walory, jak kompetencje, efektywność, a także bezstronność (w tym polityczna), a sam korpus urzędniczy musi być gwarantem tego, że podejmowane decyzje publiczne mają racjonalny i merytoryczny charakter. Należy w tym miejscu zauważyć również, że transparentność funkcjonowania urzędów, uzależniona od odpowiedniej kontroli społecznej i politycznej, przeciwdziała poczuciu bezkarności oraz demoralizacji poszczególnych urzędników.

Celem niniejszego artykułu jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy pracownicy administracji publicznej posiadają przywileje niedostępne dla pozostałych członków społeczeństwa?

⁴ Zob. *Oceny funkcjonowania polskich urzędów i urzędników A.D. 2017*, Komunikat z badań nr 162/2017 (oprac. B. Badora), Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2017, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_162_17.PDF (dostęp: 2 października 2019 r.).

⁵ Jako *politykę publiczną* rozumiem „dziedzinę systemowych, uporządkowanych działań państwa, podejmowanych w oparciu o solidne podstawy merytoryczne, w celu rozwiązywania kluczowych problemów zbiorowych”. Zob. *Ranking Polityk Publicznych 2019*, red. P. Cygan, K. Szpak, Kraków 2019, s. 7, <http://www.ipp.expert/ranking-polityk-publicznych-2019> (dostęp: 8 listopada 2019 r.).

Dodatkowo, przedmiot analizy stanowić będzie również weryfikacja, czy uprawnienia pracowników administracji rządowej i samorządowej różnią się od siebie, a jeśli tak, to w jakim zakresie. Przyjmuje się, że osoby zatrudnione w administracji publicznej nie posiadają znaczących i zróżnicowanych przywilejów, a wysokość ich przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia nie odbiega istotnie od poziomu wynagrodzeń w całej gospodarce narodowej, mimo posiadania przez przeważającą większość urzędników wyższego wykształcenia i specjalistycznych kompetencji. W artykule, przy zastosowaniu analizy porównawczej, a także posiłkując się dostępnymi danymi statystycznymi oraz adekwatnymi aktami prawnymi, przedstawiono najważniejsze uprawnienia polskich urzędników, a także ukazano zidentyfikowane między nimi różnice. W podsumowaniu tekstu zawarto również wypracowane wnioski i rekomendacje dotyczące poprawy pozycji oraz wizerunku polskich urzędników.

Administracja publiczna

Administracja publiczna w Polsce nie stanowi jednorodnego systemu. W literaturze przedmiotu dzieli się ją zazwyczaj na trzy, oddziaływujące na siebie wzajemnie, części⁶:

- organy administracji państwowej (np. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Najwyższa Izba Kontroli, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Sądownictwa czy Narodowy Bank Polski);
- organy administracji rządowej:

⁶ Zob. np. Z. Dobrowolski, *Administracja publiczna w Polsce. Zarządzanie. Zarys problematyki*, Kraków 2018, s. 41-81.

- centralne (Rada Ministrów oraz centralne organy administracji rządowej),
- terenowe (województwie oraz podmioty prowadzące swą aktywność na obszarze konkretnego regionu państwa);
- organy administracji samorządowej (instytucje szczebla gminnego, powiatowego oraz wojewódzkiego).

Sama administracja publiczna pełni szereg doniosłych funkcji, a do najważniejszych z nich zalicza się zazwyczaj: porządkowo-reglamentacyjną (dotyczącą zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego), zaspokajania potrzeb społecznych (np. w zakresie zdrowia czy edukacji), regulacji i stymulacji rozwoju gospodarczego (funkcja ta jest realizowana między innymi poprzez stosowanie rozmaitych pozwoleń oraz ceł czy też modyfikacje systemu podatkowego). Warto również zwrócić uwagę, że właściwe dla administracji są także funkcje, takie jak organizatorska (organy administracji mogą podejmować twórcze działania mające na celu pobudzenie ludzkiej aktywności czy też niwelowanie różnorodnych społecznych problemów⁷) oraz wykonawcza, kontrolno-nadzorcza, a także planistyczna.

⁷ Przykład takiego kreatywnego podejścia urzędników może stanowić projekt pn. „Express do zatrudnienia – innowacyjny model aktywizacji osób bezrobotnych” zrealizowany przez Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie w latach 2012-2015, w ramach którego wypracowano i przetestowano model zlecania działań aktywizacyjnych podmiotom niepublicznym. Zlecenie takich działań dotyczyło głównie osób bezrobotnych, którzy znajdowali się w trudnej sytuacji na rynku pracy. Wybrany (w wyniku przetargu) podmiot miał, przy użyciu wszystkich dozwolonych prawem środków, doprowadzić bezrobotnych do zatrudnienia. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na system płatności, który bazował przede wszystkim na zapłacie za osiągnięte efekty, a nie za samo podejmowanie działań – 90% wynagrodzenia realizator usługi otrzymać mógł wyłącznie w przypadku,

Administrację publiczną, oprócz przymusu czy monopolistycznego charakteru, powinny cechować także apolityczność oraz profesjonalizm, co w dużej mierze uzależnione jest od zatrudnionych w niej urzędników. Warto zauważyć, że w 2018 r. w administracji publicznej było zatrudnionych 451 505 osób, z czego 266 527 osób w samej administracji samorządowej⁸. Poniżej przedstawiono najważniejsze informacje w zakresie statusu, uprawnień oraz wymogów dotyczących pracowników urzędów państwowych, administracji rządowej oraz samorządowej:

1. Pracownicy urzędów państwowych

Zakres działalności oraz uprawnienia osób zatrudnionych w urzędach państwowych zawarto przede wszystkim w ustawie z dnia 16 września 1982 r. *o pracownikach urzędów państwowych*⁹. Ustawa ta określa obowiązki i prawa osób zatrudnionych między innymi w Kancelariach Sejmu, Senatu i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Trybunału Konstytucyjnego, w Sądzie Najwyższym, w Biurach Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, czy też Urzędzie Ochrony Danych Osobowych. W ustawie zawarto też regulacje dotyczące osób zatrudnionych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach ministrów oraz

gdy jego klient przepracował co najmniej 6 miesięcy. W wyniku realizacji ww. projektu pracę podjęło 356 osób bezrobotnych. Zob. np. M. Baster, *Express do zatrudnienia - innowacyjny model aktywizacji osób bezrobotnych*, <https://wupkrakow.praca.gov.pl/rynek-pracy/programy-aktywizacyjne-i-projekty/express-do-zatrudnienia> (dostęp: 2 listopada 2019 r.).

⁸ *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2018 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2019.

⁹ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. *o pracownikach urzędów państwowych*, tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 1915, z 2019 r. poz. 1043, 1820.

urzędach centralnych organów administracji rządowej, urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej.

Zgodnie z zapisami ustawowymi, urzędnikiem państwowym może zostać wyłącznie osoba, która jest obywatelem polskim, ukończyła osiemnaście lat życia i posiada pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych, jest nieskazitelnego charakteru, ma odpowiednie wykształcenie i odbyła aplikację administracyjną¹⁰, a także jej stan zdrowia pozwala na zatrudnienie na wybranym stanowisku. Każdy z mianowanych urzędników państwowych podlega okresowym ocenom kwalifikacyjnym¹¹. Należy też podkreślić, że małżonkowie oraz osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia

¹⁰ Aplikacja administracyjna ma na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika podejmującego po raz pierwszy pracę w urzędzie państwowym do należytego wykonywania swoich obowiązków. Trwa ona dwanaście miesięcy i zakończona jest oceną kwalifikacyjną. Kierownik urzędu może wziąć pod uwagę poprzednie doświadczenia zawodowe aplikanta i skrócić mu okres odbywania aplikacji do sześciu miesięcy. Aplikant, który otrzymał pozytywną ocenę kwalifikacyjną, powinien być zatrudniony na stanowisku, do którego został przygotowany w toku postępowania aplikacyjnego, natomiast aplikant, który otrzymał negatywną ocenę, może zostać zatrudniony wyłącznie na stanowisku, do którego objęcia jest wymagane posiadanie takiej aplikacji.

¹¹ Pracownicza ocena okresowa jest jednym z kluczowych instrumentów zarządzania zasobami ludzkimi. Służy ona głównie udzielaniu pracownikom informacji zwrotnej na temat wykonywanej przez nich pracy, stanowiąc tym samym niezbędny element systemu motywacji i rozwoju zawodowego. W założeniu, oceny okresowe pomagają poprawiać efektywność pracy oraz podejmować konkretne decyzje kadrowe (w zakresie m.in. nagradzania, karania czy też ustalania konkretnych ścieżek rozwoju danego pracownika).

nie mogą być zatrudnieni w tym samym urzędzie, jeżeli powstałyby między tymi osobami stosunek służbowej podległości.

Urzędnik państwowy powinien otrzymywać wynagrodzenie, którego wysokość uzależniona jest od zajmowanego stanowiska, posiadanych kwalifikacji zawodowych, jakości oraz stażu pracy¹². Oprócz płacy zasadniczej, pracownikom administracji państwowej przysługują:

- dodatek za wieloletnią pracę w urzędach państwowych w wysokości wynoszącej – po pięciu latach – pracy 5% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego (dodatek ten wzrasta o 1% za każdy dalszy rok pracy, aż do osiągnięcia 20% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego),
- nagrody jubileuszowe (wysokość tych nagród kształtuje się następująco: po 20 latach pracy – 75% wynagrodzenia miesięcznego; po 25 latach pracy – 100% wynagrodzenia miesięcznego; po 30 latach pracy – 150% wynagrodzenia miesięcznego; po 35 latach pracy – 200% wynagrodzenia miesięcznego; po 40 latach pracy – 300% wynagrodzenia miesięcznego; po 45 latach pracy – 400% wynagrodzenia miesięcznego).

W urzędach państwowych tworzony jest również zakładowy fundusz nagród wynoszący 8,5% funduszu płac, natomiast sama

¹² Określenie regulacji w zakresie wynagradzania i awansowania oraz wymaganych kwalifikacji urzędników państwowych następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, natomiast Prezes Rady Ministrów wskazuje, również w drodze rozporządzenia, takie zasady względem pracowników Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Z kolei zasady corocznego podwyższania przeciętnego wynagrodzenia urzędników państwowych określają przepisy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Zob. Ustawa z dnia 16 września 1982 r. *o pracownikach urzędów...*

Rada Ministrów ma możliwość utworzenia dodatkowego funduszu nagród dla urzędników państwowych, które przyznawane są za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Dodatkowo, osobie przenoszonej do pracy w innej miejscowości przysługują między innymi zwrot kosztów przeniesienia, diety oraz zwrot kosztów podróży¹³. Warto podkreślić, że urzędnicy państwowi (z pewnymi wyjątkami) otrzymują świadczenia emerytalne i rentowe na zasadach określonych w przepisach o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. W razie rozwiązania z takim pracownikiem stosunku pracy z powodu likwidacji urzędu albo jego reorganizacji uniemożliwiającej dalsze zatrudnienie, urzędnikowi państwowemu przysługuje emerytura, (mężczyźnie, jeżeli ukończył sześćdziesiąt lat, a kobiecie, jeżeli ukończyła pięćdziesiąt pięć lat i posiada wymagany okres zatrudnienia).

Wyróżniającym się, pod względem wzorowego wykonywania obowiązków, pracownikom mogą być przyznawane nagrody i wyróżnienia, które określone zostały w *Kodeksie pracy*. Uzupełniająco, za osiągnięcia w pracy zawodowej urzędnikowi państwowemu może zostać nadana przez Prezesa Rady Ministrów

¹³ Wysokość i warunki wypłacania świadczeń urzędnikom państwowym przeniesionym do pracy w innej miejscowości (dotyczą one między innymi diet za czas przejazdu i za pierwszą dobę pobytu w nowym miejscu zamieszkania, zwrotu poniesionych kosztów podróży, przewozu urządzenia domowego, zakwaterowania oraz dodatku za rozłąkę) określa w drodze rozporządzenia Rada Ministrów. Zob. Ustawa z dnia 16 września 1982 r. *o pracownikach urzędów...*

odznaka honorowa pn. „Zasłużony Pracownik Państwowy”¹⁴. Odnaczona w ten sposób osoba może być awansowana do wyższej grupy zaszerogowania (poza przewidzianymi uprzednio terminami) lub na wyższe stanowisko.

2. Służba cywilna

Aby zapewnić rzetelną, uczciwą oraz neutralną realizację państwowych zadań stworzono służbę cywilną, funkcjonującą w urzędach administracji rządowej, którą rozumieć można jako „system obsadzania stanowisk publicznych oraz wykonywania obowiązków funkcjonariusza publicznego oparty na zasadzie profesjonalizmu, apolityczności, bezstronności i legalizmie. W znaczeniu przedmiotowym oznacza korpus urzędniczy powstały na podstawie powyższych zasad i posiadający szczególny status zawodowy w państwie (stabilność zatrudnienia w oparciu o mianowanie – uprzywilejowane regulacje płacowe i emerytalne)”¹⁵. Do korpusu służby cywilnej należy około 120 000 urzędników, którzy są odpowiedzialni za obsługę prawie 2 500 rozmaitych instytucji rządowych.

¹⁴ Precyzyjne regulacje dotyczące nadawania odznaki honorowej „Zasłużony Pracownik Państwowy” zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów. Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1982 r. w sprawie szczegółowych zasad nadawania odznaki honorowej „Zasłużony Pracownik Państwowy”, trybu przedstawiania wniosków o nadanie odznaki, ustalenia wzoru odznaki oraz trybu jej wręczania i sposobu noszenia, Dz. U. z 1982 r. nr 39 poz. 262.

¹⁵ J. Gąciarz, *Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005, s. 167. Cyt. za: A. Filak, *Analiza: Służba cywilna po zmianach*, <http://www.institutobywatelski.pl/25040/komentarze/polityka-komentarze/analiza-sluzba-cywilna-po-zmianach> (dostęp: 28 września 2019 r.).

Podstawowe wymogi i uprawnienia korpusu służby cywilnej zawarte zostały w Konstytucji RP¹⁶ oraz ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. *o służbie cywilnej*¹⁷. Korpus służby cywilnej tworzą pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych między innymi w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach ministrów, urzędach centralnych organów administracji rządowej, urzędach wojewódzkich, Krajowej Informacji Skarbowej, Centralnym Biurze Śledczym Policji, Biurze Spraw Wewnętrznych Policji, Biurze Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej, Biurze Nasiennictwa Leśnego czy jednostkach budżetowych obsługujących państwowe fundusze celowe, których dysponentami są organy administracji rządowej. W służbie cywilnej może być zatrudniona osoba, która jest obywatelem polskim, korzysta z pełni praw publicznych, nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe, posiada kwalifikacje wymagane na danym stanowisku pracy, a także cieszy się nieposzlakowaną opinią. Należy podkreślić, że każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, a nabór do służby cywilnej jest otwarty oraz konkurencyjny (z wyłączeniem wyższych stanowisk w służbie cywilnej, na które powołać może między innymi właściwy minister, kierownik urzędu centralnego, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów czy wojewoda).

¹⁶ Zgodnie z art. 153, ust. 1: *W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej.* Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483, z późn. zm.

¹⁷ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. *o służbie cywilnej*, tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 1559, z 2019 r. poz. 730, 2020.

Szczególną grupę w korpusie służby cywilnej stanowią urzędnicy służby cywilnej (tzw. urzędnicy mianowani), którzy powinni wyróżniać się swym profesjonalizmem oraz wyjątkowym zaangażowaniem w działania podejmowane przez administrację. Liczba tzw. urzędników mianowanych jest ogólnie regulowana – w ustawie budżetowej wskazuje się roczny limit mianowań, natomiast Rada Ministrów sporządza trzyletni plan limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej¹⁸. Nadmienić trzeba, że uzyskanie statusu urzędnika mianowanego nie jest łatwe, gdyż można uzyskać go jedynie w ramach dwóch ścieżek. Pierwsza z nich dotyczy wzięcia udziału w postępowaniu kwalifikacyjnym zakończonym trudnym egzaminem (warto zwrócić uwagę, że nawet zdanie takiego egzaminu nie gwarantuje uzyskania mianowania, gdyż można „nie zmieścić się” w ustalonym limicie, o którym mowa powyżej), natomiast druga ścieżka związana jest z ukończeniem trwającego 18 miesięcy kursu kształcenia stacjonarnego w Krajowej Szkole Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego. O mianowanie można ubiegać się przy spełnieniu następujących warunków:

- posiadanie statusu pracownika służby cywilnej;
- co najmniej 3-letni staż w służbie cywilnej lub uzyskanie pozwolenia dyrektora generalnego urzędu na przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego przed upływem tego okresu

¹⁸ *Trzyletni plan limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej na lata 2019–2021*, Warszawa 2018, https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:uMV4ZMNGh3YJ:h ttps://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatposiedzeniatematy/4302/drukisejmowe/2864_trzyletni_plan_mianowan.pdf+&cd=6&hl=pl&ct=clnk&g l=pl (dostęp: 2 października 2019 r.).

(ale nie wcześniej niż po dwóch latach od podjęcia pracy w służbie cywilnej);

- legitymowanie się tytułem magistra lub równorzędnym tytułem zawodowym;
- znajomość co najmniej jednego języka obcego spośród języków roboczych Unii Europejskiej lub jednego z języków, takich jak arabski, białoruski, chiński, islandzki, japoński, norweski, rosyjski, ukraiński;
- status żołnierza rezerwy lub nie podleganie powszechnemu obowiązkowi obrony.

Urzędnicy mianowani zyskują pewne dodatkowe przywileje (w tym większą ochronę zatrudnienia i wynagrodzenia), ale równocześnie wzrastają wymagania dotyczące ich dyspozycyjności, a także otrzymują oni nowe obowiązki i ograniczenia¹⁹. Mianowanie wiąże się również z uzyskaniem dodatkowego urlopu wypoczynkowego (maksymalnie 12 dni), a także dodatku osiągniętego z tytułu posiadanego stopnia służbowego. Dla równowagi trzeba zaznaczyć, że urzędnik mianowany nie może podejmować dodatkowej pracy zarobkowej bez pisemnej zgody dyrektora generalnego urzędu, ani być członkiem partii politycznych. Ponadto, każdy z urzędników ma obowiązek składania oświadczeń majątkowych, a także może zostać przeniesiony do pracy w innej miejscowości.

W Polsce w ubiegłych latach wprowadzono zasadnicze zmiany w zakresie sposobu funkcjonowania służby cywilnej. Nowelizacja ustawy *o służbie cywilnej* umożliwiła Zjednoczonej Prawicy

¹⁹ *Postępowanie kwalifikacyjne i mianowanie*, Serwis Służby Cywilnej, <https://dsc.kprm.gov.pl/postepowanie-kwalifikacyjne-i-mianowanie> (dostęp: 2 października 2019 r.).

natychmiastowe zwolnienie osób pełniących kierownicze funkcje²⁰, przy jednoczesnym zniesieniu konkursowego trybu naboru na te najważniejsze stanowiska oraz obniżeniu wymagań stawianym przyszłym urzędnikom. W czasie pierwszego roku funkcjonowania znowelizowanej ustawy wymianie podległo ok. 30% wysoko postawionych urzędników. Bardzo duża jest również fluktuacja kadr na niższych stanowiskach – w 2017 r. liczba kandydatów do pracy w służbie cywilnej była trzykrotnie niższa niż w 2013 r., a dodatkowo zmniejszeniu uległa liczba urzędników mianowanych. Stan ten można interpretować w sposób dość oczywisty – zmniejszenie zainteresowania pracą w służbie cywilnej było wynikiem prób upartyjnienia kadr, co spowodowało odpływ najbardziej doświadczonych urzędników.

Przedstawione wyżej przywileje osób należących do korpusu służby cywilnej, w tym urzędników mianowanych, nie stanowią dużej zachęty do podejmowania tego rodzaju pracy. Rada Służby Publicznej wielokrotnie wypowiadała się na temat problemów finansowo-kadrowych istniejących w służbie cywilnej (zidentyfikowanych przede wszystkim w urzędach administracji terenowej) zwracając uwagę, że niewspółmierne do stawianych wymagań niskie wynagrodzenia w niektórych urzędach są powodem wzrostu fluktuacji pracowników, co może negatywnie oddziaływać na jakość świadczonych usług publicznych²¹. Rada Służby Publicznej wskazała również, że w 2018 r. wskaźnik fluktuacji

²⁰ Z tego powodu ustawa ta nazywana jest przez publicystów pierwszą kadrową ustawą Zjednoczonej Prawicy. Zob. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. *o służbie cywilnej...*

²¹ Zob. Uchwała nr 52 Rady Służby Publicznej z dnia 29 sierpnia 2019 roku *w sprawie sytuacji kadrowej w wybranych typach urzędów administracji terenowej.*

kadr wyniósł 9,3%, a w niektórych typach urzędów administracji terenowej poziom odejść był znacznie wyższy (np. w wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego ukształtował się on na poziomie - 16,5%, w wojewódzkich urzędach ochrony zabytków - 13,7%, w urzędach wojewódzkich - 13,6%, w wojewódzkich inspektoratach weterynarii - 12,5%, a w wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska - 12,3%). Szacowany poziom wakatów w służbie cywilnej w 2018 r. wyniósł około 12,2%, natomiast w przypadku administracji terenowej poziom ten był wyższy w urzędach wojewódzkich (19,5%) i wojewódzkiej administracji zespolonej (14,5%). Analizując dane dotyczące administracji terenowej stwierdzić można występowanie zależności pomiędzy liczbą odejść z pracy, a liczbą ogłaszanych naborów – nabory na wolne stanowiska urzędnicze są ogłaszane głównie z uwagi na pojawiające się wakaty, natomiast sama konieczność wielokrotnego powtarzania naboru na to samo stanowisko (dotyczy to przede wszystkim sytuacji, gdy żaden z kandydatów do pracy nie spełnia oczekiwanych wymagań) ma dużo mniejsze znaczenie.

3. Pracownicy samorządowi

Jednym z najważniejszych aktów prawnych regulujących aktywność zawodową pracowników samorządowych jest ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. *o pracownikach samorządowych*²². Zgodnie z zapisami tejże ustawy dookreślenie statusu prawnego osób zatrudnionych w instytucjach samorządu terytorialnego ma na celu zagwarantowanie „zawodowego, rzetelnego i bezstronnego

²² Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. *o pracownikach samorządowych*, tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 1282.

wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny”²³. Warto nadmienić, że w administracji samorządowej można zostać zatrudnionym na stanowisku urzędniczym (w tym kierowniczym), pomocniczym i obsługi. Pracownikami samorządowymi mogą zostać osoby, które spełniają następujące wymogi: są obywatelami polskimi²⁴, posiadają pełną zdolność do czynności prawnych i korzystają z pełni praw publicznych, a także dysponują niezbędnymi na danym stanowisku kwalifikacjami zawodowymi. Dodatkowo, na stanowiskach urzędniczych – w oparciu o umowę o pracę – można zatrudnić jedynie osoby, które spełniają powyższe wymogi, ale także posiadają co najmniej średnie wykształcenie lub średnie branżowe, nie były skazane prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe oraz cieszą się nieposzlakowaną opinią (osoby zatrudnione na stanowiskach kierowniczych muszą spełnić też inne wymogi, takie jak posiadanie co najmniej trzyletniego stażu pracy lub wykonywanie przez co najmniej 3 lata działalności gospodarczej o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku, a także legitymowanie się wykształceniem wyższym w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym i nauce).

Trzeba podkreślić, że nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze, jest otwarty i konkurencyjny, a ogłoszenie o takim naborze musi zostać obligatoryjnie zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej. Informacje o kandydatach, którzy zgłosili się do naboru oraz wyniku naboru, stanowią informację publiczną w zakresie objętym

²³ Tamże.

²⁴ Z zastrzeżeniem art. 11 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o pracownikach samorządowych...*

wymaganiami związanymi ze stanowiskiem określonym w ogłoszeniu o naborze, a z przeprowadzonego naboru kandydatów sporządza się szczegółowy protokół dokumentujący dokładny przebieg postępowania mającego na celu obsadzenie wolnego stanowiska. Przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków służbowych pracownik samorządowy ma obowiązek złożyć ślubowanie, które składa w obecności kierownika jednostki lub sekretarza ślubowanie o następującej treści: „Ślubuję uroczyście, że na zajmowanym stanowisku będę służyć państwu polskiemu i wspólnocie samorządowej, przestrzegać porządku prawnego i wykonywać sumiennie powierzone mi zadania”. Do treści ślubowania mogą być dodane słowa „Tak mi dopomóż Bóg”. Złożenie ślubowania pracownik potwierdza podpisem. Jeżeli ktoś po raz pierwszy podejmuje pracę na stanowisku urzędniczym, to ma obowiązek odbycia służby przygotowawczej²⁵, której celem jest teoretyczne oraz praktyczne przygotowanie pracownika do należytego wykonywania obowiązków służbowych. Służba ta trwa nie dłużej niż 3 miesiące i zakończona jest egzaminem (pozytywny wynik egzaminu jest warunkiem dalszego zatrudnienia danej osoby).

Należy zauważyć, że pracowników samorządowych dotyczy szereg ograniczeń i wymogów, w większości właściwych również dla pracowników urzędów państwowych oraz osób należących do korpusu służby cywilnej:

- osoby będące w związku małżeńskim oraz osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz

²⁵ Z zastrzeżeniem art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o pracownikach samorządowych...*

w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli nie mogą być zatrudnieni, jeżeli powstałby między tymi osobami stosunek bezpośredniej podległości służbowej;

- nie mogą wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonują w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy. W przypadku stwierdzenia naruszenia przez pracownika samorządowego któregokolwiek z zakazów, niezwłocznie rozwiązuje się z nim, bez wypowiedzenia, stosunek pracy lub odwołuje się go ze stanowiska.
- są zobowiązani złożyć oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej (wymóg ten dotyczy osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych). W przypadku prowadzenia działalności gospodarczej pracownik jest obowiązany określić jej charakter, a w przypadku zmiany charakteru prowadzonej działalności gospodarczej muszą składać odrębne oświadczenia;
- na żądanie osoby upoważnionej do dokonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym na kierowniczym stanowisku urzędniczym, jest obowiązany złożyć oświadczenie o stanie majątkowym;
- stosunek pracy pracownika samorządowego tymczasowo aresztowanego ulega zawieszeniu z mocy prawa.
- podlegają okresowej ocenie, której na piśmie dokonuje bezpośredni przełożony pracownika samorządowego, Ocena ta dotyczy wywiązywania się przez pracownika samorządowego z jego obowiązków i dokonywana jest

nie rzadziej niż raz na 2 lata i nie częściej niż raz na 6 miesięcy. W przypadku uzyskania przez pracownika samorządowego negatywnej oceny, ponownej jego oceny dokonuje się nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia zakończenia poprzedniej oceny. Uzyskanie ponownej negatywnej oceny, skutkuje rozwiązaniem umowy o pracę, z zachowaniem okresów wypowiedzenia.

W myśl zapisów ustawowych, każdy z pracowników samorządowych powinien otrzymywać wynagrodzenie adekwatne do zajmowanego przez siebie stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych²⁶. Oprócz wynagrodzenia zasadniczego osobom zatrudnionym w administracji samorządowej przysługuje dodatek za wieloletnią pracę (w takiej samej wysokości, jak dla pozostałych pracowników administracji publicznej – dla przypomnienia, może on wynieść maksymalnie 20% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego), nagroda jubileuszowa (jej wysokość również jest ustalona na takim samym poziomie, jak dla osób zatrudnionych w administracji państwowej i rządowej: najwyższą nagrodę można dostać po 45 latach pracy – 400% wynagrodzenia miesięcznego), a także jednorazowa odprawa w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy (jej wysokość jest następująca: po 10 latach pracy – dwumiesięcznego wynagrodzenia, po 15 latach pracy – trzymiesięcznego wynagrodzenia, po 20 latach pracy

²⁶ Minimalne wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach czy też warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych, w tym minimalny poziom ich wynagradzania określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Zob. Rozporządzenie z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, Dz. U. z 2018 r., poz. 936.

– sześciomiesięcznego wynagrodzenia) oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne. Pracownikowi samorządowemu może zostać również przyznany dodatek funkcyjny, a także, z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań, dodatek specjalny. Można takiemu pracownikowi – za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej – przyznać również nagrodę (najczęściej jest to nagroda roczna) urzędników.

Poziom wynagrodzeń

Dokonując analizy wynagrodzeń urzędników należy stwierdzić, na podstawie danych opublikowanych przez Główny Urząd Statystyczny, że przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników administracji publicznej jest co roku wyższe. Przeciętne wynagrodzenie w całej administracji publicznej wyniosło w 2018 r. 5 385,58 zł²⁷, natomiast w administracji państwowej 5 920,96 zł, w naczelnych i centralnych organach administracji 6 285,81 zł, a w urzędach wojewódzkich 4 636,04 zł. Z kolei przeciętne miesięczne wynagrodzenie w administracji samorządowej ukształtowało się na poziomie 5 018,13 zł. Na podstawie opublikowanych danych można stwierdzić, że w administracji samorządowej najlepiej zarabia się w urzędach marszałkowskich (przeciętne wynagrodzenie w 2018 r. to 5 912,05), natomiast najgorzej w starostwach powiatowych (przeciętne wynagrodzenie w 2018 roku to 4 540,23 zł). Z kolei w służbie cywilnej w przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 5 863 zł. Pomimo systematycznego wzrostu, płace w urzędach

²⁷ Informacje dotyczące wynagrodzeń Główny Urząd Statystyczny podaje w ujęciu brutto, doliczając dla pracowników jednostek sfery budżetowej dodatkowe wynagrodzenie roczne (tzw. trzynastkę).

samorządowych są nadal wyraźnie niższe niż pensje w naczelnych i centralnych organach administracji (m.in. w ministerstwach), w których średnie zarobki w 2018 r. wyniosły 6 285,81 zł. Rekordowe wśród wyodrębnionych sektorów administracji publicznej były płace w samorządowych kolegiach odwoławczych (7 172 zł). Od lat widoczna jest także duża rozpiętość średnich pensji samorządowców w poszczególnych regionach. Przykładowo, różnica pomiędzy wynagrodzeniami urzędników w województwie mazowieckim (5 767,62 zł), a województwie kujawsko-pomorskim (4 470,24 zł) stanowi około 1 300 zł. Analizując poziom wynagrodzeń w administracji publicznej należy odnieść się również do wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto, które w gospodarce narodowej w 2018 r. ukształtowało się na poziomie 4 585,03 zł, tj. o 7% wyższym niż w 2017 r. W sektorze publicznym wyniosło ono 5 114,40 zł, natomiast w sektorze prywatnym 4 465,27 zł.

Warto zauważyć, że wynagrodzenie całkowite w urzędach administracji terenowej w 2018 r. wyniosło 4 421 zł brutto. Wynagrodzenie to było niższe od wynagrodzeń w całej służbie cywilnej, a także od płac w gospodarce narodowej (wynagrodzenia takie zidentyfikowano m.in. w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego, archiwach państwowych, urzędach statystycznych, jednostkach terenowych Policji, Państwowej Straży Pożarnej i Straży Granicznej czy wojewódzkich sztabach wojskowych). Podsumowując, w 1 149 urzędach, w których zatrudnionych jest około 23 000 członków korpusu służby cywilnej (co stanowi około 20% korpusu), wynagrodzenia były niższe niż w gospodarce narodowej. Wynagrodzenia w administracji terenowej bardzo często są nieadekwatne do kalibru zadań

realizowanych przez urzędników, ich kompetencji oraz ponoszonej odpowiedzialności.

Kwestie niskich wynagrodzeń w administracji publicznej były w ostatnich latach wielokrotnie komentowane, szczególnie ostatnio – w kontekście zapowiedzi rządzących dotyczących podniesienia płacy minimalnej w Polsce do poziomu 4 000 zł do 2024 roku. Jeśli tak się rzeczywiście stanie, to przewidywany jest odpływ fachowców z administracji publicznej, gdyż ich pensje staną się niewiele wyższe od pracowników nie posiadających wyższego doświadczenia i specjalistycznej wiedzy, co może niezwykle demobilizująco oddziaływać na podejmowanie i stabilizację zatrudnienia w administracji. Z kolei z zapowiedzi podwyższenia płacy minimalnej z pewnością zadowoleni są pracownicy terenowej administracji rządowej, gdyż z opublikowanego sprawozdania Szefa Służby Cywilnej wynika, że średnie wynagrodzenie w tzw. terenowej administracji zespolonej wynosi niewiele ponad 3 600 zł, a przeciętne pensje zasadnicze komend powiatowych to 2 400 zł²⁸. Warto też wspomnieć, że w 2019 r. w urzędach wojewódzkich i innych instytucjach rządowych trwała akcja mająca na celu wywalczenie podwyżek. Urzędnicy nosili wówczas żółte kamizelki i wstążki, ale znajdowali się w trudnym położeniu, gdyż nie mogą oni formalnie strajkować, ani uczestniczyć w akcji protestacyjnej (mogą jedynie wchodzić z pracodawcą w spór zbiorowy). Do paraliżu urzędów może jednak doprowadzić masowe branie zwolnień bądź drobiazgowe wypełnianie obowiązków, czyli tzw.

²⁸ A. Radwan, *Urzędnik biedniejszy od woźnej. Administracji grozi lawina odejść*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1431376,wynagrodzenia-w-administracji-urzednicy-podwyzki.html> (dostęp: 2 listopada 2019 r.).

strajk włoski²⁹. O konieczności adekwatnego wynagradzania osób należących do korpusu służby cywilnej pisał też Szef Służby Cywilnej Dobrosław Dowiat-Urbański w otwartym liście do członków korpusu służby cywilnej w Polsce z dnia 6 lutego 2019 r.³⁰ Aby zatrzymać odpływ specjalistów ze służby cywilnej w tym roku, po raz pierwszy od 10 lat, zaplanowano podwyżki poprzez podniesienie kwoty bazowej o 2,3 proc. (obecnie wynosi ona 1 916,94 zł)³¹. W 2020 r. średnie wynagrodzenie w służbie cywilnej wzrośnie o 360 zł i wyniesie 6 360 zł.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza wskazuje, że przywileje pracowników administracji publicznej w Polsce nie są nadmiernie rozbudowane, a uprawnienia pracowników poszczególnych organów nie zostały znacząco zróżnicowane. Wydaje się, że kontrowersje dotyczące pracy urzędników i stereotypowe opinie na ich temat są efektem ich niezbyt profesjonalnego funkcjonowania w przeszłości, ale sytuacja ta powoli się zmienia. W instytucjach publicznych pracuje coraz więcej młodych osób, przede wszystkim w instytucjach związanych z kulturą i promocją, a także zajmujących się wdrażaniem funduszy unijnych, a same urzędy ulegają

²⁹ A. Radwan, *Nauczyciele i urzędnicy z podwyżkami do 15 proc. Większe płace jeszcze w tym roku*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1400030,podwyzki-dla-nauczycieli-i-urzednikow-w-2019-roku.html> (dostęp: 2 listopada 2019 r.).

³⁰ Zob. więcej: *List otwarty Szefa Służby Cywilnej Dobrosława Dowiat-Urbańskiego do członków korpusu służby cywilnej w Polsce z dnia 6 lutego 2019 r.* https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/list_otwarty_szefa_sluzby_cywilnej_do_czlonkow_korpusu_sluzby_cywilnej.pdf (dostęp: 1 listopada 2019 r.).

³¹ A. Radwan, *Pensjami zatrzymać odpływ urzędników*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1428705,sluzba-cywilna-wzrosnie-wynagrodzenie.html> (dostęp: 2 listopada 2019 r.).

nieustannym przemianom, w tym procesom informatyzacji oraz cyfryzacji. Przed rządzącymi stoi obecnie wiele wyzwań dotyczących administracji publicznej dotyczących chociażby jej odpartyjnienia i profesjonalizacji, a także poprawy wizerunku urzędów oraz zatrudnionych urzędników. Aby osiągnąć te cele należałoby zacząć od wdrożenia systemowych zmian, takich jak chociażby wprowadzenie braku możliwości zajmowania najważniejszych stanowisk urzędniczych przez osoby, które należały do partii politycznych w okresie ostatnich 10 lat, prowadzenie otwartych i konkurencyjnych naborów na wszystkie stanowiska urzędnicze (w tym kierownicze), postawienie znacznych merytorycznych wymogów kandydatom do pracy w administracji, zapewnienie wysokich wynagrodzeń dla osób posiadających specjalistyczną wiedzę, otwarcie administracji publicznej na otoczenie społeczne (ekspertów oraz organizacje pozarządowe) czy stworzenie urzędniczej infrastruktury etycznej. Ciekawym pomysłem mogłoby też być powołanie zespołu dbającego o dobry wizerunek administracji publicznej w Polsce.

Bibliografia

Akty prawne:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483, z późn. zm.

Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o *pracownikach urzędów państwowych*, tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 1915, z 2019 r. poz. 1043, 1820.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o *służbie cywilnej*, tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 1559, z 2019 r. poz. 730, 2020.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. *o pracownikach samorządowych*, tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 1282.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1982 r. *w sprawie szczegółowych zasad nadawania odznaki honorowej "Zasłużony Pracownik Państwowy", trybu przedstawiania wniosków o nadanie odznaki, ustalenia wzoru odznaki oraz trybu jej wręczenia i sposobu noszenia*, Dz.U. z 1982 r. nr 39 poz. 262.

Rozporządzenie z dnia 15 maja 2018 r. *w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych*, Dz. U. z 2018 r. poz. 936.

Uchwała nr 52 Rady Służby Publicznej z dnia 29 sierpnia 2019 roku *w sprawie sytuacji kadrowej w wybranych typach urzędów administracji terenowej*.

Źródła danych statystycznych:

Oceny funkcjonowania polskich urzędów i urzędników A.D. 2017, Komunikat z badań nr 162/2017 (oprac. B. Badora), Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2017.

Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2018 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2019.

Opracowania:

Dobrowolski Z., *Administracja publiczna w Polsce. Zarządzanie. Zarys problematyki*, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2018.

Gąciarz J., *Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.

Prawo administracyjne, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2000.

Ranking Polityk Publicznych 2019, red. P. Cygan, K. Szpak, Fundacja Instytut Polityk Publicznych, Kraków 2019.

Materiały internetowe:

Baster M., *Express do zatrudnienia - innowacyjny model aktywizacji osób bezrobotnych*, <https://wupkrakow.praca.gov.pl/rynek-pracy/programy-aktywizacyjne-i-projekty/express-do-zatrudnienia> (dostęp: 2 listopada 2019 r.).

Filak A., *Analiza: Służba cywilna po zmianach*, <http://www.institutobywatelski.pl/25040/komentarze/polityka-komentarze/analiza-sluzba-cywilna-po-zmianach> (dostęp: 28 września 2019 r.).

List otwarty Szefa Służby Cywilnej Dobrosława Dowiat-Urbańskiego do członków korpusu służby cywilnej w Polsce z dnia 6 lutego 2019 r. https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/list_otwarty_szefa_sluzby_cywilnej_do_czlonkow_korpusu_sluzby_cywilnej.pdf (dostęp: 1 listopada 2019 r.).

Postępowanie kwalifikacyjne i mianowanie, Serwis Służby Cywilnej, <https://dsc.kprm.gov.pl/postepowanie-kwalifikacyjne-i-mianowanie> (dostęp: 2 października 2019 r.).

Radwan A., *Nauczyciele i urzędnicy z podwyżkami do 15 proc. Większe płace jeszcze w tym roku*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1400030,podwyzki-dla-nauczycieli-i-urzednikow-w-2019-roku.html> (dostęp: 2 listopada 2019 r.).

Radwan A., *Pensjami zatrzymać odpływ urzędników*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1428705,sluzba-cywilna-wzrosnie-wynagrodzenie.html> (dostęp: 2 listopada 2019 r.).

Radwan A., *Urzędnik biedniejszy od woźnej. Administracji grozi lawina odejść*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1431376,wynagrodzeniaadministracjiurzednicy-podwyzki.html> (dostęp: 2 listopada 2019 r.).

Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/przywilej.html> (dostęp: 2 października 2019 r.).

Spółeczny wizerunek służby cywilnej. Raport z badania jakościowego – obywatele, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Służby Cywilnej, Warszawa 2011, https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/raport_z_badiana_jakosciowego_-_obywatele.pdf (dostęp: 2 października 2019 r.).

Trzyletni plan limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej na lata 2019–2021, Warszawa 2018, https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:uMV4ZMNGh3YJ:https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatposiedzeniatematy/4302/drukisejmowe/2864_trzyletni_plan_mianowan.pdf+%&cd=6&hl=pl&ct=clnk&gl=pl (dostęp: 2 października 2019 r.).

STRESZCZENIE

Uprawnienia pracowników administracji publicznej w Polsce

Artykuł dotyczy przywilejów pracowników administracji publicznej w Polsce, które od wielu lat są przedmiotem licznych kontrowersji i przyczyniają się do utrwalenia stereotypowego obrazu polskiego urzędnika. Celem prowadzonych rozważań było sprawdzenie, czy osoby zatrudnione w administracji posiadają przywileje niedostępne dla pozostałych członków społeczeństwa, a także czy uprawnienia pracowników administracji rządowej i samorządowej różnią się od siebie, a jeśli tak, to w jakim zakresie. Na podstawie przeprowadzonej analizy porównawczej, w oparciu o dostępne dane statystyczne i właściwe akty prawne, stwierdzono, że przywileje urzędników nie są nadmiernie rozbudowane

i zróżnicowane, a poziom urzędniczych wynagrodzeń nie odbiega znacznie od przeciętnych wynagrodzeń w gospodarce narodowej.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, urzędnicy, przywileje

SUMMARY

The privileges of public administration in Poland

The article concerns the privileges of public administration in Poland, which for many years has been the subject of numerous controversies which contributes to the consolidation of the stereotypical image of a Polish official. The purpose of the discussion was to check whether people employed in administration have privileges unavailable to other members of the society, and whether the rights of government and local government employees differ from each other, and if so, to what extent. Based on the comparative analysis, based on available statistical data and relevant legal acts, it was found that the privileges of officials are not excessively extensive and diversified, and the level of official remuneration does not differ significantly from the average remuneration in the national economy.

Keywords: public administration, functionary, privileges

KONRAD SZPAK

ORCID: 0000-0001-6449-9347

Nieoptymalna struktura administracji publicznej w Polsce

Wprowadzenie

Administracja publiczna pełni kluczową rolę w projektowaniu, realizacji i ewaluacji działań publicznych. Choć nie ma jednej przyjętej definicji administracji publicznej, to może ona być rozumiana jako działalność państwa realizująca jego cele, która nie jest ustawodawstwem ani sądownictwem¹. Administrację publiczną zazwyczaj dzieli się na organy administracji państwowej, organy administracji rządowej (centralne i terenowe) oraz organy administracji samorządowej². *Kodeks postępowania administracyjnego* wymienia w art. 5, par. 2, ust. 3. organy administracji publicznej rozumiane jako „(...) ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespalonej), organy jednostek samorządu terytorialnego”³ i inne. Do rządowej administracji publicznej zaliczana jest także administracja na szczeblu wojewódzkim, której zakres działania, zasady funkcjonowania i organizację określa ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji*

¹ Jest to klasyczna definicja administracji publicznej zaproponowana przez niemieckiego teoretyka Otto Mayera (1846-1924).

² W ramach artykułu analizowana jest struktura administracji rządowej.

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, z 2019 r. poz. 60, 730, 1133.

*rządowej w województwie*⁴. W ramach rządowej administracji publicznej wyróżnia się administrację zespoloną i niezespoloną. Administracja zespolona odnosi się do wszystkich organów, które podlegają bezpośrednio wojewodzie. Z kolei do organów niezespolonej administracji rządowej zalicza się terenowe organy administracji rządowej, które są podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej, a także kierowników państwowych osób prawnych i kierowników innych państwowych jednostek organizacyjnych⁵.

Celem pracy jest przeanalizowanie struktury administracji publicznej w Polsce, szczególnie pod względem jej możliwego wpływu na realizowanie wybranych polityk, a także pod kątem jej kosztowności.

Jak zaprojektowano strukturę administracji publicznej w Polsce?

⁴ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 1464.

⁵ Przykładowo, są to szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowi komendanci uzupełnień (podlegający ministrowi właściwemu ds. obrony narodowej), dyrektorzy izb administracji skarbowej, naczelnicy urzędów skarbowych i naczelnicy urzędów celno-skarbowych (podlegający ministrowi właściwemu ds. finansów), dyrektorzy urzędów morskich (podlegający ministrowi właściwemu ds. gospodarki morskiej), powiatowi lekarze weterynarii (podlegający ministrowi właściwemu ds. rolnictwa), czy komendanci oddziałów Straży Granicznej (podlegający ministrowi właściwemu ds. wewnętrznych).

Struktura rządowej administracji publicznej

Zakres i klasyfikację działań rządowej administracji publicznej określa ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*⁶. Obecnie w Polsce wyróżnia się 35 działów administracji rządowej:

1. administracja publiczna;
2. budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo;
3. budżet;
4. energia;
5. finanse publiczne;
6. gospodarka;
7. gospodarka morską;
8. gospodarka wodna;
9. gospodarka złożami kopalin;
10. instytucje finansowe;
11. informatyzacja;
12. członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej;
13. kultura i ochrona dziedzictwa narodowego;
14. kultura fizyczna;
15. łączność;
16. obrona narodowa;
17. oświata i wychowanie;
18. praca;
19. rolnictwo;
20. rozwój wsi;
21. rozwój regionalny;

⁶ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*, tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 945, 1248, 1696, 2170.

22. rynki rolne;
23. rybołówstwo;
24. sprawiedliwość;
25. szkolnictwo wyższe i nauka;
26. transport;
27. turystyka;
28. środowisko;
29. rodzina;
30. sprawy wewnętrzne;
31. wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne;
32. zabezpieczenie społeczne;
33. sprawy zagraniczne;
34. zdrowie;
35. żegluga śródlądowa.

Dział administracji publicznej obejmuje sprawy administracji, w tym organizacji urzędów administracji publicznej oraz procedur administracyjnych, reform i organizacji struktur administracji publicznej, zespolonej administracji rządowej w województwie, podziału administracyjnego państwa oraz nazw jednostek osadniczych i obiektów fizjograficznych, przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu, usuwania skutków klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu, zbiorów publicznych i prowadzenia rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową. Należy zwrócić uwagę, że liczba działów nie musi pokrywać się z liczbą ministerstw i ministrów, których obecnie jest 23⁷, gdyż jeden resort może obejmować kilka działów. Prezes

⁷ 19 ministrów i 4 ministrów bez teki. Na podstawie: *Skład Rady Ministrów*, „Biuletyn Informacji Publicznej Rady Ministrów”,

Rady Ministrów ma zatem sporą dowolność w kształtowaniu swojego rządu⁸, ponieważ kwestia łączenia i przypisywania działów czy nazw poszczególnych resortów nie jest regulowana w ramach ustawy. Pewnym wyjątkiem jest minister właściwy ds. finansów, który zgodnie z art. 4, ust. 4 ustawy musi objąć trzy działy: budżet, finanse publiczne oraz instytucje finansowe. Jednocześnie jeden minister może objąć działy, które nie są ze sobą logicznie powiązane. Przykładem kontrowersyjności integracji działów było Ministerstwo Sportu i Turystyki, które powstało w wyniku włączenia do niego w 2007 r. działu „turystyka”. Sam „sport” był zresztą częścią Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu do 2005 roku, a w 2019 r. został włączony do Ministerstwa Rozwoju. Można zatem stwierdzić, że struktura rządowej administracji publicznej jest dość płynna. Zmieniane drogą ustawy mogą być działy administracji publicznej, a na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów tworzone są poszczególne resorty oraz szczegółowy zakres ich działania. Ministerstwa mogą ulegać istotnym zmianom także w trakcie kadencji. W 2001 r. zlikwidowano Ministerstwo Łączności funkcjonujące od 1989 r., a w 2019 r. powołano po raz pierwszy Ministerstwo Klimatu.

Jak zaprojektowano strukturę rządowej administracji publicznej poprzedniej kadencji i jak wygląda ona obecnie? Liczba i zakres zadań ministerstw ulegała istotnym zmianom w latach 2015-2019. Uproszczoną strukturę rządowej administracji publicznej zestawiono w Tabeli 1.

<https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/sklad-rady-ministrow/7099,Sklad-Rady-Ministrow.html> (dostęp: 10 listopada 2019 r.).

⁸ Kwestie związane z pozycją polityczną premiera czy negocjacjami pomiędzy zapleczem parlamentarnym rządu nie są przedmiotem niniejszego artykułu.

Tabela 1. Struktura rządowej administracji publicznej w Polsce w latach 2015-2019

Dział administracji rządowej	Rząd Beaty Szydło (2015-2017)	Rząd Mateusza Morawieckiego (2017-2019)	Rząd Mateusza Morawieckiego (2019-)
kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	minister kultury i dziedzictwa narodowego	minister kultury i dziedzictwa narodowego	minister kultury i dziedzictwa narodowego
szkolnictwo wyższe i nauka	minister nauki i szkolnictwa wyższego	minister nauki i szkolnictwa wyższego	minister nauki i szkolnictwa wyższego
gospodarka	minister rozwoju (i finansów)	minister przedsiębiorczości i technologii	minister rozwoju
rozwój regionalny		minister inwestycji i rozwoju	minister funduszy i polityki regionalnej
budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe	minister finansów (i finansów)	minister finansów, inwestycji i rozwoju minister finansów	minister finansów
budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	minister infrastruktury i budownictwa	minister inwestycji i rozwoju	minister rozwoju
transport		minister infrastruktury (i budownictwa)	minister infrastruktury
łączość			

kultura fizyczna	minister sportu i turystyki	minister sportu i turystyki	minister sportu
turystyka			minister rozwoju
administracja publiczna	minister spraw wewnętrznych i administracji	minister spraw wewnętrznych i administracji	minister spraw wewnętrznych i administracji
sprawy wewnętrzne			
wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne			
gospodarka morską, żegluga śródlądowa, gospodarka wodna, rybołówstwo	minister gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej	minister gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej	minister gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej
rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne	minister rolnictwa i rozwoju wsi	minister rolnictwa i rozwoju wsi	minister rolnictwa i rozwoju wsi
obrona narodowa	minister obrony narodowej	minister obrony narodowej	minister obrony narodowej
zdrowie	minister zdrowia	minister zdrowia	
rodzina, praca, zabezpieczenie społeczne	minister rodziny, pracy i polityki społecznej	minister rodziny, pracy i polityki społecznej	minister rodziny, pracy i polityki społecznej
informatyzacja	minister cyfryzacji	minister cyfryzacji	minister cyfryzacji

środowisko	minister środowiska	minister środowiska	minister klimatu
energia	minister energii	minister energii	minister aktywów państwowych
gospodarka złożami kopalin			minister klimatu
sprawy zagraniczne	minister spraw zagranicznych	minister spraw zagranicznych	minister spraw zagranicznych
członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej			minister bez teki
oświata i wychowanie	minister edukacji narodowej	minister edukacji narodowej	minister edukacji narodowej
sprawiedliwość	minister sprawiedliwości	minister sprawiedliwości	minister sprawiedliwości
	minister skarbu państwa	minister energii	minister aktywów państwowych

Źródło: *Opracowanie własne*. Przekształcenia ministerstw odbywały się także w przeciągu kadencji, dla uproszczenia schematu nie wszystkie z nich zostały uwzględnione.

Analiza przekształceń w strukturze rządowej administracji publicznej jasno pokazuje, że zmiany są dość częste. Można za pozytywne uznać rozdzielenie działu „sportu” (tj. kultury fizycznej) od „turystyki”, ale wątpliwości budzi m.in. rozdzielenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych od spraw unijnych, likwidacja Ministerstwa Energii, bez włączenia działu energii do Ministerstwa Klimatu (tylko do Ministerstwa Aktywów Państwowych) i inne. Zatem modyfikacje struktury administracji są, co do zasady,

podporządkowane logice pozamerytorycznej, co musi budzić poważne zastrzeżenia i wątpliwości.

Innym problemem jest dublowanie się komórek organizacyjnych i procesów czy zadań w ministerstwach. Przykładowo, Ministerstwo Rozwoju składa się z 24 departamentów, 3 biur i 4 sekretariatów. Przeanalizowano dwa departamenty: Departament Jednostek Nadzorowanych i Podległych, których zadania zestawiono w Tabeli 2.

Tabela 2. Zadania wybranych departamentów Ministerstwa Rozwoju

Departament Jednostek Nadzorowanych i Podległych (9 zadań)	Departament Zobowiązań i Analiz (16 zadań)
nadzór organizacyjny, kadrowy, merytoryczny	
<p>wykonywanie zadań związanych z nadzorem, w tym w zakresie organizacyjno-kadrowym, nad organami oraz jednostkami organizacyjnymi podległymi Ministrowi lub przez niego nadzorowanymi, we współpracy z komórkami organizacyjnymi wykonującymi nadzór nad działalnością merytoryczną</p>	<p>gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie informacji, w tym pozyskiwanych za pośrednictwem Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych, z zakresu funkcjonowania spółek z udziałem Skarbu Państwa, w których prawa z akcji lub udziałów wykonuje Minister oraz opracowywanie na potrzeby Ministra zbiorczych, okresowych i doraźnych informacji o kondycji ekonomiczno-finansowej spółek, a także raportów z zakresu wybranych obszarów ich funkcjonowania</p>

sektor MŚP	
wykonywanie zadań Ministra wynikających z ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o <i>Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców</i> , Dz. U. z 2018 r. poz. 648	wykonywanie czynności w stosunku do umów, na podstawie których udzielone zostało wsparcie ze zlikwidowanego Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, w których organem właściwym jest Minister
Skarb Państwa, prywatyzacja	
wykonywanie praw z akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa, w imieniu którego działa Minister, w tym zbywanie akcji lub udziałów celem ich umorzenia bez wynagrodzenia, wnoszenie akcji lub udziałów jako wkład niepieniężny na utworzenie oraz podwyższenie kapitału zakładowego spółki, w której prawa z akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa wykonuje Minister oraz wykonywanie osobistych uprawnień przyznanych statutem spółki, z zastrzeżeniem § 39 pkt 5	przygotowywanie oświadczeń w przedmiocie zwolnienia z hipoteki, wykreślenia zastawów ustanowionych dla zabezpieczenia wierzytelności Skarbu Państwa lub zwolnienia z innych zabezpieczeń wynikających z umów prywatyzacji pośredniej i bezpośredniej
planowanie i monitorowanie dochodów z dywidend od poszczególnych spółek, w których prawa z akcji lub udziałów wykonuje Minister	planowanie przychodów ze zbycia akcji lub udziałów spółek Skarbu Państwa oraz umów prywatyzacji bezpośredniej
wykonywanie uprawnień wynikających z umów prywatyzacyjnych do wskazywania (wyznaczania) przedstawicieli Skarbu Państwa w organach spółek, w których prawa z akcji lub udziałów	nadzorowanie i dochodzenie realizacji zobowiązań wynikających z umów prywatyzacji pośredniej i bezpośredniej oraz umów komunalizacji

należących do Skarbu Państwa wykonuje Minister	
przygotowywanie rozwiązań systemowych, procedur i stanowisk z zakresu nadzoru właścicielskiego nad spółkami, a także nadzoru nad organami i jednostkami organizacyjnymi podległymi Ministrowi lub przez niego nadzorowanymi	wykonywanie praw i obowiązków wynikających z umów prywatyzacji bezpośredniej
	zbywanie akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa, w imieniu którego działa Minister, z wyłączeniem ich zbywania celem umorzenia bez wynagrodzenia, wnoszenia akcji lub udziałów jako wkład niepieniężny na utworzenie, lub podwyższenie kapitału zakładowego spółki z udziałem Skarbu Państwa
	nieodpłatnie zbywanie akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa na rzecz osób uprawnionych w spółkach, w których Minister wykonuje prawa z akcji lub udziałów oraz w spółkach, w których prawa z akcji lub udziałów wykonują inni ministrowie, gdy zbycie akcji lub udziałów na zasadach ogólnych nastąpiło po dniu 31 grudnia 2016 r.

	<p>wykonywanie umów zawartych do dnia 31 grudnia 2016 r. w sprawach objętych byłym działem administracji rządowej – Skarb Państwa, z zastrzeżeniem § 31 pkt 3</p>
	<p>wykonywanie uprawnień wynikających z umów prywatyzacyjnych lub komunalizacyjnych do wskazywania (wyznaczania) przedstawicieli Skarbu Państwa w organach spółek, w których Skarb Państwa nie wykonuje praw z akcji lub udziałów, po zasięgnięciu opinii Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych</p>
	<p>wykonywanie zadań w zakresie postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych, związanych z dochodzeniem wierzytelności wynikających z zakresu zadań będących w kompetencjach Departamentu, niezastrzeżonych dla innych komórek organizacyjnych, w których Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra, występuje w charakterze wierzyciela, a przed dniem 1 stycznia 2017 r. reprezentowany był przez Ministra Skarbu Państwa</p>

badania i rozwój	
<p>wykonywanie zadań w zakresie wydawania decyzji w sprawach statusu centrum badawczo-rozwojowego</p>	<p>wykonywanie czynności w zakresie dochodzenia należności Skarbu Państwa po zlikwidowanych jednostkach badawczo-rozwojowych i zakładach budżetowych, które podległy były Ministrowi oraz należności wynikających z udzielanego przez Ministra wsparcia finansowego inwestycji ze środków budżetu państwa na podstawie ustawy z dnia 20 marca 2002 r. o finansowym wspieraniu inwestycji, Dz. U. z 2002 r. poz. 363, z późn. zm.</p>
pozostałe	
<p>wykonywanie zadań związanych z rozpatrywaniem wniosków o przyznanie odnaczeń państwowych i resortowych</p>	<p>przedstawianie, na wniosek Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych, informacji, opinii i analiz przygotowywanych pod kątem ekonomiczno-finansowym, w szczególności odnośnie projektów inwestycyjnych i restrukturyzacyjnych realizowanych przez spółki z udziałem Skarbu Państwa</p>
	<p>koordynowanie obowiązków związanych z dostępem Ministerstwa do zintegrowanego systemu baz danych, o którym mowa w art. 114 ust. 3 ustawy</p>

	z dnia 16 grudnia 2016 r. <i>Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym</i> , Dz. U. z 2016 r. poz. 2260 oraz z 2018 r. poz. 1669 i 2159, przez właściwe komórki organizacyjne Ministerstwa w zakresie realizowanych przez nie zadań
prorowadzenie spraw wynikających z wypełniania przez Ministra zadań ministra właściwego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz. U. z 2018 r. poz. 1491	wykonywanie czynności w zakresie dochodzenia należności wynikających z tytułu zadań, o których mowa w pkt 1, 3 i 5-7, niezastrzeżonych dla innych komórek organizacyjnych
	wykonywanie zadań w sprawach dotyczących Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw na lata 2004-2006, w zakresie działania 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, dla których właściwy jest minister właściwy do spraw gospodarki, w tym wykonywanie czynności w zakresie dochodzenia należności Skarbu Państwa z tego tytułu

Źródło: *Opracowanie własne na podstawie serwisów internetowych Ministerstwa i regulaminów organizacyjnych⁹ oraz zarządzeń ws. podziału pracy w Ministerstwie.*

⁹ Zarządzenie Nr 17 Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 11 czerwca 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa

Zadania czy procesy związane z planowaniem i monitorowaniem dochodów z dywidend poszczególnych spółek, choć nie są identyczne, to łączą się merytorycznie z planowaniem przychodów ze zbycia akcji. Nie ma zatem potrzeby dzielenia takich zadań między dwa departamenty, co zwiększa liczbę pracowników, w tym na szczeblu dyrektorskim oraz wymusza dodatkową wymianę informacji i potrzebę koordynacji. Co więcej, należy podjąć dyskusję nad ujednoczeniem nazw oraz samą sensownością utrzymywania wybranych departamentów i komórek organizacyjnych. Nie wydaje się zasadne, aby każdy resort miał osobny departament kontroli, spraw kadrowych czy edukacji, co dodatkowo generuje kolejne koszty i biurokrację¹⁰. Jednocześnie należy rozważyć integrację działań pomiędzy trzema biurami: Biurem Ministra, Biurem Dyrektora Generalnego, Biurem Administracyjnym oraz sekretariatami kierownictwa ministerstwa. Trzeba także zadać pytanie, czy każde ministerstwo powinno posiadać swój dziennik urzędowy. Jednocześnie należy zrezygnować z nadzoru ministerstw nad organizacjami pozarządowymi, gdyż jest on iluzoryczny i sprowadza się jedynie do weryfikacji czy sprawozdanie danego

Przedsiębiorczości i Technologii, Dz. Urz. Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z 2019 r. poz.17 z dnia 11 czerwca 2019 r.

¹⁰ Poszczególne resorty przeprowadzają konkursy dla organizacji pozarządowych na realizację zadań publicznych, co samo w sobie jest zasadne, gdyż efektywność (czasowa, kosztowa) działań podmiotów tzw. trzeciego sektora może być znacznie wyższa niż administracji publicznej. Problemem są jednak zbyt zróżnicowane zasady aplikowania, realizacji i rozliczania projektów. Dodatkowo, poszczególne resorty tworzą i utrzymują osobne narzędzia informatyczne – systemy obsługi dotacji, co nie jest uzasadnione. Osobne systemy posiadają m.in. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Sportu (i Turystyki), Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego i inne. Własne generatory posiada też Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

podmiotu zostało przesłane¹¹. Zasadnym jest zatem stwierdzenie, że struktura rządowej administracji publicznej w Polsce wymaga istotnego doskonalenia.

Wybrane problemy koordynacji polityki publicznej

Celem administracji publicznej nie jest jedynie *administrowanie*, lecz przede wszystkim rozwiązywanie kluczowych problemów zbiorowych, na co szczególną uwagę zwraca nauka o polityce publicznej¹². Tymczasem podejmowanie decyzji przez polityków w celu ich rozwiązywania jest problematyczne ze względu m.in. słabość instytucjonalną polskiego państwa, ograniczony rozwój zarządzania publicznego i polityki publicznej, krótki okres programowania działań publicznych (kontekst wyborów parlamentarnych odbywających się co cztery lata), istotne zróżnicowanie stanowisk głównych interesariuszy danej polityki, czy w końcu osobiste preferencje i ambicje polityków.

Problemy związane z koordynacją działań rządu są widoczne na wielu polach, w tym także w obszarze energetyki, co zobrazował tzw. projekt łupkowy, związany z rozwojem wydobywania w Polsce

¹¹ W Polsce jest zarejestrowanych około 143 tys. organizacji pozarządowych. Przy założeniu, że liczba ministrów wynosi 19, a nadzór ministra właściwego rozkłada się równomiernie, każde ministerstwo musiałoby szczegółowo analizować dane finansowe i merytoryczne ok. 7,5 tys. podmiotów, co nie ma miejsca, szczególnie, że sprawozdania nie są przesyłane w wersji elektronicznej. Dane za: portal NGO.pl, <https://fakty.ngo.pl/fakt/liczba-ngo-w-polsce> (dostęp: 2 listopada 2019 r.)

¹² Polityka publiczna może być rozumiana jako „dziedzina systemowych, uporządkowanych działań państwa, podejmowanych w oparciu o solidne podstawy merytoryczne, w celu rozwiązywania kluczowych problemów zbiorowych”. Zob. P. Cygan, K. Szpak, *Ranking Polityk Publicznych 2019*, Kraków 2019, s. 7.

węglowodorów (gaz ziemny, ropa naftowa) ze źródeł niekonwencjonalnych. Na czym polegały problemy dotyczące koordynacji polityki?

Zgodnie z art. 12 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*¹³, naczelnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach polityki energetycznej był minister właściwy do spraw gospodarki¹⁴. Jego zadania w tym zakresie obejmują w szczególności sprawy:

- polityki energetycznej;
- rynku energii, surowców energetycznych i paliw oraz rozwoju i wykorzystania energii jądrowej na potrzeby społeczno-gospodarcze;
- bezpieczeństwa energetycznego, w tym bezpieczeństwa dostaw energii;
- infrastruktury energetycznej;
- inicjowania, koordynowania i nadzorowania współpracy międzynarodowej w dziedzinie energii, surowców energetycznych i paliw.

Co istotne, polityka energetyczna Polski przyjmowana jest przez Radę Ministrów RP na wniosek właśnie tegoż ministra. Za rządów koalicji Platformy Obywatelskiej (PO) i Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL) ministrem właściwym ds. gospodarki był Waldemar Pawlak, a następnie Janusz Piechociński, obydwaj

¹³ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*, Dz. U. z 2012 r. poz. 1059, z późn. zm.

¹⁴ Było to regulowane przez ustawę z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*, Dz. U. z 1997 r. poz. 943, z późn. zm. W okresie 4 września 1997 r. – 15 listopada 2015 r. był to minister właściwy do spraw gospodarki, a od dnia 16 listopada 2017 r. minister właściwy do spraw energii.

z PSL. Należy jednak zwrócić uwagę na rozproszenie kompetencji w obszarze energii na inne ministerstwa. Przykładowym obszarem, który dobrze obrazował problemy z koordynacją polityki energetycznej był projekt przemysłowego wydobycia gazu z łupków w Polsce.

Politykę energetyczną Polski formalnie prowadziło Ministerstwo Gospodarki, ale w istotnym stopniu działania na rzecz komercyjnego wydobycia gazu ziemnego ze źródeł niekonwencjonalnych inicjowało ówczesne Ministerstwo Skarbu Państwa, pod przewodnictwem Mikołaja Budzanowskiego, które sprawowało nadzór m.in. nad koncernami energetycznymi w Polsce, będącymi spółkami Skarbu Państwa. Przykładem takiego oddziaływania było podpisanie listu intencyjnego ws. poszukiwania gazu z łupków przez wybrane największe spółki Skarbu Państwa w 2012 r.¹⁵ Co więcej, nadzór nad koncesjami wydobywczymi, w tym na poszukiwanie gazu z łupków, sprawowało Ministerstwo Środowiska, którego działalność w tym zakresie jednoznacznie negatywnie oceniała Najwyższa Izba Kontroli¹⁶. Dodatkowo,

¹⁵ PGNiG podpisało listy intencyjne dotyczące współpracy w poszukiwaniach i zagospodarowaniu złóż gazu z łupków na terenie Polski – z PGE, Tauron Polska Energia i KGHM, Enea. Zob. więcej: <https://www.msp.gov.pl/pl/przekształcenia/serwis-gospodarczy/wiadomosci-gospodarcze/21966,Wydobycie-gazu-lupkowego-w-Polsce-podsumowanie-biezacego-etapu-prac-oraz-ocena-p.print> (dostęp: 20 września 2019 r.).

¹⁶ Zdaniem NIK-u: „Zlecane i nadzorowane działania zmierzające do oszacowania krajowych zasobów gazu łupkowego w Polsce okazały się nieskuteczne. Wciąż brak jest ich ostatecznych i zatwierdzonych wyników, które mogłyby stać się podstawą do prowadzenia realistycznej polityki surowcowej i gospodarczej. Ministerstwo Środowiska nie określiło i nie prowadziło spójnej polityki koncesyjnej. Nie została ona również zawarta w żadnym sformalizowanym dokumencie, który obejmowałby działalność w zakresie poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania złóż miedzi oraz węglowodorów, w tym gazu łupkowego. Minister Środowiska, jako organ koncesyjny, prowadził

Ministerstwo Finansów, zainteresowane maksymalizacją przyszłych zysków, było decyzyjne w zakresie przygotowania ram finansowo-podatkowych dla inwestorów zaangażowanych w poszukiwanie, a następnie wydobycie węglowodorów ze źródeł niekonwencjonalnych. Rozproszenie kompetencji i sprzeczne interesy poszczególnych resortów oraz brak stabilnych ram prawnych przyczyniły się do niepowodzenia projektu łupkowego. Warto zauważyć, że rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2012 r. stworzono stanowisko Pełnomocnika Rządu do spraw rozwoju wydobywania węglowodorów, do którego zadań miało należeć m.in. „przygotowywanie koncepcji ekonomicznych, prawnych i strategicznych oraz inicjowanie, koordynowanie i monitorowanie działań związanych z poszukiwaniem, rozpoznawaniem i wydobywaniem gazu z łupków”¹⁷. Pomimo wielokrotnego podkreślania ważności projektu łupkowego i chęci sfinansowania z niego w przyszłości emerytur w Polsce¹⁸, w wyniku

postępowania administracyjne w przedmiocie udzielenia, zmiany lub wygaśnięcia koncesji na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie złóż miedzi i węglowodorów, z naruszeniem przepisów *Kodeksu postępowania administracyjnego*, ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach oraz ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*. Zob. *Informacja o wynikach kontroli. Udzielanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż miedzi i węglowodorów, w tym gazu łupkowego*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2017 r., s. 8, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,15574,vp,18057.pdf> (dostęp: 20 września 2019 r.).

¹⁷ *Informacja o wynikach kontroli. Poszukiwanie, wydobywanie i zagospodarowanie gazu ze złóż łupkowych*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2013 r., s. 8, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,5757,vp,7453.pdf> (dostęp: 20 września 2019 r.).

¹⁸ Zob. więcej: *Miliardy z łupkodatków: Gaz łupkowy ma sfinansować nowy system emerytalny*, Gazeta Krakowska, 20 września 2011 r., <http://www.gazetakrakowska.pl/artukul/452178,miliardy-z-lupkodatkow-gaz-lupkowy-ma-sfinansowac-nowy-system-emerytalny,2,id,t,sa.html> (dostęp: 20 września 2019 r.).

konfliktów personalnych, stanowisko pozostawało jednak nieobsadzone. Było to zatem zobrazowanie istotnego rozmięcia się deklaracji (gaz z łupków jako projekt strategiczny) z działaniami (znaczące opóźnienia, brak jasnych ram prawnych, brak powołania pełnomocnika), co było negatywnie determinowane przez strukturę rządowej administracji publicznej (problem resortowości).

Wydawało się, że powołanie Ministerstwa Energii w 2015 r., które odpowiadało za dwa działy administracji rządowej: energię i gospodarkę złożami, zakończy spory kompetencyjne, które miały wpływ m.in. na realne zakończenie projektu wydobywania gazu z łupków w Polsce. Nie przeprowadzono jednak integracji wybranych departamentów pomiędzy Ministerstwem Energii, a Ministerstwem Środowiska, w szczególności w obszarze klimatu, który był zresztą przedmiotem zainteresowania także Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Dodatkowo, „na stanowisko ministra powołano Krzysztofa Tchórzewskiego, a nie typowanego wcześniej Piotra Naimskiego. Dla Naimskiego stworzono natomiast osobne stanowisko – Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej, którego biuro usytuowano w Ministerstwie Rozwoju (potem Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju), czyli poza Ministerstwem Energii, co było niezrozumiałe”¹⁹. Następnie ministrowi Tchórzewskiemu został odebrany nadzór nad ważnymi koncernami energetycznymi (PKN ORLEN, PKN LOTOS), co mogło świadczyć o braku zaufania do jego kompetencji i/lub różnicy zdań w zakresie prowadzenia ważnego projektu połączenia obydwu koncernów. Co więcej, znaczną

¹⁹ K. Szpak, *Energia*, [w:] *Ranking Polityk Publicznych 2019*, red. P. Cygan, K. Szpak, Kraków 2019, s. 194.

aktywność w obszarze rynku prosumentów wykazywało także Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii pracujące nad programem „Energia Plus”. Jednocześnie Ministerstwo Energii nie było w stanie wywiązać się z jednego z najważniejszych swoich obowiązków ustawowych, jakim jest konieczność aktualizacji strategii energetycznej. Jak bowiem przewiduje ustawa *Prawo energetyczne*: „politykę energetyczną państwa opracowuje się co 4 lata”²⁰. Tymczasem ostatnio przyjętym dokumentem jest Polityka energetyczna Polski do 2030 roku, opracowana w 2009 r. – 10 lat temu.

Administracja publiczna w Polsce wymaga zatem istotnego doskonalenia. Ile jednak kosztuje funkcjonowanie administracji publicznej w Polsce?

Koszty funkcjonowania administracji publicznej

Wydatki na administrację publiczną opisane zostały w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*, Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. *w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*, Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, z późn. zm. i dokumentach towarzyszących. Wydatki te zostały wpisane w dwa działy klasyfikacji budżetowej, co zostało określone jeszcze w 2000 r., „na podstawie przepisów wykonawczych do ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. *o finansach publicznych*”²¹:

²⁰ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*, tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 755, 730, 1435, 1495, 1517, 1520, 1524, 1556, 2166.

²¹ *Analiza wydatków na administrację publiczną, w tym klasyfikowanych w działach 750 Administracja publiczna i 751 Urzędy naczelnych organów władzy*

1. **dział 750** – administracja publiczna;
2. **dział 751** – Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa.

W 2001 r. wydatki z budżetu państwa w ramach dwóch działów sklasyfikowano odpowiednio nieco ponad 6 mld oraz ponad 1 mld zł, czyli odpowiednio 0,39% i 0,08% PKB²². Natomiast w 2017 r. przekroczono kwotę 14 mld oraz 2 mld zł (0,71% i 0,12% PKB)²³. Uwagę zwracają łączne wydatki na działy 750 i 751 na przestrzeni lat. W latach 2001-2017 wydano ponad 175 mld zł na dział 750 i ponad 31 mld zł na dział 751, co w sumie przekracza kwotę 207 mld zł²⁴. Warto zwrócić uwagę, że aż 28% wydatków w ramach działu 750 zostało poniesionych na urzędy skarbowe, izby celne i urzędy celne²⁵, a zatem jednostki, które raczej powinny generować dochody niż wydatki. W samym 2019 r. na działy 750 i 750 przewidziano odpowiednio 14,5 mld oraz 2,75 mld zł, czyli łącznie ponad 17 mld zł²⁶. Wzrost wydatków ma jednocześnie charakter trwały. W jaki sposób obniżyć koszty funkcjonowania administracji publicznej w Polsce?

Racjonalizacja wydatków publicznych może zostać wzmocniona m.in. poprzez:

państwowej, kontroli i ochrony prawa i sądownictwa, Ministerstwo Finansów, Departament Polityki Wydatkowej, Warszawa 2019, s. 7.

²² Tamże, s. 8.

²³ Tamże.

²⁴ Tamże, s. 10.

²⁵ Tamże, s. 11.

²⁶ Dokładnie: dział 750 = 14 511 767 zł i dział 751 = 2 750 003 zł, czyli łącznie 17 261 770 zł. Zob. Załącznik nr 2 do *Ustawy budżetowej na rok 2019* z dnia 16 stycznia 2019 r., Dz. U. z 2019 r. poz. 198, s 36.

1. ograniczenie liczby ministerstw, ministrów oraz pełnomocników rządu;
2. likwidacja organów, które nie są niezbędne typu Rzecznik Praw Dziecka i włączenie ich zadań do istniejących organów (np. Rzecznik Praw Obywatelskich);
3. zmniejszenie liczby komórek organizacyjnych w ministerstwach;
4. przegląd funkcjonowania administracji zespolonej i niezespolonej pod kątem przynajmniej częściowej integracji w możliwym zakresie;
5. rezygnację z zakupu i rozwijania różnych systemów i narzędzi informatycznych używanych do tych samych procesów (np. współpracy z organizacjami pozarządowymi);
6. wyłączenie procesu tworzenia strony internetowej czy identyfikacji wizualnej poszczególnych ministerstw poza nie oraz ich ujednolicenie;
7. wprowadzenie systemu wspólnych zamówień przy zakupie towarów i usług;
8. wprowadzenie i rozszerzenie działalności centrum usług wspólnych na wszystkie ministerstwa (wspólna realizacja procesów księgowych, kadrowych, informatycznych, ochronnych, czy zarządzania nieruchomościami);
9. ograniczenie i/lub działalności sponsoringowej, promocyjnej, w tym wykup ogłoszeń w prasie;
10. likwidację powiatów;
11. integracja świadczeń społecznych;
12. dalszą cyfryzację usług publicznych (tworzenie i rozwijanie e-usług);
13. ograniczenie przywilejów przedstawicieli administracji publicznej.

Potencjał oszczędności związanych ze zmianami w funkcjonowaniu administracji publicznej, w tym także z ograniczeniem przywilejów jej wybranych przedstawicieli, jest istotny i należy podejmować działania na rzecz ich przyjęcia. Wymaga to jednak znaczącej presji społecznej.

Podsumowanie i rekomendacje

Administracja publiczna w Polsce ulegała licznym przekształceniom, co związane było m.in. z przystąpieniem do Unii Europejskiej, ciągłym wzrostem liczby usług społecznych, rozwojem technologii i zmianami priorytetów państwa, czy też wreszcie z postępującą profesjonalizacją administracji. Wydaje się, że administracja publiczna w Polsce, w tym także na szczeblu rządowym, jest nadmiernie rozbudowana, nieefektywna, nie wspiera dostatecznie rozwoju państwa – jest zatem nieoptymalna i wymaga zmian.

Nie jest kwestią problematyczną zmienianie, w tym także dość częste²⁷, ustawy o *działach administracji rządowej*, ponieważ powinna być ona traktowana jako narzędzie, środek do celu, a nie cel sam w sobie. Dlatego dział „informatyzacja” może zostać w przyszłości zastąpiony przez „cyfryzację”, a „rolnictwo” i „rozwój wsi” mogą zostać połączone. Można też wyodrębnić nowy dział „cyberbezpieczeństwa”, czy też „kosmosu” lub „polityki kosmicznej”²⁸. Jednocześnie nadzór ministerstw nad określonymi

²⁷ W znaczeniu przekształceń dokonywanych także w trakcie kadencji parlamentu, niezależnie od zmian

²⁸ Polska Strategia Kosmiczna została zatwierdzona przez Radę Ministrów 26 stycznia 2017 r. Zob. Uchwała nr 6 Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2017 r. w sprawie przyjęcia *Polskiej Strategii Kosmicznej*, MP z 17 lutego 2017 r., poz. 203.

działami musi mieć charakter merytoryczny, a resorty powinny posiadać odpowiednie narzędzia do realizacji przypisanych im zadań. Dlatego należy stwierdzić, że część przekształceń w Radzie Ministrów kadencji 2015-2019 i od 2019 r. miała charakter pozamerytoryczny i podyktowany logice partyjnej.

Istnieje potrzeba badań uzupełniających w obszarach, takich jak: optymalność działów administracji rządowej, zakres zadań ministerstw, rola gabinetów politycznych, wynagradzanie i motywowanie przedstawicieli administracji publicznej (m.in. kontekst zarządzania przez wartości²⁹), ujednoczenie wynagrodzeń w ministerstwach, czy sama zasadność utrzymywania części rządowej administracji publicznej w terenie oraz części samorządowej administracji publicznej (powiaty). Niemniej jednak można powiedzieć, że jakość administracji publicznej w Polsce może się poprawić m.in. poprzez:

1. dokonanie przeglądu zakresu zadań ministerstw, w tym wszystkich departamentów i innych jednostek organizacyjnych, obowiązków pracowników resortów oraz ich integrację;
2. integrację zadań w zakresie energii, klimatu, środowiska i geologii w ramach jednego resortu;
3. redukcję liczby ministerstw lub przynajmniej łącznej liczby ministrów i wiceministrów oraz pełnomocników rządu;
4. unikanie dublowania stanowisk, instytucji i organów (vide pomysł powołania pełnomocnika rządu ds. praw człowieka jako konkurencyjnego podmiotu wobec Rzecznika Praw

²⁹ Zarządzanie przez wartości (ang. *management by values*). Zob. więcej: M. Kosewski, *Przywództwo i zarządzanie godnościowe w administracji publicznej*, [w:] *Etyka w służbie publicznej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2011.

- Obywatelskich³⁰, utrzymywanie Rzecznika Finansowego³¹, czy tworzenie Rady Mediów Narodowych, w sytuacji, gdy funkcjonuje konstytucyjny organ Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji³²);
5. dokonanie analizy mapowania procesów w administracji publicznej (aspekty zarządzania procesowego);
 6. odejście od obecnego sposobu wynagradzania pracowników administracji publicznej opartego na stałych nagrodach na rzecz wyższych wynagrodzeń zasadniczych, w tym także dla najwyższych urzędników państwowych (prezydent, premier, ministrowie, wiceministrowie);
 7. ujednoczenie nazw stanowisk i siatki wynagrodzeń w administracji;
 8. dalszą informatyzację administracji publicznej, przy jednoczesnym zmniejszeniu liczby systemów i narzędzi (np. kilkanaście generatorów obsługi dotacji dla organizacji pozarządowych, w tym różne zasady współpracy w ramach jednego ministerstwa, a nawet jednego departamentu);

³⁰ Zob. więcej: *Kto będzie pełnomocnikiem rządu ds. praw człowieka? Znamy kandydata*, serwis PolskieRadio24.pl, <https://www.polskieradio24.pl/5/1222/Artykul/2415612,Kto-bedzie-pelnomocnikiem-rzadu-ds-praw-czlowieka-Znamy-kandydata> (dostęp: 9 listopada 2019 r.)

³¹ Roczne koszty funkcjonowania wynoszą prawie 20 mln zł. Zob. Załącznik nr 14 do *Ustawy budżetowej na rok 2019* z dnia 16 stycznia 2019 r., Dz. U. z 2019 r. poz. 198, tabela nr 60, s. 569.

³² Zadania KRRiT są określone w art. 213-215 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483, z późn. zm. Warto zauważyć, że utrzymywanie KRRiT kosztuje rocznie ponad 31 mln zł, co określono w Załączniku nr 1 do *Ustawy budżetowej na rok 2019* z dnia 16 stycznia 2019 r., Dz. U. z 2019 r. poz. 198, s. 11.

Ostry konflikt polityczny w Polsce ogranicza deliberację publiczną w zakresie najważniejszych wyzwań stojących przed Polską i proponowanych interwencjach publicznych, szczególnie uwzględniających dłuższą perspektywę czasową. Wydaje się zatem, że naturalną okazją do przeprowadzenia reform, przynajmniej w zakresie rządowej administracji publicznej, zawsze jest powołanie nowego rządu. Niestety, utworzenie po wyborach parlamentarnych w 2019 r. nowej Rady Ministrów nie rozwiązało żadnego zidentyfikowanego problemu, a raczej istotnie pogłębiło te wcześniej zdiagnozowane.

Bibliografia

Akty prawne:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483, z późn. zm.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, z 2019 r. poz. 60, 730, 1133.

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*, tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 755, 730, 1435, 1495, 1517, 1520, 1524, 1556, 2166.

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*, tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 945, 1248, 1696, 2170.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 1464.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*, Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

Ustawa budżetowa na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r., Dz. U. z 2019 r., poz. 198.

Uchwała nr 6 Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2017 r. w sprawie przyjęcia *Polskiej Strategii Kosmicznej*, MP z 17 lutego 2017 r., poz. 203.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie *szczególowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*, Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, z późn. zm.

Zarządzenie Nr 17 Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 11 czerwca 2019 r. w sprawie *ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii*, Dz. Urz. Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z 2019 r. poz. 17 z dnia 11 czerwca 2019 r.

Opracowania:

Analiza wydatków na administrację publiczną, w tym klasyfikowanych w działach 750 Administracja publiczna i 751 Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa i sądownictwa, Ministerstwo Finansów, Departament Polityki Wydatkowej, Warszawa 2019.

Cygan P., Szpak K., *Ranking Polityk Publicznych 2019*, Fundacja Instytut Polityk Publicznych, Kraków 2019.

Materiały internetowe:

Biuletyn Informacji Publicznej Rady Ministrów, <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/sklad-rady-ministrow/7099,Sklad-Rady-Ministrow.html>.

Portal NGO.pl, <https://fakty.ngo.pl/>.

STRESZCZENIE

Nieoptymalna struktura administracji publicznej w Polsce

Administracja publiczna w Polsce była istotnie zmieniana i rozbudowywana na przestrzeni ostatnich lat, co miało związek m.in. z członkostwem w Unii Europejskiej oraz rosnącą liczbą usług społecznych. Artykuł podejmuje problematykę właśnie struktury rządowej administracji publicznej. Celem pracy było przeanalizowanie jej aktualnej struktury z uwzględnieniem pewnych aspektów koordynacji wybranych polityk, a także kosztów jej funkcjonowania. Pierwsza część artykułu przedstawia ramy prawne struktury administracji publicznej i związek pomiędzy określonymi działami, a ministerstwami. Część druga opisuje strukturę administracji rządowej na przykładzie Rady Ministrów dwóch kadencji (2015-2019 oraz 2019-). Na podstawie przeglądu literatury, przeprowadzonej analizie porównawczej, w oparciu o dostępne dane statystyczne i odpowiednie akty prawne oraz dokumenty stwierdzono, że struktura administracji publicznej w Polsce jest nieoptymalna, nadmiernie rozbudowana i niekiedy dubluje się. Jest także dość kosztowna. Wymaga ona zatem istotnej przebudowy, co utrudniają słabe doświadczenia instytucjonalne, brak rozwiniętych dyscyplin zarządzania publicznego i polityki publicznej oraz ostry konflikt polityczny w Polsce.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, polityka publiczna, polityka, Polska

SUMMARY

Suboptimal structure of public administration in Poland

Public administration in Poland has significantly changed within the last years. Such changes were related to e.g. the accession to the European Union, as well as to the growing number of public services. This paper addresses the issue of the structure of public administration in Poland at the governmental level. The major aim of the article was to analyse the current structure of the public administration in Poland, including the coordination challenges and costs. The paper is based on a literature review and data analysis. The first part of the paper presents the legal framework of the structure and the relationship between specific divisions and ministries. The second part describes the structure of government administration on the example of two governments (2015-2019 and 2019-). It seems that the structure of public administration in Poland is suboptimal, excessively extensive and sometimes duplicates itself. In addition, it is not cost-effective. Therefore, it requires significant reconstruction, which is hindered by poor institutional experience, the lack of developed disciplines of public management and public policy as well as sharp political conflict in Poland.

Keywords: public administration, public policy, politics, Poland

ANTONI KOLEK¹

ORCID: 0000-0001-6449-9347

Przywileje władz publicznych w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce

Wstęp

Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego² odnosi się do wszystkich obywateli bez względu na ich status na rynku pracy, czy wykonywany zawód. Jednak szczegółowe zasady skorzystania z prawa do zabezpieczenia społecznego regulowane są ustawowo i wiążą się ze znaczącym zróżnicowaniem realizacji tego uprawnienia. Celem niniejszego opracowania jest ukazanie szczególnej sytuacji osób sprawujących władzę w Polsce w kontekście zabezpieczenia społecznego oraz uzyskiwania świadczeń z systemu. W opracowaniu, charakteryzującym system zabezpieczenia społecznego w Polsce, wskazane zostały przywileje dla przedstawicieli władz publicznych, a także dokonano oceny zasadności wprowadzonych regulacji. Tezą niniejszego artykułu jest stwierdzenie, że władze publiczne w Polsce posiadają rozbudowany system przywilejów socjalnych zabezpieczających poczucie bezpieczeństwa socjalnego. Aby udowodnić postawioną tezę

¹ Dr Antoni Kolek – Prezes Zarządu Instytutu Emerytalnego; Wiceprezes Centrum Analiz Legislacyjnych i Polityki Ekonomicznej; adiunkt w Katedrze Teorii i Konkurencyjności Przedsiębiorstwa, Wydział Zarządzania i Bezpieczeństwa, Społeczna Akademia Nauk, adres e-mail: akolek@spoleczna.pl.

² Art. 67 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 z późn. zm.

w pierwszej części pracy przedstawione zostały aspekty metodologiczne oraz uzasadnienie wyboru określonych grup społecznych do dalszej analizy. W drugiej części niniejszego opracowania zawarta została analiza instytucjonalna regulacji określających zasady realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego oraz nabycia prawa do świadczeń. Pracę wieńczy zakończenie zawierające ocenę zakresu przedmiotowego zabezpieczenia społecznego analizowanych grup oraz wskazujące na pożądane kierunki zmian.

Metodologia

W celu ukazania różnic pomiędzy typowymi i powszechnymi zasadami podlegania ubezpieczeniom społecznym oraz przywilejami implementowanymi dla wybranych grup społecznych tworzących system władz publicznych posłużono się metodą analizy instytucjonalnej oraz analizy porównawczej. Stosując metodę analizy instytucjonalnej przyjmowane jest założenie, że poprzez „instytucje” definiuje się zespół norm prawnych, które nakazują postępowanie w określonych sytuacjach. Dla analizy instytucjonalnej (czasem nazywanej instytucjonalno-prawną) kluczowym jest wyodrębnienie innych czynników kształtujących politykę publiczną i skupienie się na rozwiązaniach określających pozycję badanej jednostki wobec zaistniałych okoliczności³. Przyjęta w niniejszym opracowaniu perspektywa badawcza koncentruje się wokół paradygmatów nowego instytucjonalizmu,

³ A. Kolek, *Analiza instytucjonalno-prawna w obszarze zabezpieczenia społecznego*, [w:] G. Uścińska, B. Samoraj-Charitonow, A. Kolek, *Metodologia badań nauk o polityce publicznej w obszarze zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2016.

w ramach którego przyjmuje się, że instytucje życia społecznego (np. przywileje dla grup społecznych) warunkowane są wolą ustalenia ładu społecznego i utrzymania struktur społecznych pozwalających na zachowanie spójności społecznej. Nowy instytucjonalizm zdaniem B. Pielińskiego pozwala także na stawianie pytań dotyczących genezy określonych instytucji społecznych, a także relacji pomiędzy jednostkami, a instytucjami i ich zakorzenienie w społeczności⁴.

Z kolei istotą metody porównawczej jest umożliwienie porównania dwóch zjawisk, procesów, czy instytucji, które mają wspólne cechy, jednak są zróżnicowane pod względem zmiennych pozwalających postawić hipotezę dotyczącą ich odmienności. Metody porównawcze są stosowane współcześnie w wielu dziedzinach nauk społecznych, zarówno w ekonomii, socjologii, czy prawie. Na potrzeby niniejszego opracowania niezbędnym będzie wykorzystanie metody analizy porównawczej do uwidocznienia zróżnicowanych instytucji opisujących pozycję jednostek wobec konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego⁵.

Warto także wskazać, że na potrzeby pracy zakres pojęciowy zabezpieczenia społecznego obejmuje zarówno ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia społeczne rolników, a także zaopatrzenie społeczne służb mundurowych. Ponadto, za bezpieczeństwo socjalne przyjęto stan wolności od ryzyk socjalnych, takich jak starość, choroba, niezdolność do pracy, bezrobocie, macierzyństwo, śmierć żywiciela rodziny. Wskazany katalog

⁴ B. Pieliński, *Instytucjonalizmy w analizach polityki społecznej*, Warszawa 2012.

⁵ A. Kolek., *Metody porównawcze w naukach o polityce publicznej*, [w:] G. Uścińska, B. Samoraj-Charitonow, A. Kolek, *Metodologia badań...*, dz. cyt., Warszawa 2016.

tożsamy jest z określonymi w Konwencji MOP nr 102⁶ ryzykami, wobec których państwo powinno zorganizować system zabezpieczenia społecznego.

Trójpodział władzy

Określenia zakresu podmiotowego niniejszego opracowania nie sposób nie zacząć od klasycznej koncepcji Ch. de Montesquieu, który w swoim schemacie określa triadę podmiotów zaangażowanych w rządzenie państwem – król, arystokracja, lud – umieszczając je w odpowiednio ukształtowane segmenty władzy ustawodawczej i wykonawczej. Przyczyną takiego podziału jest założenie Monteskiusza, że władza pochodzi z trzech niezależnych od siebie ośrodków: króla, elit oraz samego ludu. Proponowany przez Monteskiusza trójpodział władzy polegać ma nie tylko na rozdziale kompetencji pomiędzy organami państwa, ale przede wszystkim na rozdziale pierwotnego umocowania władzy jako pochodzącej od opatrności⁷. Koncepcja ta nie znajduje jednak powszechnej akceptacji i chociażby J. J. Rousseau krytykuje zaproponowany podział wskazując na ludową zbiorowość równych sobie obywateli jako suwerena, od którego pochodzi i od którego zależy ustrojowy schemat państwa⁸.

Wśród opracowań dotyczących zakresu podmiotowego władz publicznych wskazać należy brak powszechnie uznawanej klasyfikacji oraz problemy terminologiczne wynikające

⁶ Konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego przyjęta w Genewie dnia 27 kwietnia 1955 r., Dz. U. z 2005 r. nr 93 poz. 775.

⁷ Ch. Montesquieu, *O duchu praw*, Warszawa 1927, str. 217.

⁸ J. J. Rousseau, *Umowa społeczna*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. 3.

z ustanawianiem nowych instytucji czy zmiany uwarunkowań ustrojowych. Pojawiające się nowe instytucje odpowiadające za sprawowanie władzy, takie jak instytucje kontroli, ombudsmana, banku centralnego, czy wreszcie mediów i samorządu sprawiają, że kategoryczny podział władz jest utrudniony, czy wręcz niemożliwy.

Przenosząc jednak koncepcją teoretyczną na grunt funkcjonującego obecnie państwa należy wskazać, że przyjęta w polskim porządku prawnym ustrojowa zasada trójpodziału władz odzwierciedlona została w art. 10 Konstytucji RP, który stanowi o podziale władz publicznych oraz równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Ustawa zasadnicza jako władzę ustawodawczą wskazuje Sejm i Senat, za władzę wykonawczą uznaje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Radę Ministrów, a do kręgu władzy sądowniczej zaliczone zostały sądy i trybunały⁹. Na potrzeby niniejszego opracowania doprecyzować należy, że za reprezentantów władzy ustawodawczej, których pozycja w systemie zabezpieczenia społecznego podlega analizie uznano posłów i senatorów, za przedstawicieli władzy wykonawczej zdecydowano się uznać nie tylko Prezydenta oraz Radę Ministrów, ale także podległych im urzędników w randze sekretarzy i podsekretarzy stanu, osób pełniących kierownicze stanowiska państwowe, funkcjonariuszy służb publicznych, czy urzędników UE. Z kolei do grupy osób będących reprezentantami władzy sądowniczej zaliczono sędziów oraz prokuratorów.

⁹ Art. 10 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej...*

Przywileje w obszarze zabezpieczenia społecznego

Polski system zabezpieczenia społecznego oparty jest o zasadę powszechności, zapewniając wszystkim obywatelom określony poziom bezpieczeństwa socjalnego. Obecnie wyróżnić można rozwiązania dedykowane dla osób zatrudnionych i osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, które uregulowane są w systemie ubezpieczeń społecznych administrowanym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Jednak szczególne regulacje, takie jak możliwość wcześniejszego przejścia na emeryturę, czy uzyskania świadczenia zastępującego dotychczasowe źródło dochodów przysługują górnikom, osobom wykonującym pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, nauczycielom, osobom duchownym, czy twórcom i artystom. Specjalne zasady dotyczące wysokości świadczeń widoczne są w przypadku analizy wysokości przeciętnej emerytury wypłacanej przez ZUS. Na koniec 2018 roku przeciętna wysokość emerytury „zusowskiej” to 2 270,71 zł, podczas gdy przeciętna emerytura górnicza wynosiła 4 427,92 zł, emerytura nauczycieli 2 539,97 zł, a emerytura osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą 1 871,43 zł¹⁰.

Warto jednak zauważyć czasowe przywileje, częściej nazywane „preferencyjnymi warunkami” przysługujące osobom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą. Osoby te, po rozpoczęciu wykonywania działalności, mogą przez pół roku nie odprowadzać składek na ubezpieczenia społeczne, a po tym okresie korzystać z dwuletniego obniżenia podstawy wymiaru

¹⁰ Informacja o świadczeniach pieniężnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz o niektórych świadczeniach z zabezpieczenia społecznego – IV kwartał / okres I - XII 2018 r., ZUS, Warszawa 2019.

składek

z 60% przeciętnego wynagrodzenia do 30% minimalnego wynagrodzenia. W tym przypadku nie ma jednak preferencji związanych z prawem do wcześniejszej emerytury, dopłat do składek, czy innych świadczeń.

Z kolei rolnicy i osoby z nimi współpracujące podlegają ubezpieczeniu społecznemu rolników, którym administruje Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego¹¹. Odmienne zasady podlegania ubezpieczeniom oraz specyfika obliczania wysokości składek wskazuje na uprzywilejowany charakter realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenie społeczne rolników w Polsce finansowane jest ze składek ubezpieczonych oraz dotacji z budżetu państwa. Prawo do świadczenia emerytalnego związane z podleganiem ubezpieczeniu i odprowadzeniem składki do KRUS, której wysokość ustalana jest w odniesieniu do wysokości emerytury podstawowej i wynosi 10 proc. w przypadku rolników, których gospodarstwa rolne obejmują obszar użytków rolnych do 50 ha przeliczeniowych. Natomiast świadczenie emerytalne przysługuje „rolnikowi”, który osiągnął powszechny wiek emerytalny, 60 lat w przypadku kobiet i 65 lat w przypadku mężczyzn i legitymuje się co najmniej 25-letnim okresem podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu. Z kolei prawo do wcześniejszego świadczenia nabywają ubezpieczeni, którzy ukończyli 55 lat (kobiety) i 60 lat (mężczyźni), gdy są w stanie udokumentować co najmniej 30-letni okres rolniczego ubezpieczenia emerytalno-rentowego. Świadczenia emerytalne rolników składają się z dwóch części: składkowej i uzupełniającej.

¹¹ Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 299, poz. 303.

Część składkowa emerytury ustalana jest jako po 1 proc. emerytury podstawowej (938,97 zł od 1.03.2019 r. do 29.02.2020 r.) za każdy rok podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu. Z kolei część uzupełniająca wynosi 95 proc. emerytury podstawowej, jeżeli liczba lat przyjęta do ustalenia części składkowej jest mniejsza od 20. Za każdy pełny rok powyżej 20 lat przyjęty do części składkowej obniża się część uzupełniająca o 0,5 proc. emerytury podstawowej. W rezultacie przeciętna emerytura rolnicza wynosiła na koniec 2018 roku 1 097,27 zł, co oznacza że była wyższa od najniższej emerytury (wypłacanej przez ZUS i KRUS) o 67,47zł¹².

W przypadku świadczeń krótkoterminowych, właściwe są zasady analogiczne, jak w przypadku osób zatrudnionych i prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą ubezpieczonych w ZUS. Zasiłek chorobowy wypłacany przez KRUS przyznawany jest na podstawie zaświadczenia lekarskiego z powodu choroby powodującej niezdolność do pracy nieprzerwanie przez co najmniej 30 dni, jednak nie dłużej niż przez 180 dni w roku kalendarzowym, a wysokość świadczenia za każdy 1 dzień niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym wynosi 10,00 zł¹³. W przypadku rolników trudno mówić o przywilejach związanych z wysokością świadczeń, jednak specyfika uzyskiwania dochodów przez tę grupę społeczną pozwala na stwierdzenie o dostatecznym poziomie bezpieczeństwa socjalnego.

¹² Od 1 marca 2018 roku do 28 lutego 2019 najniższa emerytura wynosiła 1 029,80 zł.

¹³ Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o zmianie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, Dz. U. z 2017 r. poz. 1368 z późn. zm.

Uprzywilejowany status przedstawicieli władzy

Polski system zabezpieczenia społecznego zorganizowany jest wokół trzech przenikających się technik realizacji bezpieczeństwa socjalnego. Technika ubezpieczeniowa wiąże się z obowiązkiem odprowadzania składek, które jako świadczenie odpłatne wiążą się z nabyciem prawa do emerytury, renty, czy zasiłku. Technika zaopatrzeniowa ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego grupom społecznym, od których ustawodawca nie wymaga odprowadzania składek, a prawo do świadczenia uzależnia od przyjętych normatywnie przesłanek, dotyczących wieku, stażu służby, czy stanu zdrowia. Z kolei technika pomocowa ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego osobom, które nie uzyskały bezpieczeństwa socjalnego z innych tytułów i w wyniku testu dochodów, czy rewizji sytuacji życiowej potrzebują wsparcia pomocy organizowanej przez państwo¹⁴.

W obszarze władz publicznych dominuje technika zaopatrzeniowa, w ramach której bezpieczeństwo socjalne zapewniane jest funkcjonariuszom służb mundurowych, czy sędziom i prokuratorom. Polacy będący urzędnikami Unii Europejskiej posiadają własny system zabezpieczenia społecznego wyodrębniony z krajowego porządku prawnego i znacznie hojniejszy dla pracowników administracji europejskiej. Natomiast przedstawiciele władzy ustawodawczej, co do zasady, mają status osób zatrudnionych i podlegają ubezpieczeniom społecznym, przy zwolnieniu części uzyskiwanego przychodu z obowiązku odprowadzania składek. Warto jednak szerzej scharakteryzować

¹⁴ A. Kolek, O. Sobolewski, *System emerytalny 2020*, Warszawa 2019.

przywileje w obszarze zabezpieczenia społecznego dla poszczególnych grup tworzących władze publiczne.

Uprawnienie przedstawicieli władzy ustawodawczej

Za przedstawicieli władzy ustawodawczej przyjęto uważać Posłów na Sejm RP oraz Senatorów RP. Osoby te zostały zrównane w zakresie realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego. Parlamentarzyści podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym jeśli nie wykonują jednocześnie innej pracy i uzyskują przychód z tytułu wykonywanego mandatu¹⁵. Jednak ze względu na specyfikę otrzymywanego wynagrodzenia rozgraniczyć należy poszczególne składki otrzymywanych środków. Parlamentarzystom przysługuje uprawnienie do otrzymywania uposażenia. Parlamentarzyści, którzy podjęli decyzję o rezygnacji z innych źródeł dochodu (np. na czas urlopu bezpłatnego, rezygnacja z prowadzenia działalności gospodarczej) oprócz przysługującego im uposażenia otrzymują także dietę.

Kluczową dla rozważań w niniejszym opracowaniu różnicą jest stanowienie podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne. Zgodnie z postanowieniami regulacji prawnych uposażenie poselskie podlega podatkowi dochodowemu od osób fizycznych, a także stanowi podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne (emerytalne, rentowe i wypadkowe) i ubezpieczenie zdrowotne. Z kolei dieta parlamentarna ma cechy rekompensaty za wykonanie mandatu Posła lub Senatora, wobec czego zwolniona jest z potrąceń i danin publicznych.

¹⁵ Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. *o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Dz. U. z 2018 r. poz. 1799, ustawa z dnia 13 października 1998 r. *o systemie ubezpieczeń społecznych*, Dz. U. z 2019 r. poz. 300.

Wiek emerytalny dla posłów i senatorów jest analogiczny jak w przypadku innych osób ubezpieczonych. Warto jednak wskazać, że zgodnie z art. 39 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, parlamentarzysta, który w trakcie sprawowania mandatu lub w ciągu dwunastu miesięcy po jego wygaśnięciu albo dwóch lat od zakończenia korzystania z urlopu bezpłatnego przechodzi na emeryturę albo rentę, przysługuje jednorazowa odprawa w wysokości trzech uposażeń. Przepis ten wyraźnie preferuje parlamentarzystów, gdyż w przypadku pracowników wykonujących pracę na podstawie *Kodeksu pracy* zgodnie z art. 92 odprawa emerytalna wynosi 1 miesięczne wynagrodzenie¹⁶. W przypadku świadczeń krótkookresowych prawo do zasiłków zależne jest od okresu karencji, jak dla ogółu osób podlegających ubezpieczeniom społecznym w Polsce.

Szczególne rozwiązania dla przedstawicieli władzy wykonawczej

Zgodnie z ukazanymi uprzednio rozstrzygnięciami w obszarze zakresu podmiotowego władzy wykonawczej w pierwszej kolejności analizie poddana zostanie pozycja Prezydenta RP oraz Rady Ministrów wraz z tzw. wiceministrami oraz innymi osobami pełniącymi kierownicze stanowiska państwowe. W tym przypadku trzeba wskazać, że Prezydent RP wykonuje swoją funkcję na podstawie wyboru, co oznacza, że podlega obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym. Jako, że wynagrodzenie głowy państwa składa się z wynagrodzenia zasadniczego, dodatku funkcyjnego oraz dodatku wysługę lat, podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne stanowi pełna wysokość

¹⁶ Art. 92 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy*, Dz. U. z 2019 r. poz. 1049.

otrzymywanego wynagrodzenia do osiągnięcia tzw. limitu 30-krotności przeciętnego wynagrodzenia¹⁷. Natomiast po zakończeniu kadencji byłemu Prezydentowi przysługuje dożywotnio miesięczne uposażenie w wysokości odpowiadającej 75% kwoty wynagrodzenia zasadniczego ustalonego w przepisach o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe¹⁸.

Co do zasady, osoby sprawujące funkcje sekretarza stanu, bądź podsekretarza stanu czy osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe podlegają ubezpieczeniom społecznym, jak inne osoby zatrudnione. Oznacza to, że od otrzymywanego przez nich wynagrodzenia pobierane są składki na ubezpieczenia społeczne (emerytalne, rentowe, chorobowe, wypadkowe). Osoby te nabywają prawo do świadczeń na zasadnych ogólnych, co wiąże się z koniecznością osiągnięcia wieku emerytalnego, bądź spełnienia przesłanek uprawniających do świadczenia krótkookresowego.

Zarówno Prezydentowi RP, jak i innym osobom sprawującym kierownicze stanowiska państwowe – jeżeli funkcję tę pełniły przez okres dłuższy niż 12 miesięcy przysługuje prawo do dotychczasowego wynagrodzenia przez okres 3 miesięcy¹⁹.

¹⁷ Art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. z 2019 r. poz. 300.

¹⁸ Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2018 r. poz. 1972.

¹⁹ Ustawa z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, Dz. U. z 2019 r. poz. 152.

Regulacje w obszarze zabezpieczenia społecznego dla urzędników UE

Ze specyficzną grupę przedstawicieli władzy wykonawczej uznać można urzędników Unii Europejskiej. Zgodnie z postanowieniami Rozporządzenia 259/68/EWG szczególne przepisy w obszarze zabezpieczenia społecznego dotyczą:

- urzędników zatrudnionych na podstawie mianowania,
- pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę / członków personelu tymczasowego,
- pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas określony, który nie może przekraczać, w zależności od przypadku, pięciu albo sześciu lat,
- specjalnych doradców, czyli „osób o specyficznych kwalifikacjach”, zatrudnianych na podstawie indywidualnie wynegocjowanej umowy, których praktyka nakazywałaby szukać przede wszystkim w gabinetach politycznych komisarzy UE,
- akredytowanych asystentów posłów do Parlamentu Europejskiego²⁰.

²⁰ Rozporządzenie Rady (EWG, Euratom, EWWiS) nr 259/68 z dnia 29 lutego 1968 r. ustanawiające Regulamin pracowniczy urzędników Wspólnot Europejskich oraz Warunki zatrudnienia innych pracowników Wspólnot, jak też szczególnie przepisy znajdujące czasowo zastosowanie w stosunku do urzędników Komisji, w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem Rady (EWG, Euratom, EWWiS) nr 2074/83 z dnia 21 lipca 1983 r.

Osoby te objęte są ubezpieczeniem chorobowym i wypadkowym, a także ubezpieczeniem emerytalnym oraz ubezpieczeniem od bezrobocia i obowiązane do uiszczania składek w wysokości:

- ubezpieczenie chorobowe: 1,7% pracownik, 3,5% pracodawca,
- ubezpieczenie wypadkowe: 0,1% pracownik, 0,71% pracodawca,
- ubezpieczenie emerytalne; 10,1% pracownik, 20,1% pracodawca.

Warto w tym przypadku pokreślić, że środki pracodawcy pochodzą z budżetu Unii Europejskiej, a prawo do pobierania emerytury uzyskuje pracownik, który przepracował 10 lat w instytucji UE oraz ukończył 66 lat. Maksymalna wysokość emerytury nie może przekroczyć 70% ostatniego otrzymywanego wynagrodzenia. Dla urzędników UE funkcjonuje także możliwość wcześniejszego przejścia na emeryturę w wieku 58 lat, przy obniżeniu wysokości otrzymywanej emerytury²¹.

Zaopatrzenie społeczne żołnierzy i funkcjonariuszy

W odróżnieniu od osób zatrudnionych i prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, a także rolników szczególne zasady realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego dotyczą funkcjonariuszy służb mundurowych. Przyjęty w niniejszej pracy szczególny podział władz publicznych obejmujących przedstawicieli

²¹ P. Kaleta, *Zabezpieczenie społeczne pracowników organizacji międzynarodowej – Unia Europejska, a Organizacja Narodów Zjednoczonych*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka”, Warszawa 2016.

władzy wykonawczej wymaga rozgraniczenia na trzy obszary właściwe ze względu na organizację i finansowanie części systemu:

- żołnierzy zawodowych i ich rodzin, administrowany przez Biuro Emerytalne Ministerstwa Obrony Narodowej,
- funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej, administrowane przez Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji,
- funkcjonariuszy Służby Więziennej i ich rodzin administrowane przez Biuro Emerytalne Służby Więziennej.

Podkreślenia wymaga fakt, że w związku z pozostawianiem żołnierzy i funkcjonariuszy w obszarze systemu zaopatrzenia społecznego nie podlegają oni ubezpieczeniu, co determinuje brak składek do systemu.

W okresie choroby, co do zasady, funkcjonariusze w okresie przebywania na zwolnieniu lekarskim otrzymują 80% uposażenia. Jednak w przypadku pogorszenia stanu zdrowia, bądź przebywania na obserwacji w podmiocie leczniczym w wyniku skierowania przez komisję lekarską funkcjonariusze otrzymują świadczenia w wysokości 100% uposażenia²². Warto podkreślić, że w przypadku osób, których choroba przypada w czasie ciąży niezależnie od

²² Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. *o Służbie Więziennej*, Dz. U. z 2019 r. poz. 1427, ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji*, Dz. U. z 2019 r. poz. 161, ustawa z dnia 24 maja 2002 r. *o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*, Dz. U. z 2018 r. poz. 2387.

statusu osoby ubezpieczonej przysługuje zasiłek w wysokości 100%²³.

Funkcjonariuszom służb mundurowych, którzy zakończą służbę, a także żołnierzom zwolnionym z zawodowej służby wojskowej przysługuje prawo do zaopatrzenia emerytalnego z tytułu wysługi lat lub w razie całkowitej niezdolności do służby. Zgodnie z postanowieniami regulacji prawnych prawo do emerytury przysługuje po 25 latach służby bez względu na wiek funkcjonariusza. Wysokość świadczenia ustalana jest jako 60 proc. uposażenia oraz 3 proc. – za każdy dalszy rok tej służby²⁴. Oznacza to, że zarówno w okresie aktywności zawodowej, jak i po jej zakończeniu dla funkcjonariuszy służb mundurowych przewidziane regulacje stanowią o uprzywilejowanym traktowaniu tej części władzy wykonawczej. Zjawisko uprzywilejowania widoczne jest szczególnie podczas próby porównania wysokości świadczeń. Z danych ZER MSWiA wynika, że na koniec 2018 roku przeciętna emerytura funkcjonariusza wynosiła 3 718,70 zł. Analizując wysokość świadczeń w podziale na poszczególne służby odnotowania wymaga fakt, że najwyższe świadczenia, jeśli chodzi o przeciętną wysokość emerytury otrzymywali funkcjonariusze Centralnego Biura Antykorupcyjnego – 7,1 tys. zł, Agencji Wywiadu

²³ Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, Dz. U. z 2019 r. poz. 645.

²⁴ Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, Dz. U. z 2019 r. poz. 288, ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, Dz. U. z 2019 r. poz. 289.

– 6,3 tys. zł oraz Służby Ochrony Państwa – 4,5 tys. zł. a najniższe funkcjonariusze policji 3,5 tys. zł. Przy czym wśród nowo przyznanych świadczeń średnia wysokości emerytury wynosiła 4 667,88 zł. Podkreślenia wymaga jednak, że na koniec analizowanego okresu przeciętny wiek nowego emeryta wynosił 47 lat, a okres wystugi lat 26 lat²⁵.

Bezpieczeństwo socjalne sędziów i prokuratorów

Nazywani reprezentantami trzeciej władzy sędziowie i prokuratorzy, ze względu na swój szczególny status regulowany ustawą *Prawo o ustroju sądów powszechnych* oraz ustawą *Prawo o prokuraturze* posiadają szczególne preferencje w obszarze zabezpieczenia społecznego. Osoby te nie podlegają systemowi ubezpieczeń społecznych, czego efektem jest brak obowiązku odprowadzania składek do ZUS od otrzymywanych przychodów. Co więcej, zgodnie z zasadą niezawisłości sędziowskiej oraz niezależności prokuratorów mechanizm zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego sędziów i prokuratorów został organizacyjnie, prawnie i finansowo wyodrębniony z systemu powszechnego. Oznacza to, że prawo do zapewnienia dochodów w okresie po zakończeniu aktywności zawodowej realizowane jest poprzez przyznanie uposażenia przysługującego w okresie spoczynku. Zgodnie z regulacjami kształtującymi wysokość uposażenia sędziego w stanie spoczynku wynosi ono 75 proc. wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za usługę lat, pobieranych na ostatnio zajmowanym stanowisku. Podobnie w przypadku prokuratorów przechodzących w stan spoczynku otrzymywane

²⁵ ZER MSWiA, (2019) *Statystyki*,
<http://zer.mswia.gov.pl/zer/informacje/statystyki?page=0>
(dostęp 1.09.2019 r.).

przez środki traktowane są jako forma świadczenia emerytalnego, a ich wysokość równa jest 75% ostatnio otrzymywanego uposażenia²⁶.

Warto w tym miejscu zauważyć, że w przypadku osób piastujących funkcję sędziego wiek emerytalny niezależnie od płci wynosi 65 lat. Także w przypadku prokuratorów został zastosowany analogiczny mechanizm²⁷. Należy jednak podkreślić, że oprócz osiągnięcia wieku emerytalnego stan spoczynku przysługuje także w przypadku choroby, czy niezdolności do pracy, a także możliwy jest w sytuacjach zmian struktury trzeciej władzy w Polsce – czego przykładem w 2011 roku było przekształcenie Prokuratury Krajowej w Prokuraturę Generalną i przejście w stan spoczynku osób, niepowołanych przez Prokuratora Generalnego do nowej struktury²⁸.

Podsumowanie

Zwracając uwagę na zakres podmiotowy przywilejów w obszarze zabezpieczenia społecznego w Polsce warto podkreślić dominację techniki zaopatrzeniowej zarezerwowanej dla funkcjonariuszy służb mundurowych oraz sędziów i prokuratorów. Szczególny status w obszarze systemu zabezpieczenia społecznego posiadają Polacy będący urzędnikami Unii Europejskiej, dla których rozwiązania składające się na system zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego są znacznie hojniejsze i bardziej rozbudowane niż

²⁶ Art. 68 ustawy z 27 lipca 2001 r. *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, Dz. U. z 2001 r. nr 98, poz. 1070 z późn. zm., art. 93 ustawy z 28 stycznia 2016 r. *Prawo o prokuraturze*, Dz. U. z 2016 r. poz. 177.

²⁷ Art. 127 ustawy z 28 stycznia 2016 r. *Prawo o prokuraturze...*

²⁸ Ustawa z dnia 9 października 2009 r. *o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. z 2009 r. nr 178 poz. 1375.

w przypadku innych urzędników. Z kolei przedstawiciele władzy ustawodawczej, posiadając status osób zatrudnionych i podlegając obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym, posiadają jednocześnie zwolnienie części uzyskiwanego przychodu z obowiązku odprowadzania składek.

Tabela 1. Techniki zabezpieczenia społecznego wobec grup zawodowych

Technika zabezpieczenia społecznego	Ubezpieczeniowa	Ubezpieczeniowa (rolnicy)	Zaopatrzeniowa funkcjonariusze służb mundurowych	Zaopatrzeniowa sędziowie i prokuratorzy
Zakres podmiotowy	Osoby zatrudnione, osoby prowadzące działalność gospodarczą	Rolnicy i osoby współpracujące	Funkcjonariusze służb mundurowych i ich rodziny, żołnierze i ich rodziny	Sędziowie i prokuratorzy
Zakres przedmiotowy	Świadczenia długookresowe, świadczenia krótkookresowe	Świadczenia długookresowe, świadczenia krótkookresowe	Świadczenia długookresowe, świadczenia krótkookresowe	Uposażenie w stanie spoczynku
Obowiązek odprowadzania składek	Obowiązkowe	Obowiązkowe	Brak	Brak

Prawo do świadczeń	Wiek emerytalny, spełnienie warunków do wcześniejszego świadczenia, spełnienie warunków do świadczenia krótkookresowego	Wiek emerytalny, spełnienie warunków do wcześniejszego świadczenia, spełnienie warunków do świadczenia krótkookresowego	Spełnienie warunków do świadczenia, spełnienie warunków do świadczenia krótkookresowego	Uzyskanie stanu spoczynku
--------------------	---	---	---	---------------------------

Źródło: *Opracowanie własne.*

Tabela 2. Przywileje władz publicznych w systemie zabezpieczenia społecznego

Rodzaje przywilejów	Władza ustawodawcza	Władza wykonawcza	Władza sądownicza
Podleganie ubezpieczeniom i odprowadzanie składek	Obowiązkowe podleganie i odprowadzanie składek	W przypadku funkcjonariuszy i żołnierzy brak	Brak
Wysokość świadczeń krótkookresowych	Zasiłek chorobowy 80% wynagrodzenia przez 180 dni w roku	Co do zasady, zasiłek chorobowy 80% wynagrodzenia, jednak szeroki katalog sytuacji uprawniających do 100% wynagrodzenia	80% wynagrodzenia przez maksymalnie rok
Wysokość świadczenia emerytalnego	Ustalana jako pochodna opłaconych składek	Ustalana w sposób zapewniający 60% ostatniego wynagrodzenia	Co do zasady, w wysokości 75% ostatniego uposażenia
Warunki otrzymania świadczenia	Osiągnięcie wieku emerytalnego, lub innego tytułu do świadczeń	Osiągnięcie stażu uprawniającego do świadczenia, bez kryterium wieku	Osiągnięcie wieku emerytalnego, ewentualne zmiany statusu

Źródło: Opracowanie własne.

Dokonując oceny stosowanych w polskim systemie zabezpieczenia społecznego przywilejów należy zauważyć, że szczególne przywileje posiadają przedstawiciele władzy wykonawczej, będący funkcjonariuszami państwa, a także przedstawiciele trzeciej władzy: sędziowie i prokuratorzy. Podkreślić należy także, jak słusznie zauważa D. Walczak, że kierunki zmian w obszarze uprzywilejowanych form zabezpieczenia społecznego nie podążają za zmianami związanymi ze wzrastającą długością trwania życia, a także gwarantują świadczenia osobom, w przypadku których nie zmaterializowane zostało ryzyko starości²⁹.

Wśród toczących się w debacie publicznej pojawia się także temat zabezpieczenia społecznego Pierwszej Damy – czyli małżonki Prezydenta RP. Osoba ta nie pobiera wynagrodzenia oraz nie podlega innym regulacjom prawnym dotyczącym zaopatrzenia społecznego. Oznacza to, że z perspektywy zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego można stwierdzić, że jest to osoba, której konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego jest ograniczone.

Odnosząc się do postawionej we wstępie niniejszej pracy tezy, że władze publiczne w Polsce posiadają rozbudowany system przywilejów socjalnych zabezpieczających poczucie bezpieczeństwa socjalnego została udowodniona szczególnie w przypadku władzy wykonawczej i jej faktycznych realizatorów, a także przedstawicieli władzy sądowniczej. Podkreślenia wymaga jednocześnie, że przedstawiciele władzy ustawodawczej nie posiadają szczególnie bogatego katalogu uprawnień związanych

²⁹ D. Walczak, *Przywileje emerytalne - aspekt społeczno-ekonomiczny*, „Studia Oeconomica Posnaniensia” 2017, v. 5.

z podleganiem ubezpieczeniom społecznym poza preferencjami dotyczącymi braku oskładkowania części otrzymywanych środków.

Bibliografia

Akty normatywne:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483.

Rozporządzenie Rady (EWG, Euratom, EWWiS) nr 259/68 z dnia 29 lutego 1968 r. *ustanawiające Regulamin pracownicy urzędników Wspólnot Europejskich oraz Warunki zatrudnienia innych pracowników Wspólnot, jak też szczególne przepisy znajdujące czasowo zastosowanie w stosunku do urzędników Komisji, w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem Rady (EWG, Euratom, EWWiS) nr 2074/83 z dnia 21 lipca 1983.*

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy*, Dz. U. z 2019 r. poz. 1049.

Ustawa z dnia 31 lipca 1981 r. *o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe*, Dz. U. z 2019 r. poz. 152.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji*, Dz. U. z 2019 r. poz. 161.

Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. *o ubezpieczeniu społecznym rolników*, Dz. U. z 2019 r. poz. 299.

Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. *o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin*, Dz. U. z 2019 r. poz. 288.

Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. *o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin*, Dz. U. z 2019 r. poz. 289,

Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Dz. U. z 2018 r. poz. 1799.

Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2018 r. poz. 1972.

Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. z 2019 r. poz. 300.

Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o zmianie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, Dz. U. z 2017 r. poz. 1368 z późn. zm.

Ustawa z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. z 2001 r. nr 98, poz. 1070 z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz. U. z 2018 r. poz. 2387.

Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, Dz. U. z 2019 r. poz. 1427.

Ustawa z 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze, Dz. U. z 2016 r. poz. 177.

Prace zwarte i artykuły:

Bielawska K., *Skutki finansowe odwrotu od reformy emerytalnej z 1999 r. dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, [w:] *Dylematy teorii i praktyki ubezpieczeń*, red. W. Sułkowska, G. Strupczewski, Warszawa 2015.

Dybał M., *Charakterystyka wybranych systemów emerytalnych*, [w:] *Adekwatność dochodowa, efektywność i redystrybucja w systemach emerytalnych: ujęcie teoretyczne, metodyczne i empiryczne*, red. F. Chybalski, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2016.

Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

Jakubowski S., *Funkcje subkonta ZUS, a uwarunkowania prawne*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe. Konsument na rynku usług finansowych” 2018, nr 27.

Jedynak T., *Ryzyko starości a dodatkowy system emerytalny w Polsce*, „Zeszyty Naukowe, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie” 2016, nr 8(956).

Kolek A., *Behawioralne interwencje publiczne – założenia, metody i znaczenie dla polityki publicznej*, [w:] G. Uścińska, B. Samoraj-Charitonow A. Kolek, *Metodologia badań nauk o polityce publicznej w obszarze zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2016.

Kolek A., Wojewódka M., *Pracownicze Plany Kapitałowe – szansa czy miraż?*, Instytut Emerytalny, Warszawa 2017.

Kolek A., Sobolewski O., Wojewódka M., *Pracownicze Plany Kapitałowe – kompendium dla podmiotów zatrudniających*, Warszawa 2018.

A. Kolek, O. Sobolewski, M. Wojewódka, *PPK w firmie - Tworzenie, obowiązki informacyjne, rozliczanie wpłat*, Warszawa 2019.

Kolek A., Sobolewski O., *System emerytalny 2020*, Warszawa 2019.

Uścińska G., Berrahal K., Kolek A., *Przegląd emerytalny 2016-bezpieczeństwo dzięki odpowiedzialności. Polityka Społeczna*, (1 (tematyczny) Przegląd emerytalny 2016-bezpieczeństwo dzięki odpowiedzialności), Warszawa 2016.

Uścińska G., Samoraj-Charitonow B., Kolek A., *Metodologia badań nauk o polityce publicznej w obszarze zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2016.

Walczak D., *Przywileje emerytalne - aspekt społeczno-ekonomiczny*, „Studia Oeconomica Posnaniensia” 2017, v. 5.

STRESZCZENIE**Przywileje władz publicznych w systemie zabezpieczenia
społecznego w Polsce**

Polski system zabezpieczenia społecznego przewiduje szereg przypadków uprzywilejowanego traktowania władz publicznych. Na korzystniejsze traktowanie mogą liczyć przedstawiciele władzy ustawodawczej, tj. posłowie i senatorowie, zarówno jeśli chodzi o zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym, jak i możliwość skorzystania ze świadczeń. Uprzywilejowaną pozycję w systemie zabezpieczenia społecznego można wskazać także w przypadku władzy wykonawczej: członkowie rządu, byli Prezydenci RP, czy nawet urzędnicy, ze szczególnym uwzględnieniem urzędników UE, dla których wyodrębniono osobny system ubezpieczeń społecznych. Także przedstawiciele władzy sądowniczej mogą liczyć na uprzywilejowane traktowanie w systemie. Celem artykułu jest ukazanie pozycji władz publicznych w systemie zabezpieczenia społecznego. Za pomocą metody analizy instytucjonalnej oraz analizy porównawczej autor wskazał główne przywileje władz publicznych oraz oszacował materialną wartość uzyskiwanych korzyści w odniesieniu do systemu ubezpieczeń społecznych osób zatrudnionych.

Słowa kluczowe: przywileje, zabezpieczenie społeczne,
świadczenia, emerytura

SUMMARY

Privileges of public authorities in the social security system in Poland

The Polish social security system provides for a number of privileged treatment of public authorities. The representatives of the legislative authority, i.e. deputies and senators, can count on more favorable treatment, both in terms of the principles of being subject to social insurance and the possibility of using benefits. A privileged position in the social security system can also be indicated for the executive; members of the government, former Presidents of the Republic of Poland, or even officials, with particular emphasis on EU officials, for whom a separate social security system was established. Representatives of the judiciary can also count on privileged treatment in the system. The purpose of the article is to show the position of public authorities in the social security system. Using the institutional analysis method and comparative analysis, the author pointed out the main privileges of public authorities and estimated the material value of benefits obtained in relation to the social security system of employees.

Keywords: privileges, social security, social benefits, retirement

KATARZYNA KONOPKA

Przywileje władzy sądowniczej w perspektywie społecznej w kontekście zasady niezależności władzy sądowniczej

Wprowadzenie

„Kiedy w jednej i tej osobie lub jednym i tym samym ciele władza prawodawcza zespolona jest z wykonawczą, nie ma wolności, ponieważ można się lękać, aby ten sam monarcha albo ten sam senat nie stanowił tyrańskich praw, które będzie tyrańsko wykonywał. Nie ma również wolności, jeśli władza sądowa nie jest rozdzielona od prawodawczej i wykonawczej. Gdyby była połączona z władzą prawodawczą, władza nad życiem i wolnością byłaby dowolną, bowiem sędzia mógłby mieć siłę ciemnościela¹.”

Te słowa napisał Charles Louis de Secondat, baron de La Brède et de Montesqui, zwany w Polsce Monteskiuszem, w dziele, które zapewniło mu nieśmiertelność w doktrynie myśli polityczno-prawnej pt. „O duchu praw”. Choć idee trójpodziału władzy widać już w pracach innego wielkiego myśliciela, Johna Locke’a, to Monteskiusza powszechnie uważa się za ojca tego konceptu, który obecnie jest fundamentem sprawowania rządów demokratycznych.

Odnosząc się do władzy sądowniczej Monteskiusz pisał również, iż niedopuszczalnym jest zrozumienie władzy sędziowskiej

¹ Ch. L. de Montesquieu, *O duchu praw*, t. I, Warszawa 1957, s. 244.

jako ograniczenie jej do „ust ustawy”, gdyż „bycie sędzią nie oznacza tylko wygłaszania niczym nieożywiona istota, rzecz, brzmienia praw, nie mogąc załagodzić ani ich siły ani nawet samowoli²”. Bycie sędzią oznacza sprawowanie swojej funkcji w celu, którym jest wymierzanie sprawiedliwości. Należy przez to rozumieć podejmowanie działań, w których konkretyzowane i realizowane są normy prawne mające na celu ochronę zasad prawa, czyli ni mniej, ni więcej orzekanie w sposób zgodny z duchem sprawiedliwości – zostało to wprost sformułowane w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³, w art. 175 i 177, gdzie ustawodawca określił w taki dokładny sposób, jako wymierzanie sprawiedliwości rolę sądów⁴. Jest to zatem ustrojowe zadanie władzy sądowniczej⁵. Pojęcie to nie posiada wypracowanej definicji, powszechnie i jednomyślnie przyjętej za obowiązującą⁶. Zauważa się w doktrynie⁷, iż rozumienie często zależy tutaj od rozpatrywania w kontekście konkretnej gałęzi prawa. Pozwala to na postawienie konkluzji, według której cechą wspólną i wymiaru sprawiedliwości i powiązanych z nim zasad prawa jest regulowanie zasadniczego kształtu materii, do której *explicite* się odnoszą. Zważywszy na fakt, iż poszczególne dziedziny prawa się uzupełniają jako kompatybilne

² Ch. L. de Montesquieu, dz. cyt., s. 178.

³ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483.

⁴ S. Dąbrowski, *Władza sądownicza – definicja, atrybuty, funkcje*, [w:] *Pozycja ustrojowa sędziogo*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2015, System Informacji Prawnej LEX.

⁵ S. Dąbrowski, A. Łazarska, *O sprawiedliwości w wymiarze sprawiedliwości*, „Palestra” 2012, nr 9–10, s. 12–13.

⁶ M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2003, s. 142 i n.

⁷ B. Stępień-Załućka, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez Sąd Najwyższy w Polsce*, Warszawa 2016, System Informacji Prawnej Legalis, rozdział III.

części koherentnego systemu, ich wspólne obowiązywanie obrazuje w pełni charakter prawa, państwa czy też wymiaru sprawiedliwości, w której istnieje dana wartość, określana mianem „sprawiedliwości”. Jako właśnie wartość o nacechowaniu moralnym, musi być ona niedookreślona ze względu na indywidualność wrażliwości i etyki poszczególnych jednostek, a także wyznawanego systemu światopoglądowego. Stanowi o tym kierunkowanie działania na różne obszary, zarówno norm prawnych, ściśle określonych, jak też niedookreślone idee czy dyrektywy⁸. Ujęcie więc zasad wymiaru sprawiedliwości w Konstytucji, bez podawania dokładnej definicji sprawiedliwości jako pojęcia w treści Konstytucji RP jest wskazaniem swoistego szeregu wytycznych, służących poprawnemu funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości jako sprzężonego ze sprawiedliwością mechanizmu. Jednocześnie owe reguły to nie tylko wskazania istniejące dla sądów jako podmiotów powołanych do pełnienia w państwie funkcji wymierzania tejże sprawiedliwości w formie orzeczeń, ale są też gwarantem realizacji praw i wolności człowieka⁹.

Podstawową gwarancją jest tutaj wyrażona w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP zasada związania sędziego prawem, wyrażona jako dyspozycja o treści „sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”. Jest to zatem wypełnienie „sprawiedliwości” treścią obowiązujących

⁸ P. Tuleja, *Pojęcie zasady konstytucyjnej*, [w:] *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji. Materiały naukowe XXXVIII Sesji Katedr Prawa Konstytucyjnego, Jamrozowa Polana 7-8 VI 1996 r.*, red. K. Wójtowicz, Wrocław 1997, s. 7–9.

⁹ K. Kaczmarczyk, *Wymiar sprawiedliwości*, [w:] *System organów w Konstytucji RP*, red. H. Zięba-Załucka, Warszawa 2015, s. 153.

przepisów prawnych¹⁰. Ten legalizm nie oznacza, że sędziowie nie mają obowiązku dążenia do wydania „salomonowego wyroku”, czyli orzeczenia jak najbardziej sprawiedliwego, ale już nie jako zgodnego z literą prawa – odnosi się to do ogólnego ducha tego pojęcia, czyli uwzględnienia systemu norm, określanego w starożytnym Rzymie mianem *ius*. Stosując prawo, sędzia związany jest *lex* tak długo, jako pokrywa się ono z *ius*¹¹. Sędziom bowiem powierzone zostało doniosłe zadanie rozstrzygnięcia o najważniejszych sprawach w życiu człowieka – aby o tym orzekać państwo wyposaża sądownictwo w przymiot władzy, któremu nadaje się związane z tym odpowiednie przywileje. Jest to właśnie *clue* monsteskiuszowskich rozważań nad temat tego, że sędzia to samodzielny byt, a nie „usta ustaw”.

W ostatnich latach szczególnie silnie poddawano polski wymiar sprawiedliwości często surowym ocenom, korzystając ze środków masowego przekazu. Opinie dotyczące funkcjonowania sądownictwa, często bardzo ostre i krytyczne, przejawskrawione na podstawie jednostkowych przypadków wyrażane były nie tylko przez polityków, dziennikarzy, komentatorów sceny politycznej i przedstawicieli świata nauki, ale też przez poszczególne osoby ze społeczeństwa, z racji na upowszechnienie środków łączności na odległość, szczególnie sieci internetowych. Doprowadziło to do generalizacji jednostkowych sytuacji, nadużycia autorytetu czy pozycji sędziego bądź wadliwego rozstrzygnięcia do oceny całego środowiska władzy sądowniczej jako oderwanej od społeczeństwa

¹⁰ S. Dąbrowski, *Władza sądownicza...*, dz. cyt.

¹¹ S. Dąbrowski, A. Łazarska, *Nadużycie władzy sędziowskiej*, „Polski Proces Cywilny” 2012, nr 1, s. 42.

„kasty”¹². Takie postawy godzą w autorytet i pozycję władzy sądowniczej oraz stanowią wybieg do podejmowania reform w sądownictwie, które jednak są dyskusyjne z punktu widzenia zasady *check and balance*, czyli mechanizmów kontroli i równowagi, które muszą być obecne dla prawidłowego funkcjonowania systemu trójpodziału władzy.

W swojej pracy będę chciała opisać specjalne uprawnienia, jakie wiążą się z wykonywaniem funkcji sędziego, skupiając się przede wszystkim na sędziach sądów powszechnych. W dalszej części przedstawię perspektywę społeczną związaną z oceną sądów i pracy sędziów w Polsce, starając się to powiązać z poglądem społecznym na fakt posiadania przez sędziów konkretnych uprawnień, które kolokwialnie określane są mianem przywilejów (i zgodnie z tytułem pracy oraz całej monografii, pod takim mianem również będą tytułowane). Na ostatnim poziomie rozważań skonfrontuję ocenę społeczną sądów i posiadane przez władzę sądowniczą z tytułu pełnionej funkcji przywileje z zasadą niezawisłości sędziowskiej, w celu stwierdzenia czy istnienie przywilejów jest potrzebne do prawidłowego i niezakłóconego sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz jak odnosi się to do percepcji społecznej.

W swojej pracy postąpię się będę badaniami społecznymi wykonanymi przez ośrodki badawcze, analizą tekstów w postaci komentarzy, artykułów oraz orzeczeń i wnioskowaniem na ich podstawie. Skupię się przede wszystkim na przytaczaniu i omawianiu przepisów Konstytucji RP, dotyczących władzy

¹² R. Hauser, *Odrębność władzy sądowniczej w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego - zagadnienia wybrane*, KRS 2015/1/5-8, System Informacji Prawnej LEX.

sędziowskiej oraz ustawy *Prawo ustroju sądów powszechnych*, a także też z wybranych orzeczeń sądów polskich oraz europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W pracy zostaną też zaprezentowane wyniki badań społecznych, przeprowadzonych przez takie ośrodki jak fundacja Court Watch, które oceniają według opinii respondentów kwestie nienależności sędziów w Polsce, a także ogólny stan sądownictwa w kraju. Skonfrontowane zostaną one z hipotezą artykułu i określi się według nich problemy badawcze.

Hipoteza tej pracy założona jest na twierdzeniu, iż, owszem, sędziowie posiadają szereg specjalnych uprawnień, nadanych im mocą ustaw prawnych, które są różne od tych przysługujących pozostałym grupom obywateli, jednakże jest to umotywowane przede wszystkim potrzebą, aby sędzia pozostał niezależny oraz niezawisły, gdyż jest to gwarancją zachowania sprawiedliwego systemu, w którym realizowane i chronione są prawa oraz wolności obywatelskie. Przywileje sędziowskie służą przede wszystkim uniknięciu sytuacji, w której sędzia mógłby ulegać lobbingsowi, łapownictwu bądź podległości jakiegokolwiek władzy, grupie bądź instytucji w formułowaniu przez siebie władczych orzeczeń. Należy również zwrócić uwagę, iż przyjęte w polskim systemie prawnym normy dotyczące sędziów bazują na międzynarodowym dorobku z tej dziedziny, który również podkreśla wagę niezawisłości sędziowskiej i specjalnych uprawnień przyznawanych w jej ramach. Natomiast społeczne postrzeganie owych przywilejów wydaje się pomijać kwestię bycia przez przedmiotowe przywileje gwarancją niezawisłości sędziego, ugruntowaną w zasadach stanowiących państwo prawa, skupiając się na korzyściach socjalnych, majątkowych oraz prawno-administracyjnych z owych uprawnień wynikających. Wydaje się to być motywowane istniejącym

poczuciem nierówności, pogłębiających się z każdym rokiem i obserwowanym jako zjawisko w wymiarze globalnym¹³. Sprawia to też kryzys zaufania, dotyczący wymiaru sprawiedliwości oraz obecna atmosfera polityczna, dążąca ku tworzeniu podziałów oraz rozróżnianiu w społeczeństwie „kast”, „elit”, „grup trzymających władzę”, skrótem – dzielenia na „my” i „oni”.

Pozycja ustrojowa sędziego w przepisach Konstytucji RP

Konstytucja RP w sposób wyjątkowo szczegółowy reguluje unormowania, które dotyczą pracy sędziego – jest to w Konstytucji jedyna grupa zawodowa, o której warunkach pracy i wynagrodzeniu stanowi akt zasadniczy w tak wyraźny sposób¹⁴. Prawodawca w art. 178 ust. 2 Konstytucji RP zastrzega, że „Sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków”. Dodatkowo, sędziom jest zapewniana stabilność stosunku powołania na stanowisko z uwagi na sprawowanie swojej funkcji przez czas nieoznaczony (art. 179 Konstytucji RP), nieusuwalność z urzędu, za wyjątkiem przypadków sytuacji nadzwyczajnych, które muszą zostać określone rangą ustawową (art. 180 Konstytucji RP), ograniczenie dopuszczalności przeniesienia do innego sądu lub na inne stanowisko, ponownie ograniczone do ustawowo określonych sytuacji (art. 180 ust. 2 i 5 Konstytucji RP), immunitet i nietykalność oraz instytucję przejścia w stan spoczynku (art. 180 ust. 3 – 4 Konstytucji RP)¹⁵.

¹³ Por. H. Domański, Z. Sawiński, *Sprawiedliwe nierówności zarobków*, „Studia Socjologiczne” 2012, 3 (206), s. 7, 10 -11, s.19; J. H. Goldtrophe, *Analysing Social Inequality: A Critique of Two Recent Contributions from Economics and Epidemiology*, „European Sociological Review” 2010, Vol. 26, nr 6, s. 731 – 735.

¹⁴ K. Gonera, dz. cyt.

¹⁵ Tamże.

Omawiając kwestię nieusuwalności z funkcji sędziego należy na samym początku wskazać, iż jest to zasada obecna w praktycznie każdym systemie demokratycznym. Ujęcie funkcji ustrojowej sędziego przez pryzmat nieusuwalności oraz nieprzenoszalności motywowane jest doświadczeniami epoki zimnej wojny oraz ustrojów krajów bloku socjalistycznego, gdzie przyjęta była kadencyjność stanowiska sędziego oraz sędziowie byli poddawani periodycznym ocenom, w których największą rolę odgrywały względy polityczne¹⁶. Nieusuwalność sędziowska gwarantowana jest również na mocy postanowień prawa międzynarodowego, takich jak Podstawowe zasady niezależności sądownictwa (*Basic Principles on the Independence of the Judiciary*) oraz Zalecenie Nr R(94) 12 Komitetu Ministrów Europy dla Państw Członkowskich dotyczące niezawisłości, sprawności i roli sędziów, przyjęte przez Komitet Ministrów dnia 13 października 1994 r. na 516 posiedzeniu zastępców ministrów¹⁷. Zasada ta jest także pośrednio wywodzona z definicji sądu jako organu, który ma być bezstronny i niezawisły, o czym stanowi art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r.¹⁸ i orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹⁹ oraz Trybunału

¹⁶ T. Ereciński, *Aktualne problemy ustroju sądownictwa*, „Państwo i Prawo” 1981, z. 5, s. 26. Cyt. za: L. Garlicki, *Komentarz do art. 180 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 3.

¹⁷ K.Gonera, dz. cyt.

¹⁸ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r. nr 61 poz. 284.

¹⁹ Por. Wyrok z dnia 23.06.1981 r. w sprawie LeCompte, Van Leuven and de Meyre , 6878/75, 7278/75, wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 27.05.2014 r., sygn. akt 20261/12.

Sprawiedliwości Unii Europejskiej²⁰.

Nieusuwalność sędziego odnosi się do samego urzędu, a więc tego, iż sędzia jest dysponentem władzy sądowniczej rozumianej jako prawo niezawisłego wydawania wyroków w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej²¹. Jedynym odstępstwem od zasady nieusuwalności jest złożenie sędziego z urzędu – jest to sytuacja dopuszczalna wyjątkowo i określona w ustawie, jako następstwo nałożenia kary dyscyplinarnej, na mocy orzeczenia sądu. Oznacza to, że wykluczone jest złożenie sędziego z urzędu z mocy prawa²² bądź ma mocy postanowień aktów ustawowych bądź aktów mających wewnętrzną moc obowiązywania. Jest to z pewnością przywilej, który nie jest współdzielony z wieloma grupami zawodowymi oraz stanowi bardzo mocne podkreślenie ustrojowej pozycji sędziego, ze względu na możliwość odwołania jego osoby tylko w wyjątkowej sytuacji oraz obwarowania takiego przypadku surowymi wymogami. Trzeba mieć jednak na uwadze, iż ma to służyć zachowaniu zasady niezależności i niezawisłości sędziego poprzez gwarancję swoistej nietykalności stanowiska i pewności wykonywanej funkcji.

Kolejnym szczególnym uprawnieniem o charakterze ustrojowym jest nieprzenoszalność sędziów na inne miejsce służbowe. Zasada ta nie ma jednak charakteru absolutnego z uwagi

²⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 28.02.2018 r., C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, EU:C:2018:117; Por. Uwagi Urzędu Nadzoru EFTA w sprawie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Consiglio di Stato (Włochy) w dniu 29 sierpnia 2018 r. - Indaco Service Soc.coop.sociale, Coop. sociale il Melograno / Ufficio Territoriale del Governo Tarano, C-522/18, wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 27 lutego 2018 r., C-64/16.

²¹ L. Garlicki, *Komentarz do art. 180...*, dz. cyt.

²² Wyrok TK z 27.1.1999 r., K 1/98, OTK 1999, nr 1, poz. 3.

na to, iż Konstytucja RP w art. 180 ust. 5 dozwala na przeniesienie sędziego do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia, w przypadku zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych. Dodatkowo, w ustawie *Prawo o ustroju sądów powszechnych*²³ (dalej jako: p.u.s.p) jako przesłankę, w której można taką czynność dokonać, wymienia się wyrażenie przez sędziego zgody. Natomiast art. 180 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że „Złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie.” Są tu formułowane normy gwarancyjno-odsyłające, natomiast ustawowe doprecyzowanie zawarte zostało w p.u.s.p.²⁴.

W art. 75 § 2 ustawy p.u.s.p wymienione są sytuacje, gdy możliwe jest kiedy zgoda sędziego nie jest wymagana. Są to:

- zniesienia stanowiska wywołanego zmianą w organizacji sądownictwa lub zniesienia danego sądu lub wydziału zamiejscowego albo przeniesienia siedziby sądu;
- niedopuszczalności zajmowania stanowiska sędziego w danym sądzie wskutek wystąpienia sytuacji pracy w tym samym wydziale sądu osób pozostających ze sobą w stosunku pokrewieństwa w linii prostej lub powinowactwa w linii prostej albo w stosunku przysposobienia, małżonkowie oraz osób będących rodzeństwem;

²³ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 52.

²⁴ L. Garlicki, *Komentarz do art. 180...*, dz. cyt., s. 10-11.

- gdy wymaga tego wzgląd na powagę stanowiska, na podstawie orzeczenia sądu dyscyplinarnego, wydanego na wniosek kolegium właściwego sądu lub Krajowej Rady Sądownictwa;
- przeniesienia w wyniku kary dyscyplinarnej.

Przeniesienia sędziego dokonuje wydając decyzję Minister Sprawiedliwości, z tym że w razie zniesienia stanowiska wywołanego zmianą w organizacji sądownictwa lub zniesienia danego sądu lub wydziału zamiejscowego albo przeniesienia siedziby sądu, przeniesienie nastąpić może, jeżeli uwzględnienie wniosku sędziego, co do nowego miejsca służbowego nie jest możliwe. Dopuszcza się zatem przeniesienie sędziego za jego zgodą, chyba że zainteresowany nie wyraża zgody na przeniesienie. Wprawdzie art. 180 Konstytucji RP statuuje, iż sędziemu zapewniona jest stabilizacja pełnienia służby, zarówno w zakresie siedziby (miejsca służbowego), czyli konkretnego sądu w danej miejscowości, jak też w zakresie stanowiska – sąd określonego rodzaju pod względem właściwości miejscowej oraz jego szczebla²⁵. Odstępstwa odnoszą się zatem, przede wszystkim do sytuacji, w której ze względu na sytuację życiową sędzia sam będzie zainteresowany przenosinami²⁶.

Wyżej opisany przywilej służy przede wszystkim zapobieganiu przypadkom naruszeń niezawisłości i niezależności sędziego, ze względu na fakt, iż przenosiny sędziów, gdyby były dozwolone, mogłyby wpływać na jakość ich pracy, a także stanowić swoiste

²⁵ T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2002 r., s. 254.

²⁶ A. Żurawik, *Ustrój sądownictwa w Polsce*, Warszawa 2013 r., System Informacji Prawnej Legalis, rozdział I.

karanie, dręczenie i szykanowanie władzy sędziowskiej, szczególnie z uwagi na wydawane orzeczenia – ma to szczególne odniesienie do faktu, iż organem właściwym do decydowania o przenosinach jest Minister Sprawiedliwości, który jest wszakże organem politycznym²⁷.

Nieusuwalność oraz nieprzenoszalność sędziów związana jest także z kwestią przejścia sędziego w stan spoczynku, co zawarte zostało w treści art. 180 Konstytucji w ust. 3. Stan spoczynku występuje w prawie polskim w dwóch postaciach. Art. 69 § 1 p.u.s.p. stanowi, iż sędzia po osiągnięciu 65 roku życia przechodzi w stan spoczynku, chyba że nie później niż na sześć miesięcy i nie wcześniej niż na dwanaście miesięcy przed ukończeniem tego wieku oświadczy Krajowej Radzie Sądownictwa wolę dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie. Art. 69 § 2 statuuje ponadto, iż sędzia przechodzi na swój wniosek w stan spoczynku, z zachowaniem prawa do uposażenia określonego w wysokości 75% wynagrodzenia zasadniczego, po ukończeniu 55 lat przez kobietę, jeżeli przepracowała na stanowisku sędziego lub prokuratora nie mniej niż 25 lat, a 60 lat przez mężczyznę, jeżeli przepracował na stanowisku sędziego lub prokuratora nie mniej niż 30 lat. Taka sytuacja jest więc przywilejem polegającym na zakończeniu czynnego sprawowania urzędu po osiągnięciu stosownego wieku lub w innych okolicznościach, związanych z przepracowanym okresem.

²⁷ Tamże.

Drugi przypadek przejścia sędziego w stan spoczynku to sytuacje wyjątkowe, niejako przymusowe, gdy ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości, ustawodawca decyduje o wprowadzeniu takich rozwiązań. Na takim tle wskazać trzeba, iż tam gdzie w regulacjach krajowych pojawia się pojęcie stan spoczynku, zazwyczaj występuje on w dwóch postaciach. Po pierwsze, jest swego rodzaju przywilejem sędziów, którzy po osiągnięciu stosownego wieku lub w innych okolicznościach uniemożliwiających im czynne sprawowanie urzędu, mogą wyrazić wolę o zakończeniu czynnego sprawowania urzędu i stać się sędziami w stanie spoczynku. Po drugie, w niektórych sytuacjach, może być także swego rodzaju stanem przymusowym, gdy kierując się względami dobra wymiaru sprawiedliwości, ustawodawcy decydują się na wprowadzenie rozwiązań oznaczających automatyczne przeniesienie sędziów w stan nieczynny. Za taką sytuację może być uznane przede wszystkim osiągnięcie przez sędziego stosownego wieku, choroba, utrata sił czy też ewentualnie inne zdarzenia, obiektywnie w interesie społecznym uzasadniające zaprzestanie wykonywania przez sędziego czynności orzeczniczych. Stan spoczynku może więc być fakultatywny bądź obligatoryjny. Jego ustawowa regulacja wymaga wzięcia pod uwagę wielu czynników, których źródła należy dopatrywać się we wspomnianych rozwiązaniach zasadniczych.

Warto zauważyć, iż od czasu do czasu, w niektórych systemach prawnych, podnoszone są głosy, raczej jednak nieliczne, dotyczące potrzeby likwidacji sędziowskiego stanu spoczynku, czego konsekwencją miałyby być m.in. podleganie sędziów powszechnemu systemowi emerytalnemu. Zwraca się uwagę przede wszystkim, iż zróżnicowanie statusu sędziów w stosunku do pozostałych obywateli nie jest uzasadnione, a ich pozycja powinna

być zatem zrównana. Nie zwraca się jednak uwagi na to, że instytucja stanu spoczynku to nie tylko szczególny rodzaj emerytury, ale przede wszystkim istotna gwarancja niezależnego i niezawisłego sprawowania urzędu, bez której sędziowie, na pewnym etapie wykonywania zawodu, pełnienia służby publicznej, mogliby stać się zależni od innych. Tego, według aktualnie panującej koncepcji niezależności władzy sędziowskiej, która obecna jest także i w przepisach polskiej Konstytucji, należy unikać. Odrębne traktowanie sędziów ma konkretny konstytucyjny cel. Taka niezawisłość i niezależność nie jest zaś na ogół potrzebna przy wykonywaniu innych zawodów.

Sędziowski stan spoczynku jest elementem sprawowania przez sędziego władzy sędziowskiej oraz częścią systemu demokratycznego, jest to również gwarancja niezawisłości i niezależności sędziów²⁸. Jest swoistym przedłużeniem pełnienia funkcji sędziego, jako iż powołanie do tego piastowania tego stanowiska jest w zasadzie dożywotnie, zmienia się jedynie charakter stosunku służbowego – z czynnego na nieczynny, ze względu na wystąpienie okoliczności przewidzianych przepisami prawnymi, czyli osiągnięciem uważanego przez ustawodawstwo określonego wieku, przyjmowanego jako emerytalny²⁹. Jest więc to stan odpowiadający zwyczajnej emeryturze pracowniczej. Różnica polega na tym, iż sędzia wraz z przejściem w stan spoczynku nie traci swojego stanowiska – nadal pozostaje w stosunku służbowym. Zmianie podlega prawny charakter tegoż stosunku,

²⁸ S. J. Choi, M. Mitu Gulati, E.A. Posner, *The Law and Policy of Judicial Retirement*, John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper No. 55, Chicago 2011, s. 2 i nast.

²⁹ B. Stępień-Załuska, *Sędziowski stan spoczynku. Studium kontytucyjnoprawne*, Warszawa 2019, System Informacji Prawnej Legalis, rozdział 2.

inaczej niż w przypadku „zwykłych” pracowników, którzy z przejściem na emeryturę tracą swój status. Należy tutaj zaznaczyć, iż stan spoczynku nie jest właściwy tylko dla stanowiska sędziego, dotyczyć może też innych grup zawodowych, jeżeli zostanie to uregulowane w sposób ustawowy – dotyczy to przede wszystkim osób znajdujących się w służbie państwowej i objętych gwarancjami zasady niezależności³⁰. Zauważyć trzeba jednak, iż rzadkością jest regulowanie takich kwestii w akcie rangi ustawy zasadniczej, jaką jest Konstytucja, co świadczy na rzecz wyjątkowej roli sędziego w demokracji.

Ochrona sędziów przed usunięciem ze stanowiskiem jest także standardem norm prawnych obowiązujących w Radzie Europy³¹, jako, iż prawo do sądu uznawane jest za podstawowe prawo człowieka³², na które składa się również prawo do tzw. rzetelnego procesu³³. Przyjmuje się zatem w orzecznictwie ETPC, iż w związku z tym, że władza sądowa ma charakter władzy niezależnej, zatem zasada nieusuwalności sędziego jest tutaj naturalnym następstwem, jako integralny element utrzymania owej niezależności³⁴. Przyjmuje się również, iż do ustalenia czy dany sąd jest niezawisły i niezależny w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPCz uwzględnić trzeba też sposób, w jaki mianowani są członkowie władzy sądowniczej oraz okres ich kadencji, istnienie zabezpieczeń

³⁰ Tamże.

³¹ R. Lawson, *Ochrona niezawisłości sądownictwa - możliwości i ograniczenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka [cz.1]*, Europejski Przegląd Sądowy 2018 nr 8, s. 4 i nast.

³² Art. 6 ust. 1 EKPCz.

³³ Wyrok ETPC z 21.2.1975 r., *Golder v. Wielka Brytania* (skarga Nr 4451/70), Legalis, pkt 36.

³⁴ Wyrok ETPC z 30.11.2010 r., *Henryk Urban i Ryszard Urban v. Polska* (skarga Nr 23614/08), nr LEX 621419, pkt 53.

przed zewnętrznymi naciskami oraz posiadanie przez organ znamion niezawisłości, czyli gwarancję braku zależności od swobodnego uznania władzy wykonawczej, ale związanie regulacjami prawnymi, ustanowionymi przez władzę ustawodawczą³⁵. Gdyby przeniesienie sędziego w stan spoczynku było uzależnione od władzy innej niż sędziowska lub czynnika różnego od obowiązującego prawa, to jest to naruszenie standardów wyznaczonych normami EKPCz, gdyż w takiej sytuacji sąd byłby zależny od decyzji innej władzy, a to stanowi złamanie zasad niezależności i niezawisłości³⁶.

Trzeba tu jednak podnieść, iż obowiązujące prawo również może te zasady naruszać – Trybunał Konstytucyjny na Węgrzech (Alkotmánybíróság) w wyroku z dnia 16 lipca 2012 r., poddając analizie kwestię obniżenia wieku przechodzenia sędziego w stan spoczynku podkreślił, iż kadencja i nieusuwalność sędziego ze stanowiska to elementy podstawowe niezależności i niezawisłości, a ingerencja w nie władzy ustawodawczej, jest ich naruszeniem³⁷. Podobnie orzekał polski Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z dnia 9 grudnia 2015 r. stwierdził, iż nieusuwalność sędziów w trakcie trwania ich kadencji uznana musi zostać za potwierdzenie ich niezawisłości od innych władz, a zatem musi być włączona do gwarancji wynikających z art. 6 ust. 1 EKPCz³⁸.

³⁵ Wyrok ETPC z 6.2.2018 r., Volkov v. Ukraina (skarga Nr 21722/11), nr Legalis 1718817, pkt 3.

³⁶ B. Stępień-Zaluska, *Sędziowski stan...*, dz. cyt.

³⁷ Wyrok węg. TK z 16.7.2012 r., w sprawie Nr 33/2012, Magyar Közlöny 2012, Nr 95, https://hunconcourt.hu/uploads/sites/3/2017/11/en_0033_2012.pdf (dostęp: 24.08.2019 r.).

³⁸ Tak np. wyrok TK 9.12.2015 r., K 35/15, nr Legalis 1364701.

Nieusuwalność sędziego służy nie tylko stabilizacji zawodu sędziego, ale również zabezpieczeniu niezależności władzy sądowniczej i jej zdolności do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w sposób niezawisły³⁹. Nieusuwalność uwalnia sędziów od pozostawania w jakichkolwiek zależnościach wobec organu powołującego lub każdego innego organu władzy państwowej. Uznaje się ją za zapewnioną, gdy wyłącznie ustawowe przesłanki decydują o odwołaniu sędziego ze stanowiska, a rozstrzygnięcia w tych sprawach poddawane są kontroli ze strony organów władzy sądowniczej⁴⁰.

Nieusuwalność to również stosowne społeczne zabezpieczenie kariery sędziowskiej po przejściu w stan nieczynny⁴¹, materialna gwarancja, również dająca komfort niezależności, sprzyjająca sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w niepodatny na wpływy, co z kolei przekłada się na realizację prawa do sądu obywateli przez sąd, który pozostaje w swoim wyrokowaniu niezawisły. Jest to w państwie demokratycznym gwarancja rzetelności przeprowadzanych procesów.

Arbitralne „usuwanie” sędziów z urzędu stoi w sprzeczności z ustalonymi standardami prawa międzynarodowego. Jeżeli prawodawca kreuje przepisy kształtujące piastowanie przez sędziego stanowiska w sposób czasowo ograniczony ze względu na

³⁹ B. Stępień-Załużka, *Sędziowski stan...*, dz. cyt.

⁴⁰ P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 180 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP*, t. II, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, System Informacji Prawnej Legalis, Nb 2.

⁴¹ G. Appleby, A. Blackham, *The Shadow of the Court*, wydawnictwo British Institute of International and Comparative Law, Cambridge 2018, s. 514 i nast.

wiek, po osiągnięciu którego sędzia nie orzeka, w związku z przejściem w stan spoczynku, to powinien precyzyjnie określić zasady przejścia w stan spoczynku, tak aby przepisy nie miały charakteru arbitralnego i nie było uzależnione od uznania innych władz, gdyż – co do zasady – taka decyzja powinna pozostawać w obrębie władzy sędziowskiej i jej organów.

Standardem każdej demokracji jest prawo obywatela do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego⁴². W kontekście sędziów nie jest to zatem tylko i wyłącznie przywilej danej grupy zawodowej, ale przede wszystkim gwarancja należytego sprawowania urzędu w zakresie wymiaru sprawiedliwości – jest gwarantem bezpośredniej nieusuwalności sędziego jako zabezpieczenie zasad niezawisłości i niezależności⁴³. O ile więc wypadki przejścia w stan spoczynku ze względu na niemożność dalszego sprawowania urzędu lokować wypada jako odpowiedniki prawa do zabezpieczenia społecznego, co zresztą jest także problemem konstytucyjnym, o tyle kompleksowo instytucja ta jest gwarantem bezpośrednim nieusuwalności sędziego, pośrednio wpływając na jego niezawisłość i niezależność.

Sędzia jest także wyposażony w immunitet sędziowski. Zgodnie z art. 181 Konstytucji RP sędzia nie może być, bez uprzedniej zgody sądu określonego ustawowo, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Nie może być też zatrzymany lub aresztowany, za wyjątkiem ujęcia go na gorącym

⁴² K. Ślebzak, *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015, s. 10 i nast.

⁴³ B. Mik, *Kilka refleksji na temat artykułu B. Wagner o sędziowskim stanie spoczynku... i nie tylko*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 9, s. 30 i nast.

uczynku przestępstwa, kiedy jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu należy natychmiast powiadomić prezesa właściwego miejscowo sądu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego sędziego.

Fundamentem tego uprawnienia jest szczególna społeczna rola sędziego w wymiarze sprawiedliwości i jego sprawowaniu – jest to zapewnienie właściwej realizacji powierzonej sędziemu funkcji społecznej. Jest to wyeliminowanie sytuacji jakichkolwiek nacisków oraz wszczynania nieuzasadnionych postępowań, w których istniałaby groźba odpowiedzialności karnej sędziego, możliwego pozbawienia wolności, co zapewnia władzy sądowniczej podczas sprawowania wymiaru sprawiedliwości swobodę w rozstrzygnięciu⁴⁴. Orzecznictwo wskazuje, iż zakres immunitetu sędziowskiego nie różni się pod względem materialnym, formalnym i nietykalności od immunitetu poselskiego⁴⁵.

Jednym z nieodłącznych elementów stosunków polegających na zatrudnieniu jest wynagrodzenie – okresowe świadczenie, spełniane w regularnych, z góry oznaczonych odstępach czasu, wyrażone poprzez wartość majątkową, wyrażoną pieniężnie lub w naturze, przysługujące za pracę lub gdy stanowi tak ustawa⁴⁶. Wynagrodzenia sędziów, poprzez szczególny status tejże grupy zawodowej, regulowane są na gruncie podstawowym w Konstytucji

⁴⁴ B. Stępień-Załucka, *Niezawisłość sądownictwa a niezależność sądów i niezawisłość sędziów*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2011, t. 85, s. 153-154.

⁴⁵ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 stycznia 1991 r., sygn. 13/90, nr Legalis 1364701.

⁴⁶ L. Florek, *Prawo pracy*, Warszawa 2010, s. 189-190.

RP⁴⁷ i przepisach prawa międzynarodowego⁴⁸ oraz w szerszym stopniu ustawie o *ustroju sądów powszechnych*. Zgodnie z treścią art. 178 ust. 2 Konstytucji RP, sędziom należy zapewnić warunki oraz wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu i zakresowi ich obowiązków. Na tle tego przepisu tworzy się dogmatyczny spór na temat tego, czy wynagrodzenie sędziego, określone jako odpowiadające „godności urzędu i zakresowi ich obowiązków” jest elementem uwarunkowań niezawisłości sędziowskiej⁴⁹. Zdaniem J. Gudowskiego status materialny sędziego jest jedną z podstawowych gwarancji niezawisłości⁵⁰. Nie można jednak uznać, iż zależność między niezawisłością, a wynagrodzeniem jest tak prosta, gdyż oznaczałoby to, że sędzia, który otrzymuje nieodpowiednie do treści art. 178 ust. 2 Konstytucji RP uposażenie nie jest niezawisły⁵¹. J. R. Kubiak wysuwa propozycję doprecyzowania niedookreśloności ocennych sformułowań dotyczących wynagrodzenia sędziego – pierwszy etap to ustalenie wysokości wynagrodzeń sędziów w innych państwach oraz zestawienie z zarobkami sędziów polskich. Drugim etapem jest analiza czynników wpływających na wysokość wynagrodzenia sędziów i ustalenie, czy jest to wynagrodzenie, które odpowiada

⁴⁷ Art. 178 Konstytucji RP.

⁴⁸ *Zalecenie Nr R(94)12 dotyczące niezawisłości, efektywności i roli sędziów, przyjęte 13.10.1994 r. przez Komitet Ministrów Rady Europy, [w:] Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Standardy prawne Rady Europy. Zalecenia. Tom IV, Sądownictwo*, red. J. Jasiński, Warszawa 1997, s. 25 i nast.; *Europejska Karta Statusu Sędziów z 8–10.7.1998 r.*, <https://rm.coe.int/16807482c6> (dostęp: 8 września 2019 r.).

⁴⁹ J. R. Kubiak, *Wynagrodzenie proporcjonalne do godności urzędu sędziego i ciężaru jego odpowiedzialności (przegląd europejski)*, „Przegląd Sądowy” 1996, nr 11–12, s. 26.

⁵⁰ J. Gudowski, *Urząd sędziego w prawie o ustroju sądów powszechnych*, „Przegląd Sądowy” 1994, nr 11-12, s. 34.

⁵¹ J. R. Kubiak, dz. cyt., s. 26.

godności urzędu sędziego. Trzeci, ostatni etap, to stworzenie takiego modelu wynagrodzenia, który pozwoli na połączenie interesów sędziów oraz dobra wspólnego⁵².

Norma zawarta w przepisie art. 178 Konstytucji RP nie może być samodzielną podstawą ustalenia stawki wynagrodzenia sędziego, choćby ze względu na ową niedookreśloność i ocenność zastosowanych tam sformułowań – wysokość wynagrodzenia powinny doprecyzować przepisy ustaw⁵³. Wysokość i podstawę sędziowskiego wynagrodzenia konkretyzują przepisy ustawy *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, a precyzyjniej rzecz ujmując – art. 91 wskazanej powyżej ustawy. Od nowelizacji z roku 2009 przywrócono zasadę kształtowania wynagrodzenia zasadniczego sędziego wyłącznie w sposób ustawowy, na podstawie obiektywnych wskaźników ekonomicznych, niezależnych od decyzji władzy wykonawczej, które mogły mieć charakter arbitralny⁵⁴. Taka regulacja jest realizacją zasady niezawisłości sędziowskiej i zapobiega wywieraniu presji w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Sędzia bowiem nie otrzymuje dodatków czy premii w zależności od efektów swojej pracy, ale za sam fakt sprawowania urzędu, bowiem nie można dopuścić do sytuacji, gdzie sędzia kierowałby się przy orzekaniu perspektywą dodatkowego wynagrodzenia, określanego decyzją przełożonych⁵⁵.

⁵² Tamże, s. 28-29.

⁵³ T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych, Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 355.

⁵⁴ I. Hayduk-Hawrylak, B. KołECKI, A. WleKlińska, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2018, System Informacji Prawnej Legalis, komentarz do art. 91.

⁵⁵ Tamże.

Od wynagrodzenia sędziów nie są odprowadzane ubezpieczenia społeczne (art. 91 § 9 p.u.s.p.), gdyż sędziowie nie podlegają pod powszechny system ubezpieczeń społecznych, ale objęci specjalnym systemem, regulowanym w p.u.s.p. – nie uzyskują emerytury bądź renty z tytułu niezdolności do pracy, ale otrzymują uposażenie w czasie stanu spoczynku, nie nabywają prawa do zasiłku chorobowego, lecz dostają wynagrodzenie za czas choroby, nie są im wypłacane świadczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, ale świadczenia, które przewiduje p.u.s.p., chyba że ustawa wyraźnie odsyła do przepisów o świadczeniach, którego przysługują z powszechnego ubezpieczenia społecznego. Sędziom, tak jak „ogólnie”, przysługują świadczenia tytułem choroby i macierzyństwa, ale na warunkach i w wysokościach kwot określonych p.u.s.p., chyba że istnieje odesłanie do regulacji dotyczących świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia społecznego dotyczącego chorób i macierzyństwa.

Sędziom przysługuje również dodatek za długoletnią pracę, z uwzględnieniem okresów pozostawania w stosunkach pracy, zatrudnienia, służby, z uwzględnieniem okresów wykonywania innej działalności zawodowej w których pozostawał również zanim objęte zostało stanowisko sędziowskie, a na podstawie którego powstało uprawnienie do powołania na stanowisko sędziego⁵⁶ (czyli np. wykonywanie zawodu radcy prawnego lub adwokata⁵⁷).

P.u.s.p. przyjmuje do obliczenia wynagrodzeń sędziowskich system mnożnikowy. Podstawą jest tu określenie wysokości kwot bazowych oraz ich wielokrotności. W systemie tym mechanizm

⁵⁶ Tamże.

⁵⁷ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 stycznia 2009 r., I PK 103/08, numer Legalis 235129, OSNAPiUS 2010 nr 15-16 poz. 181, str. 625.

wzrostu wynagrodzeń ma przymiot samoczynny, gdyż kwota bazowa jest z roku na rok większa⁵⁸. Wysokość wynagrodzenia sędziego różnicuje staż pracy bądź pełniona funkcja⁵⁹. Podstawą ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w danym roku jest wynagrodzenie przeciętne w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Prezes GUS ogłasza zatem kwotę przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim kwartale w formie komunikatu w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” do siódmego dnia roboczego drugiego miesiąca każdego kwartału. Art. 91 § 1d p.u.s.p, zgodnie z którym jeżeli przeciętne wynagrodzenie, określone w § 1c tego przepisu, jest niższe od przeciętnego wynagrodzenia zasadniczego sędziego w dotychczasowej wysokości. Wynagrodzenie zasadnicze określane jest w stawkach, których wysokość jest ustalana z zastosowaniem mnożników podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego. Stawki wynagrodzenia zasadniczego co do poszczególnych stanowisk sędziowskich oraz mnożniki, służące do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego sędziów w stawkach poszczególnych, określa załącznik do ustawy⁶⁰.

Opisywanie dalszych specjalnych uprawnień związanych z urzędem sędziego nie będzie przedmiotem tego tekstu, z uwagi na uniknięcie wchodzenia w nadmierną szczegółowość pracy. Zamysłem niniejszego wywodu jest opis najważniejszych,

⁵⁸ T. Liszcz, *Prawo pracy*, Warszawa 2011, s. 283.

⁵⁹ M. Sowińska, *Wynagrodzenie sędziego – wybrane zagadnienia*, „Monitor Prawniczy” 2014, nr 11, str. 577.

⁶⁰ Tamże, s. 579.

ustrojowych przywilejów władzy sędziowskiej, szczególnie tych mających podbudowę konstytucyjną, w celu ujęcia założeń prawodawcy co do statusu sędziego w Rzeczypospolitej Polskiej.

Społeczna percepcja odbioru władzy sędziowskiej oraz jej ocen w badaniach społecznych

Omówienie postrzegania przez opinię społeczną wymiaru sprawiedliwości wymaga na początku wskazania na temat tego, na jakiej podstawie społeczeństwo formułuje swoją opinię, jeżeli chodzi o pozyskiwanie wiedzy ze źródeł i stosowanie wybranych kryteriów⁶¹.

Pierwszy z czynników warunkujących ocenę społeczną władzy sędziowskiej to przede wszystkim sposób, w jaki informacje są tworzone i przetwarzane. Obecnie informacje są przekazywane w tzw. eter przez skrajne upraszczanie wizji świata w obrębie źródeł, takich jak Internet, media społecznościowe, telewizja, prasa (w szczególności tabloidy)⁶². Informacje wprowadzane są szybko do obiegu i przedstawiane opinii społecznej przez ich upowszechnienie, jednakże owa szybkość w publikacji nie ma takiego zastosowania do ich sprostowania, w przypadku gdy okażą

⁶¹ A. Machnikowska, *W krzywym zwierciadle? Kilka uwag o relacjach między sędziami i obywatelami*, [w:] *Legitymizacja władzy sędziowskiej*, red. A. Machnikowska, Gdańsk 2016, System Informacji Prawnej LEX.

⁶² Komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej, *O przestrzeganiu prawa i funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Warszawa 2013, s. 10, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_005_13.PDF (dostęp: 12 września 2019 r.).

się nieprawdziwe lub całkowicie oszukańcze⁶³. Należy też zauważyć, że najwięcej odbiorców mają oczywiście wiadomości o proporcjonalnie większym poziomie kontrowersji.

Drugim czynnikiem, warunkującym współczesną komunikację społeczną jest technika *filter bubbles*, czyli tzw. baniek filtrowych. Polega to na stosowaniu przez administratorów oraz właścicieli poszczególnych portali, domen i wyszukiwarek algorytmów dopasowanych do informacji już wyszukiwanych czy „lajkowanych”. Te uwarunkowania, związane z rozwojem sieci ICT, sprawiają iż odbiorcy interpretują otrzymywane informacje w sposób zgodny ze swoim światopoglądem, nie rozstrzygając o prawdziwości danego komunikatu i nie zdając sobie sprawy z „algorytmizacji” przekazywanych im informacji oraz ich filtrowaniu⁶⁴. Łączy się to z nowymi wzorcami zachowań oraz decyzji oraz formułowaniem opinii w oparciu o tzw. *fake newsy*.

Czynnikiem ostatnim jest także zjawisko anonimowego wyrażania krytycznych opinii na temat funkcjonujących w państwowych instytucjach środowiskach. Ma to związek z negowaniem statusu obecnych elit, do których również zaliczane jest środowisko sędziowskie oraz istniejącym przekonaniem o przynależności do wspólnoty o charakterze antysystemowym, której spójność bywa znacznie silniejsza niż pozostałych – a przez to staje się bardziej pociągająca. Sprawia to mechanizm zwany „zasadą mniejszości”, według której mniejszość uważana jest za większość, przez co wzrasta poziom samooceny członków danej grupy.

⁶³ M. Formela, *Konsumenci sprawiedliwości*, „Gazeta Gdańska”, 4 listopada 2016 r., sprostowanie artykułu z dnia 14 listopada 2016 r.

⁶⁴ M. Spitzer, *Risk and side effects of digital information technology*, referat wygłoszony podczas konferencji w Gdyni *Mobilność w sieci. Relacje – Bezpieczeństwo – Rozwój*, dn. 1 – 3 grudnia 2016 r.

Dodatkowo, Internet ułatwia wykształcenie poczucia takiej przynależności⁶⁵.

Właśnie w ten sposób działającej płaszczyźnie społecznej znajduje się opinia publiczna na temat sądownictwa w Polsce. Ponadto, w większości informacje na temat sądów i sędziów pochodzą od podmiotów pozasądowych, przez są w większości krytyczne, ze względu na brak identyfikacji i poczucie silnej odrębności środowiska sędziowskiego od reszty społeczeństwa. Coraz częściej również powtarzana jest teza o tym, iż negatywnie oceniane społecznie postawy przedstawicieli władzy sędziowskiej to skutek ich niezawisłości, a więc wyłączenia spod kontroli, co w społecznej percepcji często jest zrównane z bezkarnością i nadmiernym, nieuzasadnionym uprzywilejowaniem, szczególnie w sferze materialnej.

Podczas badania „Eurobarometru”, przeprowadzonego przez agencję badawczą TNS na zlecenie Komisji Europejskiej w roku 2016 wynikało, iż 45% ankietowanych Polaków dobrze ocenia niezależność sądów (dla porównania – średnia w Unii Europejskiej to 52% dobrych ocen niezależności sądów)⁶⁶. W Europejskim Sondażu Społecznym z 2014 r. wyniki pokazały, iż respondenci z Polski mieli najniższy wskaźnik zaufania społecznego spośród zestawionych z nimi państw (Niemcy, Francja, Czechy), jeśli chodzi

⁶⁵ A. Machnikowska, *W krzywym zwierciadle? Kilka uwag...*, dz. cyt.

⁶⁶ TNS Global 2016, *Czy sądy i sędziowie są niezależni? Postrzeganie wymiaru sprawiedliwości przez Polaków i Europejczyków*, http://www.tnsglobal.pl/coslychac/files/2016/08/Czy-s%C4%85dy-i-s%C4%99dziowie-s%C4%85-niezale%C5%BCni_Wyniki-europejskie_sierpie%C5%84-2016.pdf (dostęp: 13 września 2019 r.).

o poziom zaufania do systemu prawnego w kraju⁶⁷.

W przywoływanym wcześniej badaniu CBOS z 2017 r. ponad połowa badanych oceniła funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości jako „zdecydowanie złe”. W badaniu podkreśla się jednakże, iż wynik taki stanowi poprawę na przestrzeni lat w ocenie władzy sędziowskiej, gdyż przybyło osób oceniając ją dobrze⁶⁸. Zauważono również, iż osoby, które w ostatnich pięciu latach od roku 2017 zetknęły się z wymiarem sprawiedliwości, wystawiają w badaniach oceny gorsze, niż osoby, które w przywoływanym okresie nie miały do czynienia z sądami⁶⁹.

Respondenci wskazywali jako najważniejsze problemy wymiaru sprawiedliwości: przewlekłość postępowania (48% odpowiedzi), zbyt skomplikowane procedury sądowe (33% odpowiedzi), korupcję wśród sędziów (30% odpowiedzi), orzekanie zbyt niskich kar za przestępstwa (23% odpowiedzi), orzekanie na podstawie niewystarczającego materiału dowodowego (15% odpowiedzi), nagminne opóźnianie rozpraw (15% odpowiedzi), zbyt wysokie koszty postępowania sądowych (13% odpowiedzi), niewydolny system przepływu informacji między sądami (11% odpowiedzi), zła organizacja pracy w instytucjach (11% odpowiedzi), niekompetencję sędziów (9% odpowiedzi),

⁶⁷ B. Kociołowicz-Wiśniewska, B. Pilitowski *Ocena polskiego sądownictwa w świetle badań vol. 2. Bilans efektów reformy wymiaru sprawiedliwości w latach 2017 – 2019. Raport Fundacji Court Watch*, Toruń 2019 r., s. 20, https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/2014/04/ocena_polskiego_sadownictwa_w_swietle_badan_vol_2.pdf (dostęp: 13 września 2019 r.); European Social Survey, <https://www.europeansocialsurvey.org>.

⁶⁸ Komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej, *O przestrzeganiu prawa...*, dz. cyt., s. 6.

⁶⁹ Tamże, s. 7.

niewłaściwe traktowanie obywateli (8% odpowiedzi)⁷⁰. Pytani o stosunek do samych sędziów, badani najczęściej określali go jako ambiwalentny (45% wskazań). 24% respondentów określiło go jako negatywny, z kolei 22% badanych odpowiedziało, iż ma stosunek pozytywny⁷¹. W badaniu odnotowano, iż bezpośrednia styczność z wymiarem sprawiedliwości w niewielki sposób wpływa na różnice w ocenie sądownictwa i stosunku do niego⁷².

Polski wymiar sprawiedliwości od pewnego czasu poddawany jest ocenom wygłaszanych przez różne środowiska, głównie w środkach masowego przekazu. Opinie dotyczące funkcjonowania sądownictwa – często bardzo krytyczne, oparte na jednostkowych incydentach – ferowane są przez niektórych przedstawicieli polityki, nauki oraz środków masowego przekazu, zwykle osoby, które z wymierzaniem sprawiedliwości nie miały lub mają niewiele do czynienia. Generalizowanie jednostkowych przypadków być może wadliwych rozstrzygnięć, ale zapadłych w konkretnym stanie faktycznym, czy też niewłaściwej postawy sędziego jest niebezpieczne, godzi bowiem w autorytet władzy sądowniczej i daje asumpt do różnego rodzaju pomysłów reformatorskich.

Zmiany przepisów dotyczących ustroju sądów w ostatnich czasach często były dokonywane bez analizy skuteczności projektowanych celów, a także, co należy wyraźnie podkreślić, bez konsultacji ze środowiskiem sędziowskim, z pominięciem w wielu przypadkach opinii Krajowej Rady Sądownictwa (KRS). Znaczna część z wprowadzonych w tym trybie przepisów naruszała konstytucyjne gwarancje odrębności władzy sądowniczej

⁷⁰ Tamże.

⁷¹ Tamże, s. 10.

⁷² Tamże, s. 11.

i niezawisłości sędziów, co wielokrotnie zauważała KRS, a potwierdzał Trybunał Konstytucyjny (TK). Należy pamiętać, że zawarte w Konstytucji gwarancje sytuujące władzę sądowniczą jako odrębną i niezależną od innych władz są niewątpliwym osiągnięciem demokratycznego państwa prawnego. Nie wolno zatem nikomu niszczyć tego, co budujemy z trudem od 25 lat. Warto więc wskazać na niektóre aspekty poglądów nauki i orzecznictwa TK dotyczące konstytucyjnych norm regulujących te zagadnienia.

Podczas badania CBOS-u wskazano, iż czterech na stu badanych (4%) jest zdania, że sędziowie nie podlegają naciskom z zewnątrz. 20% ankietowanych nie jest takiego stanowiska pewna, ale stwierdza, że sytuacja istnienia nacisków zewnętrznych na sędziów ma miejsce w przypadku zdecydowanej większości orzeczeń. Około 38% ma natomiast mieszane odczucia, wyrażając pogląd, iż co do niezawisłości, występują tu sytuacje jej przestrzegania, ale również i naruszenia. Natomiast łącznie 23% badanych Polaków nie wierzy w niezawisłość sądów, stwierdzając przy tym, że wyroki są zazwyczaj zależne (20% odpowiedzi) lub zawsze (3% wskazań). Opinie na temat niezawisłości władzy sądowniczej, jak odnotowuje CBOS, od 2012 r. pozostają na tym samym poziomie.

W badaniach Eurobarometru, prowadzonych przez Eurostat na zlecenie Komisji Europejskiej z roku 2018, Polacy w 5% stwierdzili, iż raczej nie ufają wymiarowi sprawiedliwości. Odpowiedź „raczej ufam” wskazało 35% badanych, natomiast 7% respondentów stwierdziło, iż „trudno powiedzieć” czy ufają władzy

sędziowskiej w Polsce⁷³.

Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” w kwietniu 2019 r. opublikowało wyniki przeprowadzonego badania społecznego „Ocena sądownictwa oraz znajomość i postrzeganie stowarzyszeń sędziowskich w Polsce”⁷⁴, gdzie 57% respondentów wskazywało na zagrożenie niezależności sądów w Polsce, przeciwnego zdania było 23%. W odpowiedzi na pytanie o działania, na jakich polscy sędziowie powinni się skoncentrować, podawano przede wszystkim poprawę działania sądów (48% odpowiedzi), na dalszych miejscach najwięcej odpowiedzi procentowo miały obrona konstytucji i praworządności (43%) i zapobieganie upolitycznieniu sądownictwa (42%)⁷⁵.

Brak zaufania do sądownictwa, powszechna negatywna ocena efektywności sądów, przekonanie o upolitycznieniu i braku niezawisłości korelują z wypowiedziami w szeroko pojętych mediach, które odbijają się szerokim echem w społeczeństwie i sprawiają, że specjalne uprawnienia władzy sędziowskiej kreują obraz tej grupy jako „kasty”, wobec której obywatel nienależący do tego kręgu portretowany jest jako pokrzywdzony oraz zdyskryminowany faktem istnienia takowych uprawnień⁷⁶. Obecny

⁷³ *Standardowy Eurobarometr 90. Badania Krajowe. Opinia publiczna w Unii Europejskiej.* Jesień 2018.: https://ec.europa.eu/poland/sites/poland/files/docs/news/190301_eb90_pl_1.pdf (data dostępu: 14 września 2019).

⁷⁴ *Komunikat Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” z dnia 11 kwietnia 2019 r.*, <https://www.iustitia.pl/79-informacje/2981-57-badanych-polakow-uwaza-ze-niezalezosc-sadow-w-polsce-jest-zagrozona-a-tylko-23-ze-wszystko-jest-ok> (dostęp: 12 września 2019 r.).

⁷⁵ Respondenci wybierali więcej niż jedną odpowiedź.

⁷⁶ Zob. np. T. Mogła, *Ekspert zrobił porównanie. Zwykły Kowalski, a przywileje „nadzwyczajnej kasty” sędziów*, 26.04.2019

Minister Sprawiedliwości oraz jednocześnie Prokurator Generalny, Zbigniew Ziobro, dnia 23 sierpnia 2019 r., podczas obchodów Dnia Pamięci Ofiar Reżimów Totalitarnych, również określił władzę sądowniczą, a konkretniej sędziów w rozumieniu grupy zawodowej mianem „kasty” mówiąc: *Nie są nadzwyczajną kastą ani sędziowie reprezentujący jedną, ani drugą, ani jakąkolwiek inną stronę sporu. Bardzo ostrego sporu niestety, który wzbudził wiele emocji co do reformy wymiaru sprawiedliwości*⁷⁷.

Takie określenie władzy sądowniczej sugeruje wizerunek butnej, aroganckiej, stojącej ponad prawem, nietykalnej elity, uciskającej resztę społeczności. Obraz sądów w środkach przekazu medialnego separuje ją od obywateli, tworząc niejako właśnie tę odrębność, która wszakże jest sednem kastowości *per se*. Dzięki temu poglądy społeczne o sądach, które dowolnie posługują się prawem, są sformalizowane, zimne i opresyjne są utrwalane. Nie istnieją w obiegu informacje o codziennym, zwykłym funkcjonowaniu sądów, natomiast powszechne jest podawane rozstrzygnięcie wyrwanych z kontekstu, często uzasadnionych kwestiami związanymi z formalną stroną prawa bądź okolicznościami, które w danym komunikacie nie są podawane. Uwypuklić tu trzeba portretowanie Ministra Sprawiedliwości, który

r., <https://wiadomosci.wp.pl/ekspert-zrobil-porownanie-zwykly-kowalski-a-przywileje-nadzwyczajnej-kasty-sedziow-6245349890992257a> (dostęp: 14 września 2019 r.); J. M. Jackowski, *Kasta broniąca przywilejów*, 07.09.2016 r., <https://niezalezna.pl/85691-kasta-broniaca-przywilejow> (dostęp: 14 września 2019 r.); M. Janik, *Zarabiają trzy średnie krajowe, nie płacą ZUS, dostają bonusy. Kończy się "czas najwyższej kasty"?*, 22.03.2017 r., <https://innpoland.pl/133843,zarabiaja-trzy-srednie-krajowe-nie-placa-zus-dostaja-bonusy-konczy-sie-czas-najwyzszej-kasty> (dostęp: 14 września 2019 r.).

⁷⁷ <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2019-08-23/ziobro-sedziowie-nie-sa-nadzwyczajna-kasta/> (dostęp: 14 września 2019 r.).

często wstępuje do sprawy z osobistą interwencją, niczym ostatni sprawiedliwy szeryf⁷⁸.

Jednak nie tylko media kształtują percepcje społeczną, jest to też osobista styczność z sądami. Jednak należy tu pamiętać, iż w sytuacji sporu na drodze sądowej następuje konfrontacja wyobrażeń danej jednostki na temat przebiegu procesu z faktycznym jego przebiegiem, a także osobą sędziego⁷⁹. Należy też wziąć pod uwagę, iż „przegranie” sprawy powoduje u przeciętnego człowieka reakcję frustracji oraz złości, poczucie bycia niezrozumianym i niewysłuchanym. Powoduje to, że wyraża on opinię o nierzetelnym i opieszałym prowadzeniu sprawy, przekupstwie sędziów, braku ich niezawisłości, a także arogancji i przekonaniu o byciu lepszym niż inni⁸⁰.

Z pewnością na poczucie, iż sędziowie są oderwani od społeczeństwa w negatywny sposób rozumienia tego terminu wpływa fakt, iż w bezpośredniej styczności z sądami obywatele podczas wysłuchania ustnego uzasadnienia lub zapoznawania się z uzasadnieniem danego orzeczenia na piśmie, często zamiast przedstawienia toku rozumowania i przyjęciu rozważenia dowodu oraz argumentacji stron i słuszności tych elementów otrzymują długi wywód, sporządzony hermetycznym językiem prawniczym, podpartym autorytetem orzecznictwa i doktryny, często niezrozumiałymi dla osób spoza środowiska prawniczego, co sprawia że komunikacja między obywatelem, a władza

⁷⁸ A. Machnikowska, *W krzywym zwierciadle? Kilka uwag...*, dz. cyt.

⁷⁹ K. Daniel, *Normatywny i społeczny obraz sędziego*, [w:] *Sądy w opinii społeczeństwa polskiego*, red. M. Borucka-Arctowa, K. Pałeczki, Kraków 2003, s. 117.

⁸⁰ J. Neimanis, R. Matjusina, *Judge impartiality in comprehensive judicial development*, “European Integration Studies” 2011, vol. 5, s. 89.

sądowniczą jest zanurzona w niezrozumieniu dla siebie⁸¹. Tworzy to również wizerunek sądu jako nierozumiejącego racji „zwykłych ludzi” i oceniającego obywateli „z góry”, co powoduje opinie, jakoby sąd orzekał wedle własnego uznania. Trzeba jednak wypunktować, iż taka forma uzasadnień najczęściej wynika z praktyki reprezentowania stron przez profesjonalnych pełnomocników oraz ewentualności zaskarżenia danego orzeczenia do wyższej instancji, przez co powstaje obowiązek wydania wyroku, który nie zostanie zmieniony⁸².

Oprócz powyżej przywołanej argumentacji na postrzeganie społeczne władzy sędziowskiej wpływają także przede wszystkim ustrojowo-systemowe problemy sądownictwa. Chaotyczne, posiadające luki prawne ustawodawstwo rodzą negatywne skutki dla sędziów, którzy takie prawo stosują, co powoduje, że wymiar sprawiedliwości staje się niesprawny, a odpowiedzialność za przepisy prawne przenoszona jest na sędziów, gdyż społeczeństwo utożsamia nie tylko stosowanie, ale i stanowienie prawa z władzą sądowniczą, a konkretniej z sędzią, z którym mają, nawet pośredni, kontakt⁸³. Ustawodawstwo krajowe w Polsce ulega

⁸¹ A. Machnikowska, *Zasada niezawisłości sędziowskiej a wykładnia prawa*, [w:] *Wykładnia prawa. Tradycja i perspektywy*, red. M. Hermann, S. Sykuna, Warszawa 2016; M. Romanowicz, *Argument z autorytetu w dyskursie sądowym – próba wyjaśnienia*, [w:] *Wykładnia Konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, red. T. Stawecki, J. Winczorek, Warszawa 2014, s. 511 – 515; M. Romanowicz, *Utrwalona linia orzecznicza jako argument z (własnego) autorytetu sądowego*, [w:] *Rola orzecznictwa w polskim systemie prawnym*, red. T. Giaro, Warszawa 2016, s. 194, 198 – 200.

⁸² Projekt Narodowego Centrum Nauki, *Trzecia władza sądów i sędziów w Polsce z perspektywy teorii i filozofii prawa*, Narodowe Centrum Nauki nr 2013/11/B/HS5/04156.

⁸³ Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”, *Diagnoza świadomości prawnej Polaków 2016*, www.di.com.pl/diagnoza-swiadomosci-prawnej-polakow-2016-54682, s. 7, 13 – 19 (dostęp: 14 września 2019 r.).

ciągłym zmianom o skomplikowanej redakcji przepisów, które często w całości systemu prawa okazują się niespójne, a samo prawodawstwo często okazuje się opóźnione w stosunku do zmian społeczno-gospodarczych⁸⁴. Ten stan legislacyjny sprzyja pojawieniu się poglądom o sądach jako o nadzwyczajnej elicie, zwłaszcza w obliczu relatywnie dobrej zaamożności tej grupy, posiadaniu uprawnień na tle społecznym, prawnym i instytucjonalnym. Sędziowie rozstrzygają w niesprawnym systemie prawodawczym, który jest wyprzedzany przez rzeczywistość społeczną lub do której nie są dostosowani w sposób poprawny, co sprawia, iż wydawanie orzeczeń staje się bardzo trudne, czasochłonne i kosztowne, a także często w takim stanie rzeczy nie istnieją odpowiednie środki prawne do udzielenia pomocy poszkodowanym. Przykładem mogą tu być sprawy tzw. piramid finansowych czy oszustw na tle majątkowym bądź patologii w systemie relacji pracodawca – pracownik lub wykonawca – podwykonawca. Do tego wszystkiego dołożyć też trzeba niesprawność organizacyjną sądów, przejawiającą się w przewlekłości postępowań⁸⁵, wynikających przede wszystkim z wpływania do sądu coraz większej liczby spraw, do których nie jest przygotowany sprawny system teleinformatyczny, odpowiednia liczba kadr administracyjnych, obsad sędziowskich i personelu pomocniczego, przy jednoczesnym obciążeniu biurokracją, ograniczeniach władztwa prezesów sądu oraz niechęci społeczeństwa do rozstrzygania spraw w wyniku mediacji.

⁸⁴ A. Machnikowska, *W krzywym zwierciadle? Kilka uwag...*, dz. cyt.

⁸⁵ A. Machnikowska, *Prawo do sądu, a szybkość postępowania cywilnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. 35, s. 281-294.

Na społeczne postrzeganie sądownictwa mają też wpływ takie czynniki jak braki w wiedzy prawniczej, co przekłada się na niezrozumienie koherentności zasady niezawisłości, a przez to jej połączenia z przywilejami władzy sądowniczej, historyczne zaszczości, zwłaszcza z okresu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, w której funkcjonował silnie upolityczniony wymiar sprawiedliwości, szczególnie w okresie powojennym tzw. stalinizmu, wypowiedzi i materiały dziennikarskie, a także opinie klasy politycznej. Wszystko to sprawia, iż środowisko sędziowskie podlega ocenie silnie zgeneralizowanej i nacechowanej negatywnie.

Przywileje władzy sądowniczej w kontekście niezawisłości i niezależności wymiaru sprawiedliwości

Zgodnie z zasadą trójpodziału władzy, ugruntowanej konstytucyjnie⁸⁶, sądy i trybunały są odrębną i niezależną władzą w stosunku do dwóch pozostałych władz. Są to cechy, które z pewnością odróżniają władzę sądowniczą, jako przymioty o charakterze konstytuowanym, gdyż wymiar sprawiedliwości nie mógłby istnieć, gdyby był podporządkowanym jakimkolwiek innym podmiotom. Jak ujął to Sędzia Sądu Najwyższego Stanisław Dąbrowski, ówczesny Pierwszy Prezes SN: „Niezawisłość jest wartością niezmiernie istotną, bez której w ogóle nie można mówić o sędziach ani o niezależnym sądzie. Sąd, w którym orzekaliby sędziowie zawisli, byłby tylko z nazwy sądem⁸⁷”. Równocześnie,

⁸⁶ Art. 173 *Konstytucji RP*.

⁸⁷ S. Dąbrowski, *Wystąpienie SSN Stanisława Dąbrowskiego, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego na konferencji „Niezależność sądów i niezawisłość sędziów gwarancją praworządności i praw człowieka”*, KRS 2014/1/27-29, Warszawa 2014, System Informacji Prawnej LEX.

władza ta jest równorzędna wobec władzy ustawodawczej i wykonawczej, gdyż trójpodział oznacza równość, a nie stosunki nadrzędności lub podrzędności⁸⁸. Podział władzy na zasadzie równowagi i hamowania (*check and balance*) zapobiega nadużywaniu władzy⁸⁹, gdyż pozostałe z gałęzi trójpodziału posiadają instrumenty pozwalające hamować naruszenia⁹⁰.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego pokazuje, że monteskiuszowska zasada podziału władzy zakłada, iż system organów państwa powinien zawierać wewnątrz mechanizmy, które zapobiegą nadużyciom oraz próbom koncentracji władzy, tak aby zapewnić poszanowanie wolności i praw obywatelskich. Rozdzielenie władz oznacza, że każda z nich powinna posiadać kompetencje materialne, które odpowiadają ich istocie, a dodatkowo każda władza powinna zachować pewne minimalne uprawnienia, które stanowią o zachowaniu tejże istoty. O ile jednak kompetencje władzy ustawodawczej oraz wykonawczej mogą się przenikać, tak władza sędziowska, ze względu na jej charakter musi pozostać odrębna⁹¹.

Niezależność i niezawistość sędziowska, szczególnie w stosunku do władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej to fundament tegoż stosunku. Są to w doktrynie oraz orzecznictwie

⁸⁸ S. Dąbrowski, *Granice dopuszczalnej ingerencji władzy wykonawczej i ustawodawczej we władzę sędziowską*, [w:] *Niezależność sądownictwa i zawodów prawniczych jako fundamenty państwa prawa. Wyzwania współczesności*, red. T. Wardyński, M. Niziołek, Warszawa 2009, s. 110.

⁸⁹ K. H. Schwab, P. Gottwald, *Verfassung und Zivilprozess*, Bielefeld 1984, s. 6.

⁹⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 68–69.

⁹¹ Orzeczenie TK z dnia 21 listopada 1994 r., K 6/94, OTK 1994, nr 2, poz. 39; wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., K 8/99, OTK 1999, nr 3, poz. 41; wyrok TK z dnia 29 listopada 2005 r., P 16/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119.

zasady o podstawie ustrojowej, które nie mogą być zmienione przepisami rangi ustawowej⁹². Wynika to z zadania, do jakiego została powołana władza sądownicza – sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Powiązania między władzą sądowniczą, a dwoma pozostałymi nie mogą więc ingerować w niezależność i niezawisłość sędziowską, zarówno pod względem ustrojowym, organizacyjnym, jak i co do formy oraz treści wydawanych orzeczeń. Szczególne uprawnienia władzy sędziowskiej, określane jako przywileje, to przede wszystkim gwarancje zachowania tejże niezawisłości i niezależności. Mają one zrekompensować sędziemu zakaz dodatkowego zatrudnienia, prowadzenia działalności gospodarczej oraz zapobiec czerpaniu korzyści z posiadanej władzy. Ich celem jest też gwarancja tego, iż kwestie związane z uposażeniem, zabezpieczeniem społecznym czy wykonywaniem powierzonych zadań nie staną się instrumentem, za pomocą którego władza ustawodawcza lub wykonawcza mogłaby wywierać naciski lub mieć nieuzasadniony i nieuprawniony wpływ na wymiar sprawiedliwości.

Wymagania, jakim powinna odpowiadać osoba, która zostaje powołana na stanowisko sędziego są bardzo wysokie. Konieczne jest ukończenie studiów wyższych prawniczych, uzyskanie tytułu magistra oraz odbycia aplikacji sędziowskiej zakończonej egzaminem (lub posiadaniem określonego stażu w innym zawodzie prawniczym, wskazanym w ustawie), posiadania odpowiedniego wieku (29 lat), a także nieposzlakowanej opinii i nieskazitelnego charakteru. Towarzyszy temu wielostopniowa procedura powołania sędziego, podczas której poddawany jest weryfikacji⁹³,

⁹² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, dz. cyt., s. 70.

⁹³ S. Dąbrowski, *Kilka uwag o kondycji sędziów*, KRS 2014/1/20-24, Warszawa 2014, System Informacji Prawnej LEX.

stąd wyrażana jest opinia, iż zawód sędziego to „korona zawodów prawniczych”. Po powołaniu na urząd sędziego ma obowiązek stałego podnoszenia kwalifikacji zawodowych, poprzez uczestnictwo w szkoleniach oraz innych formach doskonalenia zawodowego, przez cały okres służby, aż do przejścia w stan spoczynku⁹⁴.

Państwo prawa rozumiane jest jako twór, który przenika idea sprawiedliwości. Urzeczywistnienie tej idei to w wielkiej mierze rola sądownictwa. Wykładnia prawa przez sądy wiąże nie tylko strony danego sporu, ale też władze ustawodawczą i wykonawczą. Pełnienie przez sędziego swoich funkcji w sposób, jaki wymaga tego ustawa zasadnicza wymaga zatem gwarancji niezależności w działaniu. Uprawnienia, którymi charakteryzuje się urząd sędziowski nie są zatem przywilejami, w ramach rozumienia jako przynależnych elitarnej grupie specjalnych praw, których odmawia się reszcie, ale są to warunki należytego wypełniania obowiązków jako sędziego⁹⁵.

Niezawisłość sędziowska to przede wszystkim wolność od wpływów zewnętrznych – nie tylko od władzy wykonawczej i ustawodawczej, ale też innych przedstawicieli władzy sądowniczej, wszystkich osób postronnych, w tym też polityków oraz mediów⁹⁶. Bez tego sędziowie byłiby tylko urzędnikami, którzy wykonują polecenia przełożonych, a to oznaczałoby, iż obywatele pozostają bez prawa do sądu, co w konsekwencji daje brak ochrony praw

⁹⁴ Tamże.

⁹⁵ A. Górski, *Władza sądownicza nie domaga się przywilejów*, „Rzeczpospolita”, 11 czerwca 2013 r., <https://www.rp.pl/arttykul/1018251-Wladza-sadownicza-nie-domaga-sie-przywilejow.html> (dostęp: 14 września 2019 r.).

⁹⁶ A. Rutkowska, *Niedopuszczalna ingerencja władzy wykonawczej w uprawnienia władzy sądowniczej. Glosa do wyroku ETPC z dnia 27 maja 2014 r., 20261/12*, „Przegląd Sądowy” 2015, nr 7-8, s. 213.

i wolności człowieka.

Sędziemu powinno stworzyć się stan, w którym posiada taką pozycję ustrojową, dzięki której jego urząd sprawowany jest w sposób zgodny z ideą sprawiedliwości, praworządności, zasad prawa obowiązujących w systemie, w zgodzie z własną moralnością i sumieniem, w sposób wolny od nacisków, pochodzących zarówno z obaw formułowanych zewnątrz, jak i wewnątrz, w lęku o byt własny i najbliższych⁹⁷. Stąd uprawnienia, bardzo różne od tych, które przysługują innym grupom instytucjonalnym czy zawodowym, są uzasadnione standardem ochrony prawnej zapewnianej przez demokratyczne państwo prawa⁹⁸. Na uprawnienia, które kształtują zagadnienia, takie jak stabilność urzędu, niezawisłość organizacyjna, odpowiednie uposażenie materialne powinno się zatem patrzeć w szerszym zakresie, z uwzględnieniem niezależności sędziowskiej jako gwarancji wolności i praw obywatelskich. Zyskanie większości parlamentarnej lub jak na Węgrzech – konstytucyjnej – przez jedną partię pokazuje, iż nawet w państwie demokratycznym istnieją zagrożenia fundamentów państwa prawa, które rozpoczynają się od ograniczania niezawisłości sędziowskiej, gwarantowanej konstytucyjnej. Pozostaje zadać sobie tu pytanie, czy działania te mają prowadzić do całkowitego unicestwienia władzy sądowniczej jako władzy niezależnej i podporządkowanie władzy ustawodawczej i wykonawczej. Gwarancje w postaci uprawnień nieprzynależnych lub przynależnych w mniejszym zakresie innym grupom wyróżnianym w społeczeństwie to przymiot niezawisłości wymiaru sprawiedliwości, odróżnienie

⁹⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, dz. cyt., s. 361.

⁹⁸ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 15; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, nb. 156.

sprawiedliwego sędziego od spolegliwego urzędnika.

Wydarzenia i reformy ostatnich lat w zakresie sądownictwa Polsce i na Węgrzech pokazują, iż prawidłowe zabezpieczenie wartości demokratycznych to również utrzymanie wyodrębnienia władzy sędowniczej poprzez gwarancję jej niezawisłości, między innymi, przez utrzymanie prerogatyw. Podobnie interpretuje takie stanowisko Trybunał Konstytucyjny, stanowiąc, iż: „Celem zasady podziału władz jest m.in. ochrona praw człowieka przez uniemożliwienie nadużywania władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów⁹⁹.” Podejście takie wyraża też prawo międzynarodowe. Art. 6 EKPC mówi o prawie do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd. Europejski Trybunał praw Człowieka w sprawie Campbell i Fell przeciwko Wielkiej Brytanii¹⁰⁰ wyjaśnił pojęcie „niezawisłości” jako:

- sposób powoływania członków i czas trwania ich kadencji,
- istnienie gwarancji chroniących przed zewnętrznymi naciskami na członków tego organu,
- postrzeganie danego organu jako niezawisłego.

Trybunał podkreślił, iż mówiąc o „zewnętrznych naciskach”, to należy tu zachować następujące środki ochrony przed ich wystąpieniem:

- nieusuwalność sędziego w okresie sprawowania urzędu,
- niepodleganie władzy sędowniczej jakimkolwiek wskazówkom ze strony władzy wykonawczej.

⁹⁹ Orzeczenie TK z 09.11.1993, K 11/93, OTK 1993, nr 2, poz. 37

¹⁰⁰ Wyrok ETPC w sprawie Campbell i Fell vs. Wielka Brytania z dnia 28 czerwca 1984 r., 7819/77, 7878/77.

Rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy¹⁰¹ dotyczące sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności, na podstawie art. 6 EKPC stwierdzają, iż wolność od nacisków to nie przywilej sędziego, lecz gwarancja rządów prawa w państwie, w konsekwencji czego zaleca państwom członkowskim powstrzymania się od krytyki orzeczeń sędziowskich, aby nie podważać społecznego zaufania do sądownictwa i tym samym umniejszać niezawisłości władzy sądowniczej.

Trybunał Sprawiedliwości UE interpretuje niezawisłość jako „ochronę wspomnianego organu [sądu – przyp. aut.] przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi, mogącymi zagrozić niezależności osądu przez jego członków rozpatrywanych sporów. Tego rodzaju gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, mianowania, okresu trwania kadencji oraz powodów wyłączenia i odwołania jego członków, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu podmiotów prawa, wszelką uzasadnioną wątpliwość, co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności w odniesieniu do sprzecznych ze sobą czynników zewnętrznych oraz neutralności w odniesieniu do sprzecznych ze sobą interesów. W tym względzie – aby uznać, że organ spełnia warunki dotyczące niezawisłości – konieczne jest w szczególności, aby przypadki odwołania członków tego organu były oparte na wyraźnych przepisach ustawowych¹⁰²”.

¹⁰¹ Rekomendacja nr CM/Rec (2010) 12 Komitetu Ministrów dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności, <https://rm.coe.int/16807096c1> (dostęp: 15 września 2019 r.).

¹⁰² Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości (pierwsza izba) z dnia 14 maja 2008 r. Jonathan Pilato przeciwko Jean-Claude Bourgault. Wniosek o wydanie

ZAKOŃCZENIE

Niezależność to konstytucyjna cecha sądów, która kształtuje ich status jako władzy oraz chroni zasadę państwa prawa, jaką jest prawo do sądu¹⁰³. W ostatnich latach, począwszy od roku 2016 r., emocjonalną narrację medialną co do nagłościonych, kontrowersyjnych w społecznym postrzeganiu orzeczeń zastępował coraz częściej głos sędziów, szczególnie na temat samego sądownictwa oraz ocen formułowanych na ten temat. Równoległe do tego coraz mocniej wybrzmiały krytyczne opinie na temat wymiaru sprawiedliwości, przypisywane „ludowi” jako bezmiennemu ogółowi, który postrzega władzę sądowniczą, jako „kastę”, która arogancko używa swoich uprawnień jako nieznanym reszcie społeczeństwa „przywilejów”.

Środowisko prawnicze identyfikowało negatywne opinie, już formułowane jako rezultaty społecznych badań, jako skutek informacyjnej polityki na temat sądów połączonej z niskim stanem wiedzy prawnej Polaków¹⁰⁴. Relacje między sądownictwem, a społeczeństwem obywatelskim to wiele powiązań systemowych, z których potem rodzi się dane postrzeganie przez te podmioty. Ich główne źródło to kulturowo-komunikacyjna dynamika stosunków społecznych. Część z poglądów obu stron, wiedza na temat odmiennych informacji nie będzie miała odzwierciedlenia

orzeczenia w trybie prejudycjalnym: Prud’homie de peche de Martigues - Francja. Sprawa C-109/07. z dnia 14 maja 2008 r., C-109/07, nr Legalis 126660.

¹⁰³ W. Sanetra, *Sądy powszechne i Sąd Najwyższy jako władza sądownicza*, „Przegląd Sądowy” 2008, nr 6, s. 6.; *Trzecia władza. Sady i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyta, Gdańsk 2008, s. 97 i nast.

¹⁰⁴ A. Machnikowska, *W krzywym zwierciadle? Kilka uwag...*, dz. cyt.

w rzeczywistości. Status sędziego w pewnych okolicznościach może być silnie determinowany sprawną społeczną komunikacją. Jeżeli jednak owa komunikacja odbywa się w warunkach kryzysu zaufania w relacjach międzyludzkich oraz społeczeństwa przebudźcowanego, to powstaje tu bardzo trudne wyzwanie, gdyż sędziowie w takim stanie chętniej będą przyjmować gotowe schematy argumentacyjne najbliższego otoczenia, wobec trudności w samodzielnej interpretacji informacji. Tymczasem przyjmowanie hermetycznych poglądów ma to do siebie, iż prowadzi do wybiórczości odebranych komunikatów oraz zastępowania wiadomości nieotrzymanych swoimi domniemaniami i emocjami.

Brak koherencji pod względem pozycji sędziego oraz idei rządzących państwem prawa i miejsca władzy sądowniczej w demokracji powoduje zniekształcenie relacji sąd – obywatel. Zależności w systemie wymiaru sprawiedliwości to ważna część świadomości społeczeństwa obywatelskiego oraz procesów sprawowania wymiaru sprawiedliwości

Niezależność i niezawistość sędziowska powinna być traktowana kompleksowo, jako fundament stabilnego działania mechanizmów demokracji, w której szanowane i chronione są prawa jednostek. Konstytucyjne gwarancje niezależności sądów jednak nie są całkowitym zabezpieczeniem, potrzebne są przepisy rangi ustawowej i niższej, które będą je wykonywać, stąd nie można postrzegać uprawnień sędziowskich jako nieuzasadnionych przywilejów, ale instrumentów mechanizmów demokracji, gdyż sędziowska niezależność i niezawistość jest jej gwarancją.

Konstatując oraz przedstawiając wnioski płynące z niniejszego artykułu – biorąc pod uwagę kontekst europejski, w Polsce panuje niski stopień zaufania do sądownictwa oraz ciągle pojawia się

wysoki (jak na standardy europejskie) współczynnik ocen negatywnych, jeżeli chodzi o funkcjonowanie, jednakże trzeba zauważyć, iż z każdym rokiem coraz bardziej przeważają oceny pozytywne oraz wyższy stopień zaufania do organów sądowych. Na ciągle wysoki stopień negatywności w owych opiniach społecznych przekłada się przede wszystkim kontekst historyczny, jeśli chodzi o administrację państwową oraz organy sądowe, braki w kadrach administracyjno-technicznych, a także sędziowskich, które przekładają się na niewydolność i przewlekłość postępowania, a także liczne luki prawne i chaotyczność procesów ustawodawczych, prowadzących do powstania trudności orzeczniczych. Na obecną sytuację w formułowaniu ocen społecznych na temat systemu sądowego wpływa też narracja obecna w środkach masowego przekazu, z naciskiem przede wszystkim na coraz częściej pojawiające się *fake newsy*, manipulujące rzeczywistością społeczną. Należy też w sposób wyraźny wskazać, iż we współczesnych latach kurs władzy politycznej również negatywnie kształtował dyskurs wokół polskiego sądownictwa oraz rozumienia uprawnień przysługujących sędziom z pejoratywnym ich pojmowaniem. Wydaje się, iż ma to wyraźny wydźwięk próby oddziaływania na opinię społeczną w celu jej polaryzacji w stosunku do władzy sędziowskiej i zmiany na własną korzyść zasad stanowiących fundament państwa prawa.

Jednakże, w obliczu powyższych rozważań, nie można dopuścić do sytuacji, w której hasło niezawisłości stanie się elementem gry, próbą zachowania statusu quo uprawnień przy jednoczesnym braku deklaracji własnych zobowiązań i należytego sprawowania

obowiązków względem systemu prawa oraz społeczeństwa¹⁰⁵. Możliwe, że poprawa funkcjonalności sądów będzie wymagała zniesienia niektórych praw przysługujących sędziom, lecz być może będzie to konieczne w celu przywrócenia społecznego autorytetu¹⁰⁶ i sprawnej reformy wymiaru sprawiedliwości w tych obszarach, w których nie funkcjonuje w sposób prawidłowy.

Kończąc niniejsze rozważania, warte zacytowania są słowa wybitnego polskiego prawnika, Eugeniusza Waśkowskiego: „Niezawisłości sędziowskiej grozi niebezpieczeństwo ze strony organów władzy państwowej oraz osób prywatnych, w szczególności tych, które zwracają się do sądu o obronę ich praw. Z obu tych stron niezawisłość sędziowską należy zawarować przez dostateczne gwarancje. Ażeby ochronić niezawisłość sędziowską przed wpływami innych organów władzy państwowej, nie należy podporządkowywać sędziów tym organom, lecz stworzyć z sądownictwa całkiem odrębną władzę. Na tym miała polegać zasada samoistności, czyli niezależności władzy sądowniczej, będącej jednym z przejawów zasady podziału władz¹⁰⁷”.

¹⁰⁵ T. Stawecki, *Niezależność zawodów prawniczych i rządy prawa w społeczeństwie postkomunistycznym*, [w:] *Niezależność sądownictwa...*, dz. cyt., s. 72.

¹⁰⁶ C. Jaworski, *Niezależność i niezawisłość*, [w:] *Etyka zawodów prawniczych, etyka prawnicza*, red. H. Izdebski, P. Skuczyński, Warszawa 2006, s. 112.

¹⁰⁷ E. Waśkowski, *Podręcznik procesu cywilnego*, Wilno 1932, s. 38.

Bibliografia

Wykaz aktów prawnych:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483.

Europejska Karta Statusu Sędziów z 8-10.7.1998 r., CCJE (2010)3.

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284.

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, Dz. U. z 2001 r., nr 98, poz. 1070.

Rekomendacja nr CM/Rec (2010) 12 Komitetu Ministrów dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności.

Zalecenie Nr R(94)12 dotyczące niezawisłości, efektywności i roli sędziów, przyjęte 13.10.1994 r. przez Komitet Ministrów Rady Europy.

Orzecznictwo:

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 listopada 1994 r., K 6/94, OTK 1994, nr 2, poz. 39.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2005 r., P 16/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Campbell i Fell vs. Wielka Brytania z dnia 28.06.1984 r., 7819/77, 7878/77, nr Legalis 127761.

Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości (pierwsza izba) z dnia 14 maja 2008 r. Jonathan Pilato przeciwko Jean-Claude Bourgault. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: Prud'homie de peche de Martigues - Francja. Sprawa C-109/07 z dnia 14 maja 2008 r., C-109/07, nr Legalis 126660.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 21.2.1975 r., Golder vs. Wielka Brytania (skarga Nr 4451/70), nr Legalis 127806.

Wyrok z dnia 23.06.1981 r. w sprawie LeCompte, Van Leuven and de Meyre , sygn. akt 6878/75, 7278/75.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28.01.1991 r., sygn. 13/90, nr Legalis 1364701.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 09.11.1993, K 11/93, OTK 1993, nr 2, poz. 37.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27.1.1999 r., K 1/98, OTK 1999, nr 1, poz. 3.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16.01.2009 r., I PK 103/08, numer Legalis 235129, OSNAPiUS 2010 nr 15-16, poz. 181.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 30.11.2010 r., Henryk Urban i Ryszard Urban v. Polska (skarga Nr 23614/08), nr LEX 621419.

Wyrok Alkotmánybíróság z 16.7.2012 r., Nr 33/2012, Magyar Közlöny 2012, Nr 95.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 27.05.2014 r., sygn. akt 20261/12.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9.12.2015 r., K 35/15, nr Legalis 1364701.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 6.2.2018 r., Volkov v. Ukraina (skarga Nr 21722/11), nr Legalis 1718817.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 28.02.2018 r., C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, EU:C:2018:117.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 1999 r., K 8/99, OTK 1999, nr 3, poz. 41.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 27.02.2018 r., sygn. akt C-64/16.

Literatura przedmiotu:

Appleby G., Blackham A., *The Shadow of the Court*, British Institute of International and Comparative Law, Cambridge 2018.

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 1999.

Choi S.J., Mitu Gulati M., Posner E. A., *The Law and Policy of Judicial Retirement*, John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper No. 55, Chicago 2013.

Dąbrowski S., *Kilka uwag o kondycji sędziów*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2014, nr 1.

Dąbrowski S., Łazarska A., *Nadużycie władzy sędziowskiej*, „Polski Proces Cywilny” 2012, nr 1.

Dąbrowski S., Łazarska A., *O sprawiedliwości w wymiarze sprawiedliwości*, „Palestra” 2012, nr 9-10.

Dąbrowski S., *Wystąpienie SSN Stanisława Dąbrowskiego, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego na konferencji „Niezależność sądów i niezawisłość sędziów gwarancją praworządności i praw człowieka”*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2014, nr 1.

Domański H., Sawiński Z., *Sprawiedliwe nierówności zarobków*, „Studia Socjologiczne” 2012, 3 (206).

Ereciński T., *Aktualne problemy ustroju sądownictwa*, „Państwo i Prawo” 1981, z. 5.

Ereciński T., Gudowski J., Iwulski J., *Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2002.

Ereciński T., Gudowski J., Iwulski J., *Prawo o ustroju sądów powszechnych, Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2010.

Etyka zawodów prawniczych, etyka prawnicza, red. H. Izdebski, P. Skuczyński P., Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2006.

- Florek L., *Prawo pracy*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2010.
- Formela M., *Konsumenci sprawiedliwości*, „Gazeta Gdańska”, 4 listopada 2016 r.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2007.
- Goldtrophe J. H., *Analysing Social Inequality: A Critique of Two Recent Contributions from Economics and Epidemiology*, European Sociological Review Vol. 26, Nr 6 2010
- Górski A., *Władza sądownicza nie domaga się przywilejów*, „Rzeczpospolita”, 11 czerwca 2013 r.
- Gudowski J., *Urząd sędziego w prawie o ustroju sądów powszechnych*, „Przegląd Sądowy” 1994, nr 11–12.
- Hauser R., *Odrębność władzy sądowniczej w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego - zagadnienia wybrane*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2015, nr 1.
- Hayduk-Hawrylak I., KołECKI B., WleKlińska A., *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2018.
- Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Standardy prawne Rady Europy. Zalecenia*, t. IV, red. J. Jasiński, Oficyna Naukowa, Warszawa 1997.
- Kociołowicz – Wiśniewska B., Pilitowski B., *Ocena polskiego sądownictwa w świetle badań vol. 2. Bilans efektów reformy wymiaru sprawiedliwości w latach 2017 – 2019. Raport Fundacji Court Watch*, Fundacja Court Watch Polska, Toruń 2019.
- Konstytucja RP*, t. II, red. M. Safjan, L. Bosek L., Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Kubiak R., *Wynagrodzenie proporcjonalne do godności urzędu sędziego i ciężaru jego odpowiedzialności (przegląd europejski)*,

„Przegląd Sądowy” 1996, nr 11-12.

Lawson R., *Ochrona niezawisłości sądownictwa - możliwości i ograniczenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka [cz.1]*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 8.

Legitymizacja władzy sądowniczej, red. A. Machnikowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2016.

Liszcz T., *Prawo pracy*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2011.

Machnikowska A., *Prawo do sądu, a szybkość postępowania cywilnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. 35.

Masternak-Kubiak M., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Kraków 2003.

Mik B., *Kilka refleksji na temat artykułu B. Wagner o sędziowskim stanie spoczynku... i nie tylko*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 9.

Montesquieu de Ch. L., *O duchu praw*, t. I, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1957.

Neimanis J., Matjusina R., *Judge impartiality in comprehensive judicial development*, European Integration Studies 2011, vol. 5.

Niezależność sądownictwa i zawodów prawniczych jako fundamenty państwa prawa, Wyzwania współczesności, red. T. Wardyński, M. Niziołek, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2009.

Pozycja ustrojowa sędziego, red. R. Piotrowski, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

Rola orzecznictwa w polskim systemie prawnym, red. T. Giaro, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Rutkowska A., *Niedopuszczalna ingerencja władzy wykonawczej w uprawnienia władzy sądowniczej. Glosa do wyroku ETPC z dnia 27 maja 2014 r., 20261/12*, „Przegląd Sądowy” 2015.

Sądy w opinii społeczeństwa polskiego, red. M. Borucka-Arctowa,

- K. Patecki, Wydawnictwo Ratio, Kraków 2003.
- Schwab K.H., P. Gottwald, *Verfassung und Zivilprozess*, Wydawnictwo Gieseking, Bielefeld 1984.
- Ślęzak K., *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2015.
- Sowińska M., *Wynagrodzenie sędziego – wybrane zagadnienia*, "Monitor Prawniczy" 2014, nr 11.
- Spitzer M., *Risk and side effects of digital information technology*, referat wygłoszony podczas konferencji w Gdyni *Mobilność w sieci. Relacje – Bezpieczeństwo – Rozwój*, dn. 1 – 3 grudnia 2016 r.
- Trzecia władza. Sady i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyta, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008.
- Wykładnia Konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, red. T. Stawecki, J. Winczorek, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Stępień-Załucka B., *Niezawisłość sądownictwa a niezależność sądów i niezawisłość sędziów*, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. LXXXV.
- Stępień-Załucka B., *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez Sąd Najwyższy w Polsce*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2016.
- Stępień-Załuska B., *Sędziowski stan spoczynku. Studium kontytucyjnoprawne*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2019.
- Waśkowski E., *Podręcznik procesu cywilnego*, Drukarnia Zorza, Wilno 1932.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2000.
- Wykładnia prawa. Tradycja i perspektywy*, M. Hermann, S. Sykuna, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2016.
- Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji*.

Materiały naukowe XXXVIII Sesji Katedr Prawa Konstytucyjnego Jamrozowa Polana 7–8 VI 1996 r., red. K. Wójtowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997.

System organów w Konstytucji RP, red. H. Zięba-Zalucka, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2007 r.

Żurawik A., *Ustrój sądownictwa w Polsce*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2013 r.

Inne:

Komunikat Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” z dnia 11 kwietnia 2019 r., <https://www.iustitia.pl/79-informacje/2981-57-badanych-polakow-uwaza-ze-niezaleznosc-sadow-w-polsce-jest-zagrozona-a-tylko-23-ze-wszystko-jest-ok>.

Komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej, O przestrzeganiu prawa i funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości w Polsce, Warszawa 2013, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_005_13.PDF.

Projekt Narodowego Centrum Nauki, Trzecia władza sądów i sędziów w Polsce z perspektywy teorii i filozofii prawa, Narodowe Centrum Nauki nr 2013/11/B/HS5/04156.

Standardowy Eurobarometr 90. Badania Krajowe. Opinia publiczna w Unii Europejskiej. Jesień 2018: https://ec.europa.eu/poland/sites/poland/files/docs/news/19030_1_eb90_pl_1.pdf.

Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”, Diagnoza świadomości prawnej Polaków 2016, www.di.com.pl/diagnoza-swiadomosci-prawnej-polakow-2016-54682.

TNS Global 2016, Czy sądy i sędziowie są niezależni? Postrzeżenie wymiaru sprawiedliwości przez Polaków i Europejczyków, <https://bit.ly/2OkZzjS>.

STRESZCZENIE

Przywileje władzy sądowniczej w perspektywie społecznej w kontekście zasady niezależności władzy sądowniczej

Zgodnie z zasadą trójpodziału władzy, jednym z filarów państwa demokratycznego jest władza sądownicza. Rolą tej władzy jest nie tylko wymierzenie sprawiedliwości w ramach obowiązujących przepisów, ale przede wszystkim ochrona praw jednostki. Władza sądownicza w Polsce jest realizowana przez działalność sądów i trybunałów, w których co do zasady orzekają sędziowie. Są to funkcjonariusze publiczni, którym w zakresie wykształcenia, jak i powołania są stawiane szczególne wymagania, ale również z funkcją tą związane są specjalne uprawnienia, które można określić mianem przywilejów.

W swojej pracy chcę rozpatrzyć te uprzywilejowania, przede wszystkim pod względem prawnym i socjalnym oraz postrzeganie społecznie, szczególnie przez ostatnie lata, w świetle sporów związanych ze zmianą przepisów dotyczących sądownictwa, przez dokonanie analizy badań społecznych. Przywileje władzy sądowniczej będę rozpatrywała w nawiązaniu do zasady niezawisłości sędziowskiej, w odpowiedzi na pytanie czy posiadanie przez władzę sądowniczą uprawnień określanych jako przywileje to gwarancja niezależności sądów. W pracy używam przede wszystkim metod badań społecznych, wykonywanych przez analizę dokumentów, wyników badań kwestionariuszowych i wywiadów, przez stosowanie metod ilościowych. Dokonuję również analizy za pomocą prezentacji przez praktyczne wykorzystanie wiedzy teoretycznej, w postaci poglądów doktrynalnych i orzeczniczych, a także ustaleń rzeczowych, dokonanych na podstawie tekstów

aktów prawnych. W podsumowaniu chcę rozstrzygnąć, jak posiadane przywileje wpływają na społeczną percepcję sądownictwa oraz czy dane prerogatywy to rzeczywiście zagwarantowanie funkcjonalnej swobody, dzięki której władza sądownicza może spełnić swoją funkcję.

Słowa kluczowe: sądownictwo, niezawistość, niezależność, trójpodział władzy, przywileje.

SUMMARY

Privileges of the judiciary in a social perspective in the context of the principle of the independence of the judiciary

In accordance with the principle of the separation of powers, judicial power is one of the pillars of democracy. The role of this authority is not only to administer justice under applicable laws, but above all to protect individual rights. The judicial power in Poland is exercised by the activity of courts and tribunals in which judges are ruled. They are public officials who have specific requirements in terms of education and appointment, but their special rights are associated with this function, which can be referred to as privileges.

In my work, I want to consider privileges, primarily in legal and social terms, and social perception, especially in recent years in the light of disputes related to changing footnotes regarding the judiciary, by analyzing social research. I will consider the privileges of the judicial authority in relation to the principle of judicial independence, in response to the question whether the possession by the judicial authority of powers defined as privileges is a guarantee of the independence of courts. In this article, I mainly

use the methods of social research, performed by analyzing documents such as questionnaire survey results and interviews as well as by using quantitative methods. I will also perform an analysis by using presentation through the practical use of theoretical knowledge, by presenting doctrinal and jurisprudential views, as well as substantive findings made on the basis of legal texts. In summary, I want to decide how privileges affect the social perception of the judiciary and whether these prerogatives really guarantee functional freedom by which the judiciary can fulfill its function.

Keywords: judiciary, independence, privileges, separation of powers.

FAUSTYNA KOWALSKA

Dystans pomiędzy elitami politycznymi a społeczeństwem polskim jako krajobraz po tzw. „aferze podsłuchowej” z 2014 roku

Historia polityki pokazuje, że w którymś momencie komuś odbija.

Paweł Poncyliusz dla TVN24

*There's nothing like eavesdropping to show you that the world
outside your head is different from the world inside your head.*

Thornton Wilder

Wstęp

Od zarania dziejów społeczeństwa na całym świecie pokładają wiarę w elitach. Uważa się powszechnie, że to te grupy, które są ponadprzeciętne na przykład pod względem intelektualnym, poprzez przypisywane im zalety, mądrości czy cnoty i o wybitnych cechach osobistych bądź o znaczącym majątku. Tak jest również w przypadku elit politycznych, które są przedmiotem zainteresowania autorki artykułu. Stereotyp polityka zapisany w świadomości mas społecznych określony jest poprzez zestaw szczególnych cech. Należący do elity politycznej państwa, wzorcowy polityk powinien być prawdomówny, wiarygodny, współczujący, cieszyć się powszechnym zaufaniem, wykazywać się kulturą osobistą, znać przepisy prawa i przestrzegać ich na co dzień, troszczyć się o dobro wspólne i odpowiednio dla dobra narodu

prowadzić politykę, a także nie powinien ulegać naciskom lobbystycznym.

W czerwcu 2014 roku ten wizerunek został zachwiany u wielu członków elit politycznych Polski za sprawą stenogramów nielegalnie podsłuchiowanych rozmów polityków, ujawnionych przez tygodnik „Wprost”. Wśród podsłuchiowanych znaleźli się urzędnicy, ministrowie oraz przedsiębiorcy.

Artykuł powstał jako próba odpowiedzi na pytanie, jak tak zwana afera taśmowa z 2014 roku, która dotknęła ówczesne elity polityczne wpłynęła na postrzeganie ich przez społeczeństwo polskie. Poprzez analizę wyników wyborczych, które nastąpiły po wspomnianych wydarzeniach autorka bada nastroje społeczne w tamtym okresie, zarówno w stosunku do wybranych partii politycznych, jak i poszczególnych polityków, których nazwiska pojawiły się w związku z aferą i niekorzystnie wpłynęły na ich wizerunek. Wśród metod badawczych zastosowanych w artykule wyróżnić należy przede wszystkim metodę obserwacji. Dzięki niej można było nie tylko zarejestrować pojedyncze fakty, ale połączyć je w ciąg przyczynowo-skutkowy. Ponadto, zastosowano metodę analizy i krytyki źródeł, dzięki której przeanalizowane zostały nagrania z afery podsłuchowej oraz sondaże przedwyborcze i wybory wyników parlamentarnych i prezydenckich po wydarzeniach z 2014 roku.

Państwo i obywatele *sensu largo* potrzebują elit, które będą łączyły cechy społecznikowskie z umiejętnościami merytorycznymi, zarówno myślenia, jak i działania. Wydarzenia z czerwca 2014 roku pokazały, że oblicza polityki i jej aktorów są niejednoznaczne i nieklarowne, a ich opinie i działania często niewidoczne dla oczu

społeczeństwa. Hipoteza badawcza postawiona przez autorkę tekstu jest następująca: wydarzenia z czerwca 2014 roku związane z nielegalnymi nagraniami polityków i biznesmenów pokazały, że oblicza polityki i jej aktorów są niejednoznaczne i nieklarowne, a ich opinie i działania często niewidoczne dla oczu społeczeństwa.

Definicja elit politycznych

Według *Cambridge Dictionary*, elitą (z łac. *eligere* – dokonywanie wyboru, od *eligo* – wrywać, wybierać) określa się najbogatszych, posiadających największą władzę, najlepiej wyedukowanych lub najlepiej wytrenowanych ludzi w danej grupie bądź społeczeństwie¹. Początkowo pojęcia tego używano na oznaczenie rzadkich dóbr czy wartości, jednakże w osiemnastowiecznej Francji zaczęto określać tak wybraną część populacji. Później słowo to przeszło do języka angielskiego, gdzie związane je z grupą społeczną odróżniającą się od reszty społeczeństwa². Wprowadzone do nauk społecznych przez Vilfredo Pareto³ pojęcie, dziś jest wieloznacznie formułowane i rozumiane. Według Pareta, elita rządzi daną grupą społeczną zawsze przy użyciu siły, a bez spełnienia tego warunku nie jest w stanie istnieć⁴. Teoria elit oparta jest na przekonaniu o istnieniu nierówności

¹ *Cambridge Dictionary*,

<https://dictionary.cambridge.org/pl/dictionary/english/elite> (dostęp: 26 sierpnia 2019).

² M. Żyromski, *Socjologiczna teoria elity*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 1984, z. 3, s. 267.

³ Oto niektórzy zwolennicy teorii elit politycznych, którzy wnieśli ogromny wkład w jej rozwój: Gaetano Mosca (1858-1941), Robert Michels (1876-1936), James Burnham (1905-1987), Floyd Hunter (1912-1992), C. Wright Mills (1916-1962), a także Thomas R. Dye, G. William Domhoff i Robert D. Putnam.

⁴ R. Okraska, *Vilfredo Pareto i jego teoria elit*, <http://www.legitymizm.org/pareto-elity> (dostęp: 28 sierpnia 2019).

między ludźmi. Ponadto, według Pareta pogląd o naturalnej równości wszystkich ludzi jest błędny i mający niewiele wspólnego z rzeczywistością. Pareto był zdania, iż *twierdzenie o obiektywnej równości ludzi jest tak absurdalne, że nie zasługuje na to, aby je obalać, natomiast subiektywna idea równości ma duże znaczenie i wywiera potężny wpływ na zmiany, jakim ulega społeczeństwo*⁵. W ujęciu teorii elit zmiany w składzie elity, czyli rządzących stanowi jeden z głównych czynników rozwoju społecznego lub nawet (w skrajnej wersji) jest to czynnik podstawowy. W tym ujęciu historia jest procesem nieustającej walki o władzę, procesem krążenia elit i wypierania elit starszych przez elity nowo powstające⁶. Przynależność do elity jest rezultatem procesu selekcji naturalnej, która zachodzi w każdym społeczeństwie.

Z kolei, zdaniem Janusza Sztumskiego elita pojmowana jest jako zbiór osób zajmujących kluczowe pozycje w strukturach władzy, zajmujących najwyższe miejsce na skali autorytetu czy prestiżu, ze względu na posiadanie pewnych właściwości lub kwalifikacji oraz zbiór osób zajmujących najwyższe miejsce na skali autorytetu lub prestiżu, ze względu na pewne tradycyjne wartości w niej pielęgnowane⁷.

W potocznym rozumieniu elita jest to grupa najlepszych pod jakimś względem w danym środowisku. Zygmunt Bauman potoczne rozumienie elity rozważał w sposób neutralny i wartościujący. W sensie neutralnym elitą określa się zespół jednostek wyróżniający się pod jakimś uznanym za doniosły

⁵ V. Pareto, *Uczucia i działania. Fragmenty socjologiczne*, Warszawa 1994, s. 83.

⁶ *Elit teoria*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/elit-teoria;3897565.html> (dostęp: 28 sierpnia 2019).

⁷ J. Sztumski, *Elity ich miejsce i rola w społeczeństwie*, Katowice 2007, s. 8-9.

względem (to jest majątku, pochodzenia czy prestiżu). W sensie wartościującym elita może być przyjmowana jako zjawisko pozytywne – zespół jednostek najbardziej wartościowych w danej grupie pod pewnym względem bądź zjawisko negatywne (sens wartościujący pejoratywny) – zbiór jednostek odgradzających się od ogółu w poczuciu swojej wyższości (faktycznej lub domniemanej)⁸.

Elity odróżnia się od reszty społeczeństwa, czyli tak zwanych mas społecznych charakteryzujących się przymiotami przeciętnymi lub niższymi. W społeczeństwie pełnią one szereg różnorodnych funkcji, które odróżniają je od pozostałych ludzi, czyli tak zwanych mas społecznych. Do najistotniejszych należą:

- funkcja opiniotwórcza – dzięki silnym oddziaływaniom na świadomość mas, elity kształtują opinie i poglądy, które reszta społeczeństwa przyswaja i traktuje jako własne,
- funkcja edukacyjna – zazwyczaj wyróżniają się spośród innych ludzi pod względem wykształcenia, wiedzy, mądrości czy szczególnych umiejętności,
- funkcja kontrolna – elity sprawdzają poczynania społeczeństwa i instytucji ze względu na obowiązujące normy prawne czy obyczajowe,
- funkcja organizatorska – zadaniem elit jest motywowanie mas do tworzenia ruchów społecznych czy manifestacji – za lub przeciw negatywnym zjawiskom społecznym,

⁸ Z. Bauman, *Elita*, [w:] *Wielka Encyklopedia Powszechna PWN*, t. 3, Warszawa 1964, s. 402–403. Zob. także: M. Stefaniuk, *Ocena elit politycznych w wystąpieniach w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2019, s. 380.

- funkcja aksjologiczna – to do elit należy implementowanie wartości i norm etycznych uznawanych przez siebie oraz występowanie w ich obronie⁹.

W tej perspektywie (funkcjonalnej), społeczeństwo to system ukonstytuowany poprzez interakcje zachodzące pomiędzy jednostkami wchodzącymi w jego skład, a grupami społecznymi. W opinii badaczy, w socjologii wyróżnia się kilka znaczeń terminu elita oraz wiele rodzajów, na przykład: robotnicze, arystokratyczne, partyjne, polityczne, intelektualne, naukowe, wojskowe, sportowe, artystyczne, biznesowe (z punktu widzenia artykułu najważniejszym z nich będzie elita polityczna).

Elity polityczne niezależnie od tego, w jaki sposób sprawują władzę odnoszą się do grona bardzo wyróżniających się osób, charakteryzujących się wysokimi wynikami w polityce. Oznacza to, że skutecznie monopolizują lub wykorzystują władzę, mając tym samym poczucie spójności grupowej oraz zdolność do zabezpieczenia siły, którą posiadają. Na gruncie politologii można wyróżnić następujące typy elit politycznych:

- sfragmentaryzowane – inaczej podzielone, rozbite, zdeintegrowane. Charakteryzują się wewnętrzną walką o władzę i przywileje. Nie posiadają ustalonego sposobu rozwiązywania konfliktów pomiędzy poszczególnymi grupami elit, w rezultacie powstaje niestabilny system polityczny,
- zunifikowane – inaczej zintegrowane wokół jednej ideologii. Występuje tu zjawisko tak zwanego samoumacniania się

⁹ W. Sztumski, *Czym jest elita?*,

http://www.sprawynauki.edu.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=3493:czym-jest-elita&catid=288&Itemid=30 (dostęp: 29 sierpnia 2019 r.).

systemu. Czasowo jest on stabilny, a jego zmiana następuje często na drodze rewolucji bądź wojny,

- konsensualnie zintegrowane wokół zespołu fundamentalnych wartości, wspólnych dla wszystkich grup elit. Stwarza to możliwość wyrażania odmiennych stanowisk oraz rozwiązywania konfliktów w drodze ustanowionego porządku instytucjonalnego¹⁰.

Podążając za A. Stelmachem i S. Zyborowiczem, za cel nadrzędny elit politycznych można uznać artykulację, gradację oraz realizację zróżnicowanych interesów społecznych. Elity polityczne w związku z tym, iż przyjmują znaczną część uprawnień władczych jednostek i grup społecznych powinny działać w zgodzie z oczekiwaniami społecznymi. Członkowie elity winni funkcjonować zgodnie z interesem ogólnym, nie tylko własnym. Ten postulat powinien być traktowany z należyty szacunkiem¹¹.

Istnieje ogromna liczba definicji elity politycznej, można więc przyjąć trzy podstawowe metody jej wyodrębniania:

- metoda pozycyjna - wskazuje, że elitę tworzą osoby, które zajmują strategiczne pozycje w państwie,
- metoda reputacyjna - podkreśla, że elitę polityczną tworzą osoby, które w opinii publicznej mają istotny wpływ na decyzje państwowe,

¹⁰ A. Stelmach, S. Zyborowicz, *Elity polityczne a partycypacja polityczna*, [w:] *Elity polityczne w Polsce: wydawnictwo pokonferencyjne*, Kazimierz Dolny, 19-21 listopada 1992, red. K. Pałeczki Krzysztof, Warszawa 1992, s. 53. Zob. też: J. Wasilewski, *Społeczne procesy rekrutacji regionalnej elity władzy*, Wrocław 1990, s. 29.

¹¹ A. Stelmach, S. Zyborowicz, *Elity polityczne...*, dz. cyt., s. 59.

- metoda decyzyjna - elitę polityczną tworzą ludzie, którzy rzeczywiście podejmują decyzje bądź mają na nie wpływ¹².

Zdaniem M. Kunińskiego, określone kryteria wyróżniania elit, takie jak prestiż i władza, częściowo się pokrywają, niekiedy jednak bywa tak, że są rozdzielne, bowiem w wielu państwach elity polityczne, i nie tylko, są oceniane nisko¹³.

Afera podsłuchowa¹⁴ w 2014 roku

Najczęściej spotykaną formą instytucjonalizacji elit politycznych są partie polityczne. Ich zadaniem jest sprawowanie władzy i wywieranie wpływu na ludzi. Śledząc wyniki wyborów parlamentarnych w Polsce z 2011 roku i 2015 roku można zauważyć zasadniczą zmianę nastrojów wyborców. Warto zastanowić się nad tym, czy tak zwana afera podsłuchowa, która wstrząsnęła opinią publiczną w połowie 2014 roku wpłynęła na odmienienie losów polskiej polityki poprzez obnażenie niektórych elit politycznych sprawujących wtedy władzę.

Badanie „Oczekiwania wobec polityków – funkcje publiczne, a życie prywatne” przeprowadzone przez CBOS niespełna rok (sierpień 2013 r.) przed wybuchem skandalu z nagraniami osób publicznych pokazało, iż rezygnacja z zajmowanego stanowiska w obliczu obciążających polityka zarzutów traktowana była jako

¹² W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Elity polityczne*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. M. Żmigrodzki, B. Szmulik, Lublin 2002, s. 456.

¹³ M. Kuniński, *Elity i elitarność a liberalno-demokratyczny model społeczeństwa*, „Polska Akademia Umiejętności”, t. V, 2018.

¹⁴ Amerykański „Newsweek” określił aferę podsłuchową w Polsce słowem „waitergate”, co może być luźnym nawiązaniem do Afery Watergate rozgrywającej się w Stanach Zjednoczonych w latach 70-tych XX wieku, w wyniku której ze stanowiska ustąpił prezydent Richard Nixon.

przejaw zarówno politycznej dojrzałości, jak i honorowego zachowania w wątpliwej moralnie sytuacji. Badani zapytani zostali, co według nich powinno być powodem podania się do dymisji i jak wyznaczają granicę między działaniami polityka a dobrem publicznym. Polacy zdecydowanie negatywnie ocenili krzywoprzysięstwo (82% opowiedziało się za dymisją polityka, który złożył fałszywe zeznanie, a 13% skłaniało się ku temu pogładowi), a także przyjęcie łapówki (78% zdecydowanie, 17% raczej tak). Mniej jednoznaczne były opinie na temat polityka, który dopuścił się oszustwa podatkowego. Około dwóch trzecich badanych (66%) stanowczo żądałoby jego dymisji, a co czwarty (25%) skłaniał się ku takiej opinii. Publiczne stwierdzenie nieprawdy oceniane jest w sposób kategoryczny przez 40% badanych i mniej zdecydowanie przez 35%, jako dostateczny powód do rezygnacji. Na końcu znalazła się zdrada małżeńska, która dla większości badanych (63%) nie jest dyskwalifikująca. Co czwarty (29%) był zdania, że polityk obciążony takimi zarzutami powinien ustąpić z funkcji publicznej¹⁵.

Drugie warte uwagi badanie z lutego 2014 roku – „Opinie o korupcji i standardach życia publicznego w Polsce” jasno pokazuje, że Polacy byli świadomi między innymi zjawiska korupcji. Zdecydowana większość respondentów (87%) była zdania, że korupcja jest w kraju dużym problemem, w tym prawie dwie piąte (39%) sądzi, że bardzo dużym. 8% badanych przypisało temu zjawisku znaczenie niewielkie. Więcej niż cztery piąte Polaków (83%) uważało, iż znaczna większość polityków podejmuje oraz prowadzi działalność publiczną przede wszystkim dla pieniędzy.

¹⁵ K. Kowalczyk, *Oczekiwania wobec polityków – funkcje publiczne a życie prywatne. Raport z badań CBOS*, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_118_13.PDF (dostęp: 5 grudnia 2019 r.).

Jednoznacznie badani postrzegali wśród polskiej klasy politycznej powszechność zjawiska nepotyzmu w postaci załatwiania pracy rodzinie (83%) czy znajomym (81%). Równie powszechnie diagnozowane było wykorzystywanie aktywności publicznej we własnej karierze zawodowej (80%). Destrukcyjne dla moralności publicznej, zdaniem ankietowanych jest wykorzystywanie przynależności partyjnej dla poprawy własnej sytuacji materialnej, a także traktowanie działalności publicznej jako głównego źródła dochodów. Ponad dwie trzecie badanych (68%) było zdania, że takie podejście do służby publicznej niezwykle obniża standardy życia politycznego w kraju¹⁶.

W momencie wybuchu afery podsłuchowej w czerwcu 2014 roku działał Sejm VII kadencji wyłoniony w wyborach do Sejmu i Senatu dnia 9 października 2011 roku, a w nim główną rolę odgrywała Platforma Obywatelska¹⁷. Funkcję marszałka w tym czasie pełnili: Ewa Kopacz z Platformy Obywatelskiej (PO) od 8 listopada 2011 roku do 22 września 2014 roku, Radosław Sikorski (PO) od 24 września 2014 roku do 22 czerwca 2015 roku i w końcu Małgorzata Kidawa-Błońska od 25 czerwca 2015 roku do 11 listopada 2015 roku¹⁸.

Szefem rządu w okresie działalności Sejmu VII kadencji początkowo był Donald Tusk (od 18 listopada 2011 roku do

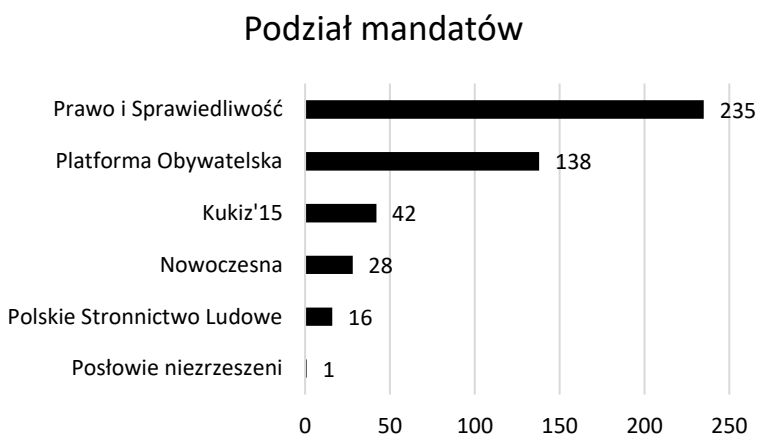
¹⁶ K. Pankowski, *Opinie o korupcji i standardach życia publicznego w Polsce*, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_014_14.PDF (dostęp: 5 grudnia 2019 r.).

¹⁷ W tym czasie prezydentem Polski był Bronisław Komorowski (jego urząd przypadał na lata 2010 – 2015).

¹⁸ *Wyniki wyborów do Sejmu 2011*, <https://wybory2011.pkw.gov.pl/wsw/pl/000000.html>, (dostęp: 31 sierpnia 2019 r.).

22 września 2014 roku¹⁹), następnie Ewa Kopacz (od 22 września 2014 roku do 16 listopada 2015 roku) z PO.

Wykres 1. Podział mandatów do Sejmu VII kadencji wg partii politycznych.



Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza 2011,
<https://wybory2011.pkw.gov.pl/wsw/pl/000000.html>.

Afera podsłuchowa wybuchła w dniu 14 czerwca 2014 roku. Tygodnik "Wprost" opublikował wtedy pierwsze nielegalne nagrania rozmów szefa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Bartłomieja Sienkiewicza i ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego. Tygodnik opisał przebieg rozmów, które od lipca 2013 roku do czerwca 2014 roku nagrywano w kilku warszawskich restauracjach, cieszących się renomą wśród elit politycznych. Pierwsza seria ujawniania kompromitujących rząd podsłuchów trwała do wyborów w 2015 roku. Niektóre zdania zapadły w pamięć

¹⁹ Był to tak zwany drugi rząd Donalda Tuska. Pierwszy, który go bezpośrednio poprzedzał funkcjonował w latach 2007 – 2011.

opinii publicznej do tego stopnia, że na stałe zagościły w słowniku obywateli. W przypadku większości nagrań język rozmówców jest mocno naszpikowanym wulgaryzmami. Poniższa tabela przedstawia niektóre z cytatów utrwalonych na tych nielegalnych taśmach.

Tabela 3. Cytaty pochodzące z nagrań afery podsłuchowej.

Opis sytuacji	Cytat
<p>Rozmowa Radosława Sikorskiego z Jackiem Rostowskim, restauracja Amber Room (wiosna 2014 r.)</p> <p><i>Za zdrowie Tuska.</i></p>	<p>Rostowski inicjuje toast: - Za nas, za naszego ukochanego... Sikorski dokańcza: - najwyższego przywódcę, oby żył wiecznie!</p>
<p>Rozmowa Radosława Sikorskiego z Jackiem Rostowskim, restauracja Amber Room (wiosna 2014 r.)</p> <p><i>O polsko-amerykańskim sojuszu.</i></p>	<p>Sikorski: - Wiesz, że polsko-amerykański sojusz to jest nic niewart. Jest wręcz szkodliwy, bo stwarza Polsce fałszywe poczucie bezpieczeństwa (...). Bullshit kompletny. Skonfliktujemy się z Niemcami, z Rosją, i będziemy uważali, że wszystko jest super, bo zrobiliśmy łaskę Amerykanom. Frajerzy. Kompletni frajerzy.</p>
<p>Rozmowa Pawła Grasia z Jackiem Krawcem (szefem Orłenu), restauracja Sowa & Przyjaciele (6 lutego 2014 r.)</p> <p><i>O przepychu Sławomira Nowaka.</i></p>	<p>Krawiec: - Za dużo było tego lansiarstwa, to jednak kłuje w oczy. (...) To towarzystwo, z którym on się prowadzał po mieście... k***. Kiedyś dzwoni do mnie: "Co robisz?". Ja kończę spotkania, dziesiąta wieczorem. "To wpadaj do nas, w Charlotte". Co to, k***, jest Charlotte'a? Pytam kogoś potem i się okazuje, że to taki klub hipsterski dla 17-18-latków. Pytam go: "A z kim ty tam jesteś?". "A (...) z trenerem</p>

	z siłowni". Ja pier***, co to za, k***, towarzystwo?
Rozmowa Pawła Grasia z Jackiem Krawcem (szefem Orłenu), restauracja Sowa & Przyjaciele (6 lutego 2014 r.) <i>O sprawie Trynkiewicza.</i>	Krawiec: - Mówię tam kiedyś do niego (ministra MSW Bartłomieja Sienkiewicza - przyp. red.), ku..., Bartek, co z tym Trynkiewiczem? Mówię, że najlepiej to by było go zabić, ku..., tylko się nie da, ale chyba go tam sąd przyskrzyni? (...) Graś: - Myślę, że nie ma takiej możliwości, żeby w ogóle wyszedł.
Rozmowa Andrzeja Parafianowicza, Sławomira Nowaka i Dariusza Zawadki, restauracja Sowa & Przyjaciele (luty 2014 r.) <i>O Zbigniewie Relidze.</i>	Nowak: - W 2005, ja pamiętam, zdobyliśmy jego długi, żeby się wycofał. Cena była taka, że... bo mu narobił ten jego sztab długów strasznych... Zawadka: - Ku..., tam był Petelicki, tam był ówczesny szef (...). Nowak: - On wtedy poparł Donalda, nie? No właśnie za to, że zapłaciliśmy ich długi.

Źródło: *Nowe taśmy "Wprost". Oto najmocniejsze i najciekawsze cytaty*,
http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,16200009,Nowe_tasmy_Wprost___Oto_najmocniejsze_i_najciekawsze.html.

Sienkiewicz wypowiada wiele kontrowersyjnych opinii na przykład, że „państwo polskie istnieje teoretycznie, praktycznie nie istnieje”. Jeden z głównych pomysłów rządowych, czyli Polskie Inwestycje Rozwojowe, określa mianem „ch..., dupa i kamieni kupa”²⁰.

²⁰ *Teksty roku. Afera podsłuchowa*, <https://www.wprost.pl/486636/teksty-roku-afere-podsluchowa.html>, (dostęp: 4 września 2019 r.).

Szef rządu Ewa Kopacz w reakcji na wyciek materiałów ogłosiła, że dymisjonuje nagranych nielegalnie ministrów oraz urzędników. Ponadto, przeprosiła Polaków za niewłaściwe treści rozmów, które były prowadzone w ekskluzywnych restauracjach, przy kolacjach finansowanych ze służbowych kart²¹.

Śledztwo prowadzone przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Centralne Biuro Śledcze skupiło się na Marku Falencie, biznesmenie z branży węglowej. Miał on zlecić kelnerom restauracji Sowa i Przyjaciele i Amber Room zakładanie podsłuchów obsługiwanym gościom – głównie z kręgu polityki i biznesu. Akt oskarżenia objął biznesmena, jego szwagra oraz dwóch kelnerów. W grudniu 2016 roku zapadł wyrok. W pierwszej instancji Falenta został skazany na 2,5 roku więzienia, pozostali - na wyroki w zawieszeniu²². Wyrok uprawomocnił się w grudniu 2017 roku. Kelnerów sąd potraktował łagodniej, bo współpracowali w śledztwie i obciążyli biznesmena²³. Biznesmen został zatrzymany w Hiszpanii 5 kwietnia 2019 roku i wydany Polsce przez hiszpańskie władze 7 czerwca. Tego samego dnia został przetransportowany do Warszawy.

²¹ W. Czuchnowski, *Podśluchy i bezsilna demokracja*, „Gazeta Wyborcza”, nr 143, Warszawa 2015.

²² Chociaż od wybuchu afery podsłuchowej minęło ponad pięć lat, wciąż nie wiadomo, kto oprócz Marka Falenty stał za kelnerami i kim są osoby, które weszły w posiadanie nagrań.

²³ W. Czuchnowski, *Wróciła grupa trzymająca taśmy. I jest bezkarna*, „Gazeta Wyborcza”, nr 137, Warszawa 2017.

Reakcja społeczeństwa i skutki afery podsłuchowej dla polskich elit politycznych

*Nic się nie stało, coś się tylko nagrało. Zamieciemy pod dywan, nie gniewacie się chyba*²⁴. Słowa piosenki „Coś się nagrało” zespołu Babilon, odnoszące się do wydarzeń czerwcowych nie odzwierciedlają stanu rzeczywistości, który miał miejsce po opublikowaniu nagrań. Tygodnik „Wprost” określił nagrania mianem „bulwersujących”²⁵. Wiele materiałów pokazało, jakie są dysproporcje pomiędzy elitami politycznymi, a obywatelami. Świadczyć może o tym choćby sytuacja, kiedy tygodnik „Do Rzeczy” opublikował podsłuchaną przez kelnerów rozmowę szefa CBA Pawła Wojtunika z ówczesną wicepremier Elżbietą Bieńkowską. Bieńkowska wypowiedziała wtedy słynne zdanie, że „za 6 tys. miesięcznie pracuje tylko złodziej albo idiota”. Dialog był dla obojga kompromitujący. PO zostało po raz kolejny zdyskredytowane w oczach ludzi²⁶, a zdanie to pokazuje, jak odmienne środowiska reprezentują elity i ich wyborcy.

Wiele przypadków skandali politycznych sprawiło, iż politycy musieli wycofać się na stałe z życia politycznego, opuszczając na zawsze miejsce elity. Tak było i tym razem. Polskie elity polityczne zostały oskarżone przez opozycję o obronę „skompromitowanej III RP”, chronienie patologii, ciemnych interesów, kosmopolityzm, wyobcowanie, pogardę, a także

²⁴ Babilon, *Coś się nagrało*, https://www.youtube.com/watch?v=wmv_eTqeqfg, (dostęp: 2 września 2019 r.).

²⁵ *Teksty roku. Afera podsłuchowa*, <https://www.wprost.pl/486636/teksty-roku-afery-podslychowa.html>, (dostęp: 4 września 2019 r.).

²⁶ W. Czuchnowski, *Podsłuchy...*, dz. cyt.

oderwanie od „codziennych spraw”²⁷. Jarosław Kaczyński, lider PiS, niedługo po wybuchu afery taśmowej mówił: „Ten rząd nie jest w stanie zapewnić nam bezpieczeństwa ani dbać o polskie interesy. On może dbać tylko o interesy pewnego wąskiego grona osób”²⁸. Taką narrację PiS oraz inne partie opozycyjne prowadziły odtąd nieustannie - od 2014 roku. W 2015 roku do dymisji podali się: minister zdrowia Bartosz Arłukowicz, minister skarbu państwa Włodzimierz Karpiński, minister sportu i turystyki Andrzej Biernat, wiceministrowie Tomasz Tomczykiewicz, Rafał Baniak, Stanisław Gawłowski. Ponadto, zrezygnował koordynator służb specjalnych Jacek Cichocki i szef Zespołu Doradców Politycznych Prezesa Rady Ministrów Jacek Rostowski. 23 czerwca 2015 roku z funkcji marszałka zrezygnował Radosław Sikorski²⁹.

Pierwszy po ujawnieniu nagrań, przeprowadzony przez CBOS lipcowy sondaż pokazał, że w porównaniu z czerwcem poparcie dla PO zmniejszyło się o 3 punkty procentowe, dla PiS - nie zmieniło się, a dla SLD wzrosło o 3 punkty. Poparcie dla PSL nie zmieniło się, a dla Nowej Prawicy - wzrosło o 1 punkt procentowy³⁰. Afera

²⁷ M. Janicki, *Kto w Polsce należy do elity?*,

<https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1710972,2,kto-w-polsce-nalez-do-elity.read>, (dostęp: 5 września 2019 r.).

²⁸ Kaczyński ws. Taśm „Wprost”: *W Polsce łamane jest prawo. Jeśli rząd sam nie poda się do dymisji, to...*,

http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,16164529,Kaczynski_ws_tasm_Wprost__W_Polsce_lamane_jest.html, (dostęp: 5 września 2019 r.).

²⁹ *Polityczne trzęsienie w rządzie. Odchodzą Arłukowicz, Biernat, Karpiński.*

Rezygnuje też Sikorski,

http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114884,18096563,Polityczne_trzesienie_w_rzadzie__Odchodzi_Arlukowicz_.html (dostęp: 4 września 2019 r.).

³⁰ *Sondaż: Platforma praktycznie nie traci na aferze taśmowej,*

<https://www.newsweek.pl/polska/sondaz-poparcie-dla-partii-politycznych-afera-podsluchowa-newsweek/fttg0nl> (dostęp: 4 września 2019 r.).

podstuchowa bezpośrednio dotknęła również rząd. Poparcie dla gabinetu Donalda Tuska jeszcze tego samego miesiąca, w którym wybuchła spadło o 6 procent (czyli wynosiło 25 procent)³¹.

Kolejne wybory do parlamentu, a pierwsze po tak zwanym „spisku kelnerów” zostały przeprowadzone 25 października 2015 roku i zakończyły się zdecydowanym zwycięstwem partii Prawo i Sprawiedliwość. Urząd prezydenta w tym czasie sprawował Andrzej Duda, wybrany na stanowisko 6 sierpnia 2015 roku. Stanowisko marszałków Sejmu VIII kadencji pełnili kolejno posłowie Prawa i Sprawiedliwości (PiS): Marek Kuchciński (12 listopada 2015 – 9 sierpnia 2019) oraz Elżbieta Witek od 9 sierpnia 2019 roku. Prezesem Rady Ministrów została posłanka PiS Beta Szydło (16 listopada 2015 – 11 grudnia 2017). Po jej dymisji funkcję tę przejął Mateusz Morawiecki, który jest premierem od 11 grudnia 2017 roku.

³¹ Sondaż IBRiS Homo Homini z 27 i 28 czerwca dla „Rzeczpospolitej”, <https://niezalezna.pl/56870-pierwszy-sondaz-po-afarze-podsluchowej-platformie-spada-poparcie-pis-liderem> (dostęp: 4 września 2019 r.).

Wykres 2. Podział mandatów do Sejmu VIII kadencji wg partii politycznych.



Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza 2015,
https://parlament2015.pkw.gov.pl/349_Wyniki_Sejm.

W Senacie – poza PiS-em – mandaty uzyskały PO, PSL i czterej kandydaci niezależni (komitety wyborcze wyborców). Tym samym po raz pierwszy od 1989 roku zwycięski komitet wyborczy zdobył większość sejmową umożliwiającą sformowanie samodzielnego rządu.

Zwolennicy PO część rozmów nagranych przez kelnerów tłumaczyli obecnością alkoholu i ich niewiązącym charakterem. Podzieliło to Polaków, co oddają słowa Karola Modzelewskiego: „społeczeństwo jest bardzo podatne na skandale, ludzie tracą przy ich okazji rozum. Widać to było przy aferze podsłuchowej: ludzie weszli w opowieść PiS jak w masło i nikt się nie zastanawiał, czy to jest w porządku patrzeć przez dziurkę od klucza, jak ktoś gacie ściąga, a potem na tej podstawie zarzucać mu niemoralność. (...) Podsłuchiwanie prywatnych rozmów przy ośmiorniczkach i przy winku to jest ubecka robota – nagrać coś po kryjomu, by pokazać,

że ktoś klnie brzydko, jakby 98 procent Polaków tego nie robiło”³². Jednak zdaniem niektórych dziennikarzy rozmowy ujawniły bylejakość kadr PO (partii sprawującej władzę), koncentrowanie się na personalnych gierkach, a nie na celach strategicznych, co zdecydowanie rozczarowało obywateli, oddających władzę w ręce swoich przedstawicieli³³.

Podsumowanie

Kompromitacja elit politycznych następować może z różnych przyczyn. Najczęściej są to skandale. Afera podsłuchowa była z jednym największych skandali politycznych w Polsce po 1989 roku i do tej pory wiele spraw pozostaje w niej niewyjaśnionych. Afera ta przede wszystkim obnażyła naturę relacji między elitami politycznymi i pozostałą częścią społeczeństwa. Była ona tym samym najcięższym ciosem, jakiego partia rządząca, w tym przypadku PO mogła doznać. Jej długofalową konsekwencją był spadek poparcia społecznego, a w rezultacie przejęcie władzy przez partię opozycyjną i umocnienie jej pozycji na arenie politycznej Polski. Nagrania zawierały informacje o mechanizmach funkcjonowania władzy w Polsce, o których wielu Polaków nie miało pojęcia. Lekceważący stosunek polityków do spraw, którymi zajmują się na co dzień odbiega od tego, co kreują w mediach czy na spotkaniach z wyborcami. Ogromna rola wyborów w Polsce wynika z tego, że pozwalają one nie tylko na mniej lub bardziej bezpośrednie formowanie składu elity, ale także na wyrażenie przez

³² M. Sutowski, *Modzelewski: kamienica ważniejsza niż człowiek*, <https://krytykapolityczna.pl/kraj/modzelewski-kamienica-wazniejsza-niz-czlowiek/> (dostęp: 4 września 2019 r.).

³³ W. Gadomski, *Zmarnowany kryzys podsłuchowy*, „Gazeta Wyborcza”, nr 176, Warszawa 2014.

obywateli ich poglądu, co do oczekiwanego kształtu państwa i jego polityki. Spadek poparcia dla PO w wyborach prezydenckich czy parlamentarnych pokazał, jak elity polityczne nadszarpnęły zaufanie, którym darzyli je wyborcy oraz jak surowym okazali się oni sędzią.

Bibliografia

Opracowania:

Bauman Z., *Elita*, [w:] *Wielka Encyklopedia Powszechna PWN*, t. 3, Warszawa 1964.

Latkowski S., Majewski M., *Afera podsłuchowa. Taśmy Wprost*, Żysk i S-ka, Poznań 2014.

Pareto V., *Uczucia i działania. Fragmenty socjologiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.

Sokół W., Żmigrodzki M., *Elity polityczne*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. M. Żmigrodzki, B. Szmulik, Lublin 2002.

Stelmach A., Zyborowicz S., *Elity polityczne a partycypacja polityczna*, [w:] *Elity polityczne w Polsce: wydawnictwo pokonferencyjne, Kazimierz Dolny, 19-21 listopada 1992*, red. K. Pałeczki, Warszawa 1992.

Sztumski J., *Elity ich miejsce i rola w społeczeństwie*, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 2007.

Artykuły prasowe:

Czuchnowski W., *Podsłuchy i bezsilna demokracja*, „Gazeta Wyborcza”, nr 143, Warszawa, 22.06.2015.

Czuchnowski W., *Wróciła grupa trzymająca taśmy. I jest bezkarna*, „Gazeta Wyborcza”, nr 137, Warszawa, 14.06.2017.

Gadomski W., *Zmarnowany kryzys podsłuchowy*, „Gazeta Wyborcza”, nr 176, Warszawa, 31.07.2014.

Kuniński M., *Elity i elitarność a liberalno-demokratyczny model społeczeństwa*, Polska Akademia Umiejętności, t. V, 2018.

Stefaniuk M., *Ocena elit politycznych w wystąpieniach w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Lublin 2019.

Żyromski M., *Socjologiczna teoria elity*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 1984, z. 3.

Materiały internetowe:

Babilon, *Coś się nagrało*,

https://www.youtube.com/watch?v=wmv_eTqeqfg.

Elit teoria, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/elit-teoria;3897565.html>.

Kaczyński ws. Taśm „Wprost”: W Polsce łamane jest prawo. Jeśli rząd sam nie poda się do dymisji, to...,

http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,16164529,Kaczyński_ws__tasm__Wprost___W_Polsce_lamane_jest.html.

Kowalczyk K., *Oczekiwania wobec polityków – funkcje publiczne życie prywatne. Raport z badań CBOS*,

https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_118_13.PDF.

Nowe taśmy "Wprost". Oto najmocniejsze i najciekawsze cytaty,

http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,16200009,Nowe_tasmy__Wprost___Oto_najmocniejsze_i_najciekawsze.html

Okraska R., *Vilfredo Pareto i jego teoria elit*,

<http://www.legitymizm.org/pareto-elity>.

Polityczne trzęsienie w rządzie. Odchodzi Arłukowicz, Biernat, Karpiniński. Rezygnuje też Sikorski,

http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114884,18096563,Polityczne_trzesienie_w_rzadzie__Odchodzi_Arłukowicz_.html.

Pankowski K., *Opinie o korupcji oraz standardach życia publicznego w Polsce*, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_014_14.PDF.

Sondaż: Platforma praktycznie nie traci na aferze taśmowej,

<https://www.newsweek.pl/polska/sondaz-poparcie-dla-partii-politycznych-afery-podsluchowa-newsweek/fttg0nl>.

Sutowski M., *Modzelewski: kamienica ważniejsza niż człowiek,*

<https://krytykapolityczna.pl/kraj/modzelewski-kamienica-wazniejsza-niz-czlowiek>.

Sztumski W., *Czym jest elita?*,

http://www.sprawynauki.edu.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=3493:czym-jest-elita&catid=288&Itemid=30.

Wyniki wyborów do Sejmu 2011,

<https://wybory2011.pkw.gov.pl/wsw/pl/000000.html>.

Wyniki wyborów do Sejmu 2015,

https://parlament2015.pkw.gov.pl/349_Wyniki_Sejm.

Teksty roku. Afera podsłuchowa,

<https://www.wprost.pl/486636/teksty-roku-afery-podsluchowa.html>.

STRESZCZENIE

Dystans pomiędzy elitami politycznymi a społeczeństwem polskim jako krajobraz po tzw. „afery podsłuchowej” z 2014 roku

Dnia 24 czerwca 2014 roku w Polsce wybuchła tzw. afera podsłuchowa. Tygodnik „Wprost” opublikował wtedy serię nielegalnych nagrań polityków różnych opcji politycznych. Wśród podsłuchiowanych byli ministrowie, przedsiębiorcy, biznesmeni, prezesi Najwyższej Izby Kontroli czy Narodowego Banku Polskiego. Opozycja zażądała, żeby rząd Donalda Tuska podał się do dymisji. Pierwszych dymisji jednak doczekano się dopiero w 2015 r. już w rządzie Ewy Kopacz. Fragmenty nagrań publikowano w mediach

sukcesywnie do roku 2019, obnażając kolejnych polskich polityków. W momencie wybuchu afery taśmowej polskie społeczeństwo z dnia na dzień otrzymywało informacje o poglądach polityków na co dzień nie podawanych do wiadomości publicznej, odmiennych od tych, wyrażanych na forum. Jednego dnia okazało się, iż elity polityczne odpowiedzialne za kształtowanie postaw i idei w społeczeństwie nie są tymi, za których uważają ich wyborcy. Zadaniem artykułu jest ukazanie dystansu pomiędzy elitami politycznymi, a społeczeństwem polskim począwszy od 2014 roku do dziś oraz konsekwencje nierówności społecznych pomiędzy elitą, a obywatelem dla poszczególnych partii politycznych. Hipoteza badawcza natomiast zawiera się w zdaniu: wydarzenia z czerwca 2014 roku pokazały, że oblicza polityki i jej aktorów są niejednoznaczne i nieklarowne, a ich opinie i działania często niewidoczne dla oczu społeczeństwa.

Słowa kluczowe: elity polityczne, afery podsłuchowa, afery taśmowa, społeczeństwo polskie

SUMMARY

The distance between political elites and Polish society as a landscape after the so-called "Eavesdropping scandal" from 2014

On June 24, 2014, the wiretapping scandal broke out in Poland. The weekly "Wprost" published a series of illegal recordings of politicians of various political options. Among the eavesdropped were ministers, entrepreneurs, businessmen, presidents of the Supreme Audit Office or the National Bank of Poland. The opposition demanded that Donald Tusk's government resign.

However, the first resignations were not received until 2015 in the government of Ewa Kopacz. Fragments of recordings were published in the media successively until 2019, revealing more Polish politicians. At the time of the scandal outbreak, the Polish society from day to day received information about the views of politicians not disclosed to the public on a daily basis, different from those expressed on the forum. One day it turned out that the political elites responsible for shaping attitudes and ideas in society, are not what their voters consider. The purpose of the article is to show the distance between political elites and Polish society from 2014 to today and the consequences of social inequalities between the elite and the citizen for individual political parties.

Keywords: political elites, eavesdropping scandal, Polish society, secret tapes

Aneks

Analizy wybranych uprawnień przedstawicieli
władzy wykonawczej, ustawodawczej oraz
sądowniczej

Uprawnienia finansowe byłego prezydenta RP – uposażenie, odprawa, finansowanie biura

Streszczenie:

Po zakończeniu kadencji byli Prezydenci RP otrzymują odprawę w wysokości trzykrotności dotychczasowego uposażenia, a także dożywotnie uposażenie w wysokości 75% dotychczasowego uposażenia i dodatkowe środki na prowadzenie biura.

Podstawowe informacje:

Dotyczy:	Dotyczy Prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej, począwszy od 1989 r., wybranych w wyborach powszechnych lub przez Zgromadzenie Narodowe (wyjątkowo dotyczyło również ostatniego Prezydenta RP na uchodźstwie, Ryszarda Kaczorowskiego) po zakończeniu kadencji; dotyczy też prezydentów przed upływem kadencji, jeśli opróżnienie urzędu nastąpiło na skutek zrzeczenia się lub uznania przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia.
Podstawa prawna:	Ustawa z 30 maja 1996 r. <i>o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.</i>
Data wprowadzenia:	4 lipca 1996 r.

<p>Kto wprowadził:</p>	<p>Rząd Włodzimierza Cimoszewicza, koalicja SLD-PSL, Prezydent Aleksander Kwaśniewski. Zmiany wprowadzone w 2008 r. dot. wysokości uposażenia - rząd koalicyjny PO-PSL.</p>
<p>Na czym polega przywilej?</p>	<p>Prezydenci, ustępując z urzędu, otrzymują jednorazowe uposażenie w wysokości trzykrotności dotychczasowego. Dodatkowo, byli prezydenci otrzymują dożywotnio uposażenie w wysokości 75% zarobków z okresu sprawowania urzędu; uposażenie traktowane jest jak wynagrodzenie za pracę, a w przypadku zbiegu z uposażeniem za wykonywanie innej funkcji publicznej, pozostawania w stosunku pracy lub prowadzenia własnej działalności gospodarczej wypłacane jest tylko jedno z nich, wybrane przez byłego prezydenta. Byli prezydenci otrzymują również środki na prowadzenie swojego biura (finansowane na takich samych zasadach, jak biura poselskie).</p> <p>Przywilej ma służyć zapewnieniu pewnej niezależności byłych prezydentów i zapewnieniu im bytu na odpowiednim poziomie, a tym samym dbałości o godność urzędu prezydenta RP.</p>

Koszty przywileju:

Podstawowe informacje:	<ul style="list-style-type: none"> • Wypłacana jednorazowo przy złożeniu urzędu trzykrotność miesięcznego uposażenia wynosi ponad 60 tys. złotych brutto. • Uposażenie wynosi aktualnie 75% dotychczasowej pensji prezydenckiej, czyli ok. 9,2 tys. zł brutto miesięcznie. • Wypłacane comiesięcznie środki na prowadzenie biura - miesięczny ryczałt w wysokości 12 500 zł.
-------------------------------	---

Doświadczenia zagraniczne:

Uprawnienia byłych prezydentów, ale też kanclerzy i innych wysokich urzędników są zagadnieniem często pojawiającym się w kampaniach wyborczych, tak w Polsce, jak i za granicą.

Pobieranie uposażeń, odpraw oraz środków na prowadzenie biura po zakończeniu kadencji przez byłych prezydentów jest praktyką powszechną w Europie i na świecie. Można wręcz stwierdzić, że środki pobierane przez byłych Prezydentów RP są stosunkowo niskie w porównaniu do tych otrzymywanych przez głowy innych państw, szczególnie zachodnioeuropejskich.

W niektórych krajach były głowy państwa automatycznie pełnią inne funkcje publiczne, np. we Włoszech byli prezydenci zasiadają w wyższej izbie parlamentu, we Francji stają się dożywotnimi członkami Rady Konstytucyjnej.

W Niemczech od 2019 r. wprowadzono ograniczenia przywilejów byłych prezydentów i kanclerzy, m.in. limit wydatków na prowadzenie i wynajmowanie biura oraz zatrudnianie pracowników

- o wyborze biura decydować będzie Bundestag, a nie, jak dotychczas, sam zainteresowany. Postanowiono też o odliczaniu dochodów z innych źródeł od uposażenia. Wciąż jednak byli prezydenci RFN otrzymują uposażenie w wysokości 236 tys. euro rocznie oraz wysokich dodatków - uposażenie to równe jest uposażeniu urzędującej głowy państwa. Podobnie we Francji od 2016 r. zmieniono uprawnienia byłych głów państwa poprzez m. in. ograniczenie liczebności personelu biur oraz ograniczenie czasowe korzystania z przywilejów do 5 lat od zakończenia kadencji.

Można więc zauważyć ogólnoeuropejską tendencję do stopniowego ograniczania przywilejów byłych głów państwa.

Rekomendacje Instytutu Polityk Publicznych:

Biorąc pod uwagę niewielką liczbę osób, których dotyczy przywilej, łączną wysokość wydatków oraz powodów, dla których został on wprowadzony, Instytut Polityk Publicznych nie rekomenduje jego likwidacji czy zmiany.

Uruchomienie biura byłego Prezydenta RP musi jednak odbywać się na podstawie określonych procedur i w sposób bezgotówkowy, tj. bez przekazywania sprzętu czy wyposażenia, co może niekiedy budzić kontrowersje. Dlatego należy dokonać przeglądu rozwiązań wprowadzonych na podstawie Zarządzenia nr 14 Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 września 1996 r. *w sprawie warunków techniczno-organizacyjnych oraz trybu przekazywania środków na utworzenie i funkcjonowanie biur byłych Prezydentów.*

Bibliografia i źródła danych:

1. Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. *o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. z 1996 r. nr 75 poz. 356.
2. <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/873682,byly-prezydent-nie-ma-zle-przywileje-ustapienie-z-urzedu.html>
3. <https://www.dw.com/pl/bundestag-ogranicza-przywileje-by%C5%82ych-prezydent%C3%B3w-i-kanclerzy/a-48014005>
4. <https://www.money.pl/gospodarka/unia-europejska/wiadomosci/artikul/odprawa-i-uposazenie-bylego-prezydenta-rp,90,0,1873754.html>
5. <http://biznes.onet.pl/wiadomosci/ue/kosztowne-przywileje-bylych-prezydentow-francji-nieco-ograniczone/f02cgf>
6. <https://www.dw.com/pl/byli-prezydenci-rfn-pod-lup%C4%85-niemieckiego-nik-niegospodarno%C5%9B%C4%87/a-45596638>

Opracowanie:

1. Anna Rybicka
2. Konrad Szpak

Świadczenia zdrowotne dla byłego prezydenta RP i członków rodziny

Streszczenie:

Jednym z przywilejów przysługujących prezydentowi RP po złożeniu urzędu są dożywotne świadczenia zdrowotne. Uprawnienie przysługuje też najbliższej rodzinie byłego prezydenta – jest ono przyznawane na zasadach określonych dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

Podstawowe informacje:

Kogo dotyczy:	Byłych prezydentów RP i członków ich najbliższych rodzin.
Podstawa prawna:	Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. <i>o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej</i> , art. 6.
Data wprowadzenia:	4 lipca 1996 r.
Kto wprowadził:	Rząd Włodzimierza Cimoszewicza, koalicja SLD-PSL, Prezydent Aleksander Kwaśniewski.

<p>Na czym polega przywilej?</p>	<p>Prezydentowi i członkom jego rodziny, po zakończeniu prezydentury, przysługuje prawo do dożywotnich świadczeń o charakterze zdrowotnym (w tym do korzystania z lecznic państwowych) na zasadach przyjętych dla osób sprawujących kierownicze stanowiska w państwie.</p> <p>Przywilej ten przysługuje również innym osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe (i ich rodzinom).</p>
---	--

Doświadczenia zagraniczne:

Przyznawanie dożywotnich świadczeń zdrowotnych dla byłych prezydentów i ich rodzin jest praktyką powszechną, tak w Europie, jak i poza jej granicami. W Niemczech są one przyznawane na podobnych zasadach jak w Polsce; w Stanach Zjednoczonych natomiast, jeśli prezydent sprawował urząd minimum 5 lat, jest uprawniony do świadczeń zdrowotnych w ramach programu Federal Health Employees Benefits.

Rekomendacje Instytutu Polityk Publicznych:

Instytut Polityk Publicznych nie rekomenduje zmian w zakresie świadczeń zdrowotnych dla byłych Prezydentów RP.

Wysokość środków publicznych przeznaczanych na świadczenia zdrowotne dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe i członków ich rodzin powinna być jednak monitorowana i cyklicznie (raz w roku) upubliczniana.

Bibliografia i źródła danych:

1. Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. *o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. z 1996 r. nr 75 poz. 356.
2. <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/873682,byly-prezydent-nie-ma-zle-przywileje-ustapienie-z-urzedu.html>
3. <https://www.ntu.org/foundation/tax-page/pensions-and-perks-for-former-presidents-archive>

Opracowanie:

Anna Rybicka

Renta w przypadku śmierci byłego prezydenta RP

Streszczenie:

W przypadku śmierci byłego prezydenta RP jego rodzina uprawniona jest do otrzymania renty rodzinnej, a także innych świadczeń, które są określone w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym.

Podstawowe informacje:

Kogo dotyczy:	Członkowie rodzin byłych prezydentów RP
Podstawa prawna:	Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. <i>o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej</i>
Data wprowadzenia:	4 lipca 1996 r.
Kto wprowadził:	Rząd Włodzimierza Cimoszewicza, koalicja SLD-PSL, Prezydent Aleksander Kwaśniewski.
Na czym polega przywilej?	W razie śmierci byłego prezydenta członkom jego rodziny przysługuje renta rodzinna oraz inne świadczenia w wysokości i na zasadach określonych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym lub ubezpieczeniu społecznym. Renta przyznawana jest bez względu na staż urzędowania zmarłego prezydenta.

Rekomendacje Instytutu Polityk Publicznych:

Instytut Polityk Publicznych nie rekomenduje zmian w zakresie przyznawania rent rodzinnych członkom rodziny prezydenta RP.

Bibliografia i źródła danych:

1. Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. *o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 1972.
2. Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. *o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin*, Dz. U. z 1982 r. nr 40, poz. 267 z późn. zm.

Opracowanie:

1. Anna Rybicka
2. Weronika Kiebzak

Ochrona osobista dla byłych prezydentów RP

Streszczenie:

Byłym prezydentom RP na terenie Polski przysługuje dożywotnia ochrona osobista. W latach 2016 – 2017 zakres tej ochrony został ograniczony – zaprzestano stałego chronienia warszawskich mieszkań oraz strzeżenia byłych prezydentów podczas zagranicznych podróży.

Podstawowe informacje:

Kogo dotyczy:	Dotyczy byłych prezydentów RP, począwszy od 1989 r., wybranych w wyborach powszechnych lub przez Zgromadzenie Narodowe (wyjątkowo dotyczyło również ostatniego Prezydenta RP na uchodźstwie, Ryszarda Kaczorowskiego) po zakończeniu kadencji. Dotyczy też prezydentów przed upływem kadencji, jeśli opróżnienie urzędu nastąpiło na skutek zrzeczenia się lub uznania przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia.
Podstawa prawna:	Ustawa z 30 maja 1996 r. <i>o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej</i> .
Data wprowadzenia:	4 lipca 1996 r.
Kto wprowadził:	Rząd Włodzimierza Cimoszewicza, koalicja SLD-PSL, Prezydent Aleksander Kwaśniewski.
Na czym polega przywilej?	Były prezydent zachowuje uprawnienie do ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ochrona jest wyjątkowym przywilejem, ponieważ nie przysługuje innym urzędnikom państwowym po zakończeniu kadencji - jest to uprawnienie przeznaczone wyłącznie dla byłych prezydentów.

Doświadczenia zagraniczne:

W Stanach Zjednoczonych byłym prezydentom przysługuje dożywotnio ochrona dla nich oraz dla członków rodziny (na podstawie Former Presidents Protection Act z 2012 r., podpisanego przez Baracka Obamę). Przed 2012 r. ochrona ta miała być ograniczona czasowo do 10 lat od zakończenia pełnienia urzędu.

Rekomendacje Instytutu Polityki Publicznej:

Były prezydent zachowuje uprawnienie do ochrony na terytorium Polski, choć do 2016 r. ochronę zapewniano także podczas podróży zagranicznych. Jednocześnie w 2017 r. zrezygnowano ze stałej ochrony mieszkań byłych prezydentów (z wyłączeniem mieszkania Lecha Wałęsy w Gdańsku ze względów logistycznych).

Koszty ochrony byłych prezydentów nie są istotne zarówno z punktu widzenia budżetu państwa, jak i budżetu samej Służby Ochrony Państwa (ok. 380 mln zł w 2019 r.).

Instytut Polityk Publicznych rekomenduje zapewnianie ochrony dla byłych prezydentów RP także podczas podróży zagranicznych.

Bibliografia i źródła danych:

1. Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. *o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej* tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 1972.
2. <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,20829971,wiemy-ile-kosztowala-ochrona-bylych-prezydentow.html>
3. <https://www.rp.pl/Sluzby-mundurowe/305319879-BOR-nie-bedzie-chronil-mieszkan-bylych-prezydentow.html>

-
4. <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/ochrona-bylych-prezydentow-olbrzymie-koszty,101,0,2171237.html>

Opracowanie:

Anna Rybicka

Rezydencje prezydenckie

Streszczenie:

Prezydent RP ma prawo zajmować lokale w celach mieszkaniowych i reprezentacyjnych na czas prezydentury, niezależnie od posiadania innych lokali w Warszawie. Prezydent ma do dyspozycji pięć rezydencji: Pałac Prezydencki w Warszawie, Belweder, Rezydencja na Mierzei Helskiej, Zamek w Wiśle oraz Dworek w Ciechocinku.

Podstawowe informacje:

Kogo dotyczy:	Prezydent RP
Podstawa prawna	Art. 5b. ust. 2 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. <i>o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe</i> , Dz. U. z 1981 r., nr 20 poz. 101. Art. 5b. został wprowadzony ustawą z dnia 21 grudnia 2001 r. <i>o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw</i> . Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 marca 2002 r. <i>w sprawie warunków i trybu obejmowania oraz zwalniania lokali przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe</i> .
Data wprowadzenia:	1 stycznia 2002 r.
Kto wprowadził:	Rząd Leszka Millera, koalicja SLD-UP-PSL, Prezydent Aleksander Kwaśniewski.

<p>Na czym polega przywilej?</p>	<p>Prezydent RP nie ponosi kosztów wynajmu i utrzymania rezydencji prezydenckich, więc oprócz wynagrodzenia ma zapewnione mieszkanie. Koszty pokrywane są z budżetu Kancelarii Prezydenta. Prawo do obejmowania lokali przysługuje nawet, jeśli prezydent posiada inne lokale w Warszawie. Takie samo uprawnienie ma też Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu oraz Prezes Rady Ministrów. To bezwarunkowe prawo wyróżnia się na tle innych osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, którym przysługuje lokal na czas zajmowania stanowiska, ale tylko, jeśli nie dysponują innym lokalem w miejscowości, w której objęły stanowisko.</p>
---	---

Doświadczenia zagraniczne:

Powszechną praktyką jest, że prezydenci na czas zajmowania stanowiska mają dostęp do oficjalnych rezydencji w celach mieszkaniowych i reprezentacyjnych. Oprócz głównej rezydencji, prezydenci często mają też do dyspozycji inne rezydencje, używane w celach rekreacyjnych lub reprezentacyjnych. Ale np. w Stanach Zjednoczonych prezydent, choć nie płaci za mieszkanie w Białym Domu, płaci za swoje osobiste wydatki, zakupy spożywcze, itp.

Rekomendacje Instytutu Polityk Publicznych:

Instytut Polityk Publicznych rekomenduje cykliczne (raz w roku) publikowanie zestawienia kosztów i przychodów związanych z utrzymaniem rezydencji Prezydenta RP.

Bibliografia i źródła danych:

1. Ustawa z dnia 31 lipca 1981 r. *o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe*, Dz. U. z 1981 r. nr 20 poz. 101.
2. Ustawa z dnia 21 grudnia 2001 r. *o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw*, Dz. U. z 2001 r. nr 154 poz. 1800.
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 marca 2002 r. *w sprawie warunków i trybu obejmowania oraz zwalniania lokali przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe*, Dz. U. z 2002 r. nr 31, poz. 277.
4. <https://www.prezydent.pl/kancelaria/rezydencje-kprp/>.
5. <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/3/102>.

Opracowanie:

Weronika Kiebzak

Ryczałt dla posłów i senatorów na prowadzenie biura poselskiego, senatorskiego lub poselsko-senatorskiego

Streszczenie:

Posłowie i senatorowie mają obowiązek stworzenia biura podstawowego - biura poselskiego, senatorskiego lub poselsko-senatorskiego w celu obsługi swojej działalności w terenie. Posłowi i senatorowi przysługuje ryczałt na pokrycie kosztów związanych z funkcjonowaniem biur. Poseł może utworzyć również filie biura. Utworzenie filii nie wpływa na zwiększenie kwoty ryczałtu.

Podstawowe informacje:

Kogo dotyczy:	Posłów i senatorów.
Podstawa prawna:	<ul style="list-style-type: none">a) Art. 23 ustawy <i>o wykonywaniu mandatu posła i senatora</i>;b) Zarządzenie Marszałka Sejmu nr 8 z dnia 25 września 2001 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur poselskich;c) Zarządzenie nr 10 Marszałka Senatu z dnia 9 czerwca 2011 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur senatorskich;d) Zarządzenie nr 1 Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu z dnia 5 stycznia 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie określenia wysokości ryczałtu na pokrycie kosztów związanych z funkcjonowaniem biur poselskich, senatorskich i poselsko-senatorskich.

218 Ryczałt dla posłów i senatorów na prowadzenie biura poselskiego, senatorskiego lub poselsko-senatorskiego

Data wprowadzenia:	a) 1 lipca 1996 r. (data wejścia w życie ustawy); b) 19 października 2001 r. (data wejścia w życie); c) 1 lipca 2011 r. (data wejścia w życie); d) 5 stycznia 2017 r. (data wejścia w życie).
Kto wprowadził:	Posłów i senatorów.

Koszty propozycji:

Podstawowe informacje:	Ryczałt na prowadzenie biura poselskiego wynosi 15 200 zł miesięcznie. Poseł z orzeczoną znaczną stopniem niepełnosprawności może wystąpić do Marszałka Sejmu z wnioskiem o podwyższenie tej kwoty o nie więcej niż o 50%.
Dotychczas poniesione koszty:	Kancelaria Senatu na sfinansowanie działalności biur senatorskich w latach 2016-2019 poniosła następujące wydatki: <ul style="list-style-type: none"> • w 2016 r.: 16 599 388,68 zł, w tym 16 083 955,39 zł zostało przekazane w formie ryczałtu do rozliczenia przez senatorów w trakcie kadencji Senatu, • w 2017 r.: 18 302 609,04 zł, w tym 17 906 708,33 zł zostało przekazane w formie ryczałtu do rozliczenia przez senatorów w trakcie kadencji Senatu, • w 2018 r.: 18 376 948,33 zł, w tym 17 970 322,95 zł zostało przekazane w formie ryczałtu do rozliczenia przez senatorów w trakcie kadencji Senatu, • w 2019 r. (do 10 grudnia): 18 912 333,35 zł, w tym 18 227 160,99 zł zostało przekazane w formie ryczałtu do rozliczenia przez senatorów w trakcie kadencji Senatu.

Rekomendacje Instytutu Polityk Publicznych:

Obowiązek prowadzenia biur poselskich i senatorskich jest związany z powinnością informowania wyborców o swojej działalności. Gwarancją relacji między posłem / senatorem ma być właśnie takie biuro. Kluczowym elementem związanym z prowadzeniem biur parlamentarzystów jest ich finansowanie. Prawo do ryczałtu przysługuje tylko posłom i senatorom, którzy utworzyli biuro podstawowe i powiadomili o tym Kancelarie Sejmu i Senatu.

W jaki sposób zostaną wydane pieniądze zależy od posła / senatora, jednak ustawodawca zaznaczył, że środki na prowadzenie biura muszą być przeznaczone na cele związane z formą działalności parlamentarzystów w terenie. Dokładne zasady wydatkowania środków na prowadzenie biur określone są przez Marszałków Sejmu i Senatu. Aby wykluczyć możliwość korzystania z ryczałtu w sposób, który byłby niezwiązany z funkcjonowaniem biura, w § 9 Zarządzenia Marszałka Sejmu nr 8 z dnia 25 września 2001 r., określono możliwe przeznaczenia środków pochodzących z ryczałtu oraz odsetek z ich oprocentowania na rachunku bankowym. Przykładowo: wynagrodzenia pracowników biura poselskiego; pokrycie dodatkowych kosztów związanych z zatrudnieniem pracowników biura poselskiego (badania lekarskie, szkolenia z zakresu bhp); wynagrodzenia wypłacane na podstawie zawartych przez posła umów zlecenia i o dzieło; ekspertyzy i opinie sporządzane bezpośrednio u ekspertów oraz tłumaczenia; usługi telekomunikacyjne oraz usługi pocztowe i ogłoszenia związane z wykonywaniem mandatu poselskiego / senatorskiego; wynajmowanie sal na spotkania z wyborcami; pokrycie kosztów przejazdów posła / senatora w związku z wykonywaniem mandatu

poselskiego / senatorskiego: samochodem własnym lub innym, z którego poseł / senator korzysta na podstawie posiadanego tytułu prawnego, w ramach limitu 3 500 km miesięcznie; czynsz oraz inne opłaty związane z najmem lokalu (energia elektryczna i ciepła, gaz, woda, wywóz śmieci, podatki i opłaty lokalne); konserwację i naprawę sprzętu technicznego biura poselskiego oraz koszty jego eksploatacji; drobne naprawy i remonty lokalu biura; zakup materiałów biurowych, prasy, wydawnictw, środków bezpieczeństwa i higieny pracy; pokrycie kosztów obsługi rachunkowo-księgowej i bankowej biura.

Wskazane wyżej możliwe środki przeznaczenia są uznane za najbardziej typowe. Dlatego też, z ryczałtu mogą być pokrywane inne wydatki, jednak muszą być wyraźnie związane z prowadzeniem biura lub działalnością poselską / senatorską. Takie wydatki podlegają kontroli dokonywanej przez Kancelarię Sejmu lub Senatu. Dodatkowo, w przypadku posłów, wszelkie wydatki dokumentowane są przez posła fakturami VAT lub rachunkami, a w przypadku przejazdów – za pomocą specjalnego formularza.

Kolejnym krokiem w celu zapobiegania wydawaniu pieniędzy z ryczałtu niezgodnie z przeznaczeniem jest wyraźnie zakazanie finansowania z tych środków działalności partii politycznych, organizacji społecznych, fundacji, na działalność klubów i kół poselskich oraz parlamentarnych, a także na finansowanie działalności charytatywnej i sponsorskiej oraz na prowadzenie kampanii wyborczej.

Posłowie i senatorowie mogą samodzielnie dysponować kwotami stanowiącymi ryczałt. Narzucenie w jakikolwiek sposób

wykorzystania takich środków, mogłoby ograniczyć swobodę aktywności poselskiej / senatorskiej, jak i również byłoby wątpliwe w kwestii zasady mandatu wolnego. Ale swoboda wydatków musi mieścić się w granicach wyżej wskazanych obszarów.

Ważnym aspektem związanym z prowadzeniem biur jest ich transparentność finansowa. Jednym z obowiązków posła / senatora jest przechowywanie w biurze podstawowych dokumentów związanych z wydatkami na jego prowadzenie, przede wszystkim: faktur VAT, rachunków i potwierdzeń przejazdów. Wszystkie powyższe dokumenty są ewidencjonowane poprzez ujęcie ich w odpowiednim formularzu, w którym umieszcza się ich numer, datę, kwotę, rodzaj wydatków oraz ewentualne uwagi.

Kolejnym obowiązkiem poselskim / senatorskim jest przedstawianie Kancelarii Sejmu / Senatu sprawozdania z wydatkowania kwot ryczałtów przeznaczonych na prowadzenie biura. Sprawozdanie takie powinno być złożone najpóźniej do dnia 31 stycznia każdego roku i obejmować dane za okres całego poprzedniego roku kalendarzowego. W sprawozdaniu powinny zostać uwzględnione wydatki, które zostały poniesione z ryczałtu w okresie rozliczeniowym na funkcjonowanie wszystkich biur, a w przypadku prowadzenia wspólnych biur poselskich lub poselsko-senatorskich również wydatki na nie w kwotach wynikających z porozumienia z innymi posłami lub senatorami. Wydatki powinny zostać przedstawione w wykazie ukazującym ich podział na rodzaje. Sprawozdania, rozliczenia i ich korekty złożone przez posłów, a także ich zestawienie są jawne. Niezłożenie przez posła sprawozdania w terminie wiąże się to z wstrzymaniem

przekazywania ryczałtu na biuro parlamentarne. Co ważne, regulacja ta nie została przyjęta w odniesieniu do senatorów.

Dodatkowym uprawnieniem związanym z kontrolą wykorzystania ryczałtów i innych kwot związanych z funkcjonowaniem biura poselskiego jest obowiązek wizytacji biur poselskich oraz kontrola rachunków i innej dokumentacji finansowej przez Kancelarię Sejmu. Podobna regulacja nie dotyczy senatorów.

Na posłach i senatorach ciąży również obowiązek przedstawiania właściwym urzędom skarbowym, statystycznym oddziałom ZUS, a także innym właściwym organom informacji, deklaracji rozliczeniowych oraz sprawozdań statystycznych. Niedopełnienie tego obowiązku będzie powodować odpowiedzialność posła na zasadach przewidzianych w ustawach.

Podsumowując, przyznawanie ryczałtu na prowadzenie biura parlamentarnego ma swoje uzasadnienie. Zapisy dotyczące funkcjonowania i finansowania zostały tak skonstruowane, aby zminimalizować ich nadużywanie (korupcja, nepotyzm, niewłaściwe wykorzystywanie środków z ryczałtu).

Jeśli chodzi o kontrole i transparentność finansową, to zarówno posłowie / senatorowie, jak i Kancelarie Sejmu i Senatu mają określone obowiązki, których wypełnienie zapewnia przejrzystość i klarowność funkcjonowania biur parlamentarnych. Jedyne co mogłoby ulec zmianie, to zastosowanie takich samych zapisów co do senatorów, biur senatorskich i Kancelarii Senatu.

Bibliografia i źródła danych:

1. Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 1799.
2. Zarządzenie marszałka Sejmu nr 8 z dnia 25 września 2001 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur poselskich.
3. Zarządzenie nr 1 Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu z dnia 5 stycznia 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie określenia wysokości ryczałtu na pokrycie kosztów związanych z funkcjonowaniem biur poselskich, senatorskich i poselsko-senatorskich.
4. Zarządzenie nr 10 Marszałka Senatu z dnia 9 czerwca 2011 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur senatorskich.
5. Grajewski K., Stelina J., Uziębło P. J., *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Wydanie Sejmowe 2014.
6. <https://www.senat.gov.pl/dla-mediow/odpowiedzi-na-najczesciej-zadawane-pytania/>
7. http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/komunikat.xsp?documentId=B949469A72FF0EBBC12584A9004530EA&symbol=FAQ_KOMUNIKAT
8. https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/senatrp/noty2012/12.pdf

Opracowanie:

Sylwia Nazar

Bezpłatne przejazdy środkami publicznego transportu zbiorowego, publiczną komunikacją miejską, krajowe przeloty dla posłów i senatorów

Streszczenie:

Poseł i senator ma prawo, na terenie kraju, do bezpłatnego przejazdu środkami publicznego transportu zbiorowego oraz przelotów w krajowym przewozie lotniczym, a także do bezpłatnych przejazdów środkami publicznej komunikacji miejskiej.

Podstawowe informacje:

Kogo dotyczy:	Posłów i senatorów
Podstawa prawna:	a) Art. 43 ust. 1 ustawy <i>o wykonywaniu mandatu posła i senatora</i> ; b) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 grudnia 2001 r. <i>w sprawie trybu korzystania przez posłów i senatorów z bezpłatnych przejazdów i przelotów na terenie kraju</i> ; c) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 października 2009 r. <i>zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu korzystania przez posłów i senatorów z bezpłatnych przejazdów i przelotów na terenie kraju</i> .
Data wprowadzenia:	a) 1.07.1996 r. (data wejścia w życie ustawy) b) 23.01.2002 r. (data wejścia w życie ustawy) c) 18.11.2009 r. (data wejścia w życie ustawy)
Kto wprowadził:	a) Rząd Włodzimierza Cimoszewicza, koalicja SLD-PSL, Prezydent Aleksander Kwaśniewski; b) Minister Infrastruktury Marek Pol, w rządzie Leszka Millera, koalicja SLD-PSL-UP, Prezydent Aleksander Kwaśniewski;

226 Bezpłatanie przejazdy środkami publicznego transportu zbiorowego, publiczną komunikacją miejską, krajowe przeloty dla posłów i senatorów

	<p>c) Minister Infrastruktury Cezary Grabarczyk, w rządzie Donalda Tuska, koalicja PO-PSL, Prezydent Lech Kaczyński.</p>
<p>Na czym polega przywilej?</p>	<p>Posłowie i senatorowie mogą korzystać nieodpłatnie ze środków publicznego transportu zbiorowego, publicznej komunikacji miejskiej oraz krajowych przelotów. Liczba przejazdów i przelotów jest nieograniczona, muszą one jedynie odbywać się w obrębie kraju. Bezpłatne korzystanie z różnych środków transportu w tak szerokim i wymiarze nie jest powszechnym zjawiskiem wśród innych grup społecznych lub zawodowych. Na przykład: uprawnienia do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego w komunikacji krajowej w wymiarze 100% mają dzieci do lat 4, funkcjonariusze Straży Granicznej, Służby Celno-Skarbowej, Policji oraz żołnierze Żandarmerii Wojskowej w czasie wykonywania czynności służbowych.</p> <p>Do ulgi 100% przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego autobusowego w komunikacji zwykłej i przyspieszonej, na podstawie biletów jednorazowych, są uprawnione dzieci do 4 lat, pod warunkiem niekorzystania przez dziecko z oddzielnego miejsca do siedzenia. Do ulgi 100% przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego autobusowego w komunikacji zwykłej, pospiesznej, przyspieszonej i ekspresowej, na podstawie biletów jednorazowych, są uprawnieni funkcjonariusze Straży Granicznej w czasie wykonywania czynności służbowych.</p> <p>Inną kwestią jest fakt, że przewoźnicy są zobowiązani do zarezerwowania miejsc dla posłów i senatorów. W pociągach oznaczonych jako pociągi objęte rezerwowaniem miejsc przewoźnik kolejowy wyznacza w wagonie klasy 1 cztery miejsca dla</p>

	<p>posłów i dwa dla senatorów. W wagonach sypialnych lub z miejscami do leżenia pociągów kursujących w kierunku do i z Warszawy przewoźnik kolejowy wyznacza: jeden przedział klasy 1 w wagonie sypialnym (po jednym miejscu dla posła i senatora) albo jeden przedział środkowy w wagonie z miejscami do leżenia (cztery miejsca dla posłów i dwa dla senatorów), jeśli w danej relacji nie kursuje wagon sypialny. Dodatkowo, przewoźnik kolejowy rezerwuje w ciągu 2 dni poprzedzających rozpoczęcie posiedzenia Sejmu lub Senatu oraz na dzień zakończenia posiedzenia i dzień następny, w pociągach kursujących w kierunku do i z Warszawy: dwa przedziały klasy 1 w wagonie sypialnym (trzy miejsca dla posłów i jedno dla senatora) albo jeden przedział środkowy w wagonie z miejscami do leżenia (cztery miejsca dla posłów i dwa dla senatorów), jeżeli w danej relacji nie kursuje wagon sypialny.</p> <p>Przy przelotach w krajowym przewozie lotniczym Polskie Linie Lotnicze LOT S.A., zwane dalej PLL LOT S.A., rezerwują na wszystkich rozkładowych rejsach krajowych do i z Warszawy dwa miejsca (po jednym dla posła i senatora). PLL LOT S.A. rezerwują dodatkowo, w ciągu 2 dni poprzedzających posiedzenie Sejmu lub Senatu i w dniu posiedzenia, po dwa miejsca dla posłów i senatorów na wszystkich rozkładowych rejsach krajowych samolotów odlatujących w godzinach porannych do Warszawy oraz na dzień zakończenia posiedzenia i na dzień następny, po dwa miejsca dla posłów i senatorów na wszystkich rozkładowych rejsach krajowych samolotów odlatujących z Warszawy.</p>
--	---

228 Bezpлатne przejazdy środkami publicznego transportu zbiorowego, publiczną komunikacją miejską, krajowe przeloty dla posłów i senatorów

Koszty propozycji:

<p>Podstawowe informacje:</p>	<p>Przejazdy posłów i senatorów są finansowane z budżetów Kancelarii Sejmu i Senatu na podstawie umów z:</p> <ul style="list-style-type: none">• przewoźnikami kolejowymi: "PKP Intercity" S. A., "PKP Szybką Koleją Miejską w Trójmieście" sp. z o. o., "Koleje Mazowieckie – KM" sp. z o. o., "Warszawską Koleją Dojazdową" sp. z o. o. oraz "Przewozami Regionalnymi" sp. z o. o.;• przewoźnikami lotniczymi: Polskimi Liniami Lotniczymi "LOT" S. A. i SprintAir S. A.;• przewoźnikami autobusowymi zrzeszonymi w Polskiej Izbie Gospodarczej Transportu Samochodowego i Spedycji. <p>Finansowanie realizowanych przez posłów i senatorów przejazdów w środkach transportu przewoźników, z którymi Kancelarie Sejmu i Senatów nie zawarły umowy odbywa się na zasadzie refundacji.</p>
<p>Dotychczas poniesione koszty:</p>	<p>Koszty poniesione przez Kancelarie Senatu w latach 2016-2019: wydatki dotyczące przejazdów kolejowych senatorów na terenie kraju wynikające z umowy zawartej przez Kancelarię Senatu z przedsiębiorcą "PKP Intercity" S.A.:</p> <ul style="list-style-type: none">• 2016: 393 415,14 zł• 2017: 399 392,41 zł• 2018: 386 618, 18 zł• do 12.2019: 360 654,86 zł <p>Wydatki dotyczące przejazdów senatorów na terenie kraju w autobusach przedsiębiorstw Państwowej Komunikacji Samochodowej oraz spółek powstałych w wyniku ich prywatyzacji lub komercjalizacji, wynikające z umowy zawartej przez Kancelarię Senatu z Polską Izbą Gospodarczą Transportu Samochodowego i Spedycji:</p>

	<ul style="list-style-type: none">• 2016: 16 753,65 zł• 2017: 17 161,36 zł• 2018: 17 846,40 zł• Do 12.2019: 13 456,92 zł <p>Wydatki dotyczące przewozów lotniczych senatorów na terenie kraju wynikające z umowy zawartej przez Kancelarię Senatu z przedsiębiorcą:</p> <ul style="list-style-type: none">• SprintAir S. A.:<ul style="list-style-type: none">○ 2016: 5 721,00 zł• Polskie Linie Lotnicze LOT S.A.:<ul style="list-style-type: none">○ 2016: 1 048 064,40 zł○ 2017: 1 263 859,20 zł○ 2018: 1 326 312,00 zł○ Do 12.2019: 1 278 169,20 zł <p>W latach 2014-2019 Kancelaria Sejmu w związku z krajowymi przejazdami i przelotami posłów rozliczonymi w ramach umów zawartych z przewoźnikami (wskazanymi we wniosku), poniosła niżej wymienione koszty:</p> <ul style="list-style-type: none">• „PKP Intercity” S.A.: 11 820 670,20 zł (wagony z miejscami do siedzenia), stan na 30.11.2019 r.; 255 208,75 zł (wagony z miejscami do leżenia), stan na 31.10.2019 r.;• „Przewozy Regionalne” sp. z o.o.: 91 500,00 zł, stan na 30.11.2019 r.;• Polska Izba Gospodarcza Transportu Samochodowego i Spedycji: 483 385,38 zł, stan na 30.09.2019 r.;• Polskie Linie Lotnicze „LOT” S.A.: 41 687 319,60 zł, stan na 31.10.2019 r.;• SpintAir S.A.: 114 269,00 zł, stan na 31.12.2016 r.
--	--

Rekomendacje Instytutu Polityk Publicznych:

Korzystanie z bezpłatnych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego oraz przelotów w krajowym przewozie lotniczym, a także do bezpłatnych przejazdów środkami publicznej komunikacji miejskiej przez posłów i senatorów jest przywilejem, który w myśl art. 4 ustawy *o wykonywaniu mandatu posła i senatora* zapewnia warunki niezbędne do skutecznej realizacji ich obowiązków. Ułatwianie pracy posłom i senatorom, którzy zostali wybrani przez obywateli i działają w ich imieniu dla wspólnego dobra kraju jest oczywiste. Jednak nieprecyzyjny i bardzo ogólny zapis w ustawie *o wykonywaniu mandatu posła i senatora* (art. 43) może budzić kontrowersje. Mówi on, że posłowie i senatorowie mają prawo do korzystania z wyżej wymienionych środków transportu w obrębie kraju. Nie ma w nim zapisu, że muszą one być związane z wykonywaniem mandatu poselskiego lub senatorskiego. Taki stan rzeczy powoduje, że istnieje możliwość nadużywania tego przywileju. Ustawodawca próbując jednak to ograniczyć w kwestii najdroższych środków transportu nałożył na posłów i senatorów konieczność posiadania wystawionego odpowiednio przez Kancelarię Sejmu lub Kancelarię Senatu zlecenia na korzystanie z miejsca sypialnianego lub miejsca do leżenia w pociągach oraz na bilety lotnicze. Można jednak mieć pewne wątpliwości, co do zgodności rozporządzenia z komentowaną ustawą w zakresie, w jakim faktycznie ogranicza ono korzystanie przez parlamentarzystów z powołanych uprawnień.

Przejazdy posłów i senatorów finansują Kancelarie Sejmu i Senatu. Kancelaria Sejmu wyjaśnia, że „posłowie sami podejmują decyzje, kiedy i w jaki sposób korzystają z tego uprawnienia, sami też

dokonyują odpowiednich rezerwacji zgodnie z ww. rozporządzeniem" oraz "Kancelaria Sejmu nie jest podmiotem uprawnionym do merytorycznej kontroli wykonywania mandatu przez posłów. Zgodnie z Regulaminem Sejmu RP zadaniem Kancelarii Sejmu jest stwarzanie posłom warunków do wykonywania mandatu poselskiego, w szczególności zapewnienie techniczno-organizacyjnych warunków działalności biur poselskich oraz terenowej działalności posłów. Zadanie to Kancelaria Sejmu wypełnia m.in. poprzez stworzenie posłom warunków umożliwiających realizację uprawnień do bezpłatnych przejazdów i przelotów na terenie kraju"¹. Takie wypowiedzi są zaskakujące, biorąc pod uwagę, że to właśnie Kancelarie finansują korzystanie z tego przywileju. Warto zwrócić tutaj uwagę, że posłowie i senatorowie dostają również w ramach ryczałtu na prowadzenie biura poselskiego kwotę 15 200 zł miesięcznie na m. in. koszty przejazdów w związku z wykonywaniem mandatu taksówką lub własnym samochodem.

Inną ważną kwestią jest fakt, że na podstawie Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 grudnia 2001 r. *w sprawie trybu korzystania przez posłów i senatorów z bezpłatnych przejazdów i przelotów na terenie kraju*, przewoźnicy, z którymi Kancelarie Sejmu i Senatu mają umowy są zobowiązani do rezerwacji miejsc dla posłów i senatorów. Na przykład: przewoźnik PKP Intercity ma obowiązek zapewnienia w 1 klasie 4 miejsc dla posłów i 2 miejsc dla senatorów w każdym pociągu objętym dodatkową rezerwacją miejsc. Jeśli poseł lub senator chce skorzystać z tych miejsc, musi najpóźniej na 2 godziny przed odjazdem pociągu ze stacji

¹ <https://polskatimes.pl/poslowie-odbyli-loty-za-ponad-7-mln-zlotych-wsrod-rekordzistow-sa-politycy-pis-i-po/ar/11758512> (dostęp: 2 listopada 2019 r.).

początkowej zaopatrzyć się w odpowiedni bezpłatny bilet z "miejscówką". Jaki to ma wpływ na innych obywateli? Jeśli potencjalny pasażer planuje podróż i chce kupić bilet na pociąg z odpowiednim wyprzedzeniem i dostaje informacje, że nie ma miejsc na dany przejazd, zmienia środek transportu lub czas podróży. W sytuacji, kiedy posłowie lub senatorowie nie wykorzystują zarezerwowanych miejsc, skorzystać na tym mogą jedynie osoby, które decydują się na wyjazd w ostatniej chwili. Analogiczna sytuacja ma miejsce przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego autobusowego przedsiębiorstwa PKS oraz spółek utworzonych w wyniku komercjalizacji lub prywatyzacji przedsiębiorstw PKS, które rezerwują dla posłów i senatorów dwa miejsca w każdym autobusie objętym rezerwacją miejsc. Posłowie i senatorowie powinni zaopatrzyć się w bilet najpóźniej na 30 minut przed odjazdem autobusu z miejscowości początkowej kursu autobusu. Jeśli chodzi o loty, to linie lotnicze rezerwują na wszystkich rozkładowych rejsach krajowych do i z Warszawy dwa miejsca - po jednym dla posła i senatora. Tutaj zaopatrzenie się w bilet musi nastąpić najpóźniej na 12 godzin przed rozkładową godziną odlotu samolotu.

Czy obowiązkowe rezerwowanie miejsc dla posłów i senatorów w wyżej wymienionych środkach transportu jest konieczne? Jeśli popatrzymy na pracę posła czy senatora, to możemy dojść do wniosków, że poseł / senator ma ustalony harmonogram, większość wykonywanej przez niego pracy jest planowana z wyprzedzeniem, co za tym idzie, również środek transportu czy czas podróży. Znając swój rozkład pracy, można odpowiednio wcześniej zarezerwować miejsce w konkretnym środku transportu. I tutaj można zapytać,

co z sytuacjami losowymi i nagłymi? Biorąc pod uwagę fakt, że posłowie / senatorowie mają do dyspozycji szeroki wybór środków transportu po kraju (autobus, pociąg, samolot, a także własny samochód,), które są opłacane z budżetu Kancelarii Sejmu i Senatu, można stwierdzić, że nawet w takich okolicznościach dojazd nie byłby bardzo utrudniony.

Przed wszystkim sposobem, który mógłby zmniejszyć kontrowersje lub nadużywanie tego przywileju, to doprecyzowanie artykułu 43 dotyczącego bezpłatnych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego oraz przelotów w krajowym przewozie lotniczym, a także do bezpłatnych przejazdów środkami publicznej komunikacji miejskiej przez posłów i senatorów. A dokładnie mówiąc, podkreślenie, że korzystanie z tego przepisu musi być związane z wykonywaniem mandatu posła lub senatora. Innym sposobem mogłoby być ustanowienie, poprzez na przykład zarządzenie, kontroli nad posłami i senatorami w kwestii korzystania z tego przywileju. Co do obowiązkowej rezerwacji miejsc dla posłów i senatorów w środkach transportów, które mają podpisane umowy z Kancelariami Sejmu i Senatu, to przepis ten wydaje się nie mieć uzasadnienia i jest niepotrzebny, powinien zatem zostać usunięty.

Bibliografia i źródła danych:

1. Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. *o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 1799.
2. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 grudnia 2001 r. *w sprawie trybu korzystania przez posłów i senatorów z bezpłatnych przejazdów i przelotów na terenie kraju*, Dz. U. z 2002 r. nr 1 poz. 13 wraz rozporządzeniem

- 234 Bezpłatanie przejazdy środkami publicznego transportu zbiorowego, publiczną komunikacją miejską, krajowe przeloty dla posłów i senatorów
-

zmieniającym

z dnia 28 października 2009 r., Dz. U. 2009 r. nr 184 poz. 1438.

3. Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. *o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego*, tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 295.
4. Grajewski K., Stelina J., Uziębło P. J., *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Wydawnictwo Sejmowe, 2014.
5. *Przewodnik senatora - Bezpłatanie przejazdy i przeloty na terenie kraju*,
https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/swiateck/bezpłatanie_przejazdy_i_przeloty_kb.pdf
6. *Pismo z dnia 24 listopada 2015 roku w sprawie sposobu realizowania uprawnień posłów do bezpłatnych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego oraz przelotów w krajowym przewozie lotniczym*,
[http://orka.sejm.gov.pl/BOP_info.nsf/0/43D218362E05BBCFC1257F090051475D/\\$file/SKMBT_36315112615150.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/BOP_info.nsf/0/43D218362E05BBCFC1257F090051475D/$file/SKMBT_36315112615150.pdf)
7. <https://polskatimes.pl/poslowie-odbyli-loty-za-ponad-7-mln-zlotych-wsrod-rekordzistow-sa-politycy-pis-i-po/ar/11758512>

Opracowanie:

Sylwia Nazar

Odprawy posłów i senatorów

Streszczenie:

Posłowie i senatorowie, w związku z zakończeniem kadencji, jeśli nie zostali wybrani na następną kadencję lub nie kandydowali w wyborach, otrzymują odprawę w wysokości 3 uposażeń, bez względu na długość sprawowania mandatu.

Podstawowe informacje:

Kogo dotyczy:	Byli posłowie i senatorowie, niezależnie od tego, czy pobierali uposażenie. Nie przysługuje parlamentarzystom, którzy kończą sprawowanie mandatu przed upływem kadencji.
Podstawa prawna:	Art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. <i>o wykonywaniu mandatu posła i senatora</i>
Data wprowadzenia:	1 lipca 1996 r. (data wejścia w życie ustawy).
Kto wprowadził:	Rząd Włodzimierza Cimoszewicza, koalicja SLD-PSL, Prezydent Aleksander Kwaśniewski.
Na czym polega przywilej?	Odprawy parlamentarne, w porównaniu z uprawnieniami "zwykłych" pracowników, wyróżniają się w dwóch aspektach. Po pierwsze, odprawa w związku z zakończeniem stosunku pracy nie jest powszechnym uprawnieniem. Przysługuje ona w ściśle określonych przypadkach: jeśli pracodawca zatrudnia przynajmniej 20 pracowników, a przyczyny zwolnienia leżą po stronie pracodawcy. Ponadto, odprawa nie przysługuje w momencie, kiedy upłynął czas, na który została zawarta umowa o pracę (a jest to sytuacja

	<p>analogiczna do przypadku parlamentarzystów, którzy są świadomi, że zostali wybrani na określony czas).</p> <p>Po drugie, odprawa w wysokości 3 uposażeń przysługuje parlamentarzystom zawsze, bez względu na długość sprawowania mandatu. W przypadku zwolnionych pracowników, wysokość odprawy jest uzależniona od stażu pracy u danego pracodawcy. Odprawa w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia przysługuje dopiero po 8 latach pracy. Jeśli staż pracy wynosi od 2 do 8 lat, przysługuje odprawa w wysokości dwumiesięcznego wynagrodzenia (jeśli mniej - jednomiesięczne wynagrodzenie). Odprawy mają też górny limit 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę.</p> <p>Ponadto, parlamentarzyści, oprócz odpraw, mają dodatkowe zabezpieczenie swojej sytuacji materialnej: art. 31 ust. 1 ustawy <i>o wykonywaniu mandatu posła i senatora</i> zabezpiecza możliwość powrotu za zajmowane wcześniej stanowisko po zakończeniu sprawowania mandatu. Odprawa przysługuje również parlamentarzystom, którzy nie zrezygnowali z innej działalności zawodowej na czas sprawowania mandatu, otrzymują więc oni odprawę, mimo że prawdopodobnie prowadzą dochodową działalność i nie potrzebują dodatkowego zabezpieczenia materialnego.</p>
--	--

Koszty propozycji:

Podstawowe informacje:	Wysokość odprawy jest uzależniona od wysokości uposażenia poselskiego. Uposażenie wynosi 80% wysokości wynagrodzenia podsekretarza stanu, ustalane na podstawie kwoty bazowej.
Dotychczas poniesione koszty:	<p>Od 2008 roku na odprawy dla posłów wydano 13 112 702 zł brutto, a dla senatorów 2 989 179 zł brutto (stan na dzień 11.09.2019 r.) łącznie: 16 101 881 zł.</p> <p>W ciągu ostatnich 2 kadencji na odprawy dla posłów wydano 10 386 247 zł, dla senatorów 2 314 798 zł.</p> <p>W ciągu ostatniej kadencji na odprawy dla posłów wydano 6 172 795 zł, dla senatorów 1 157 399 zł.</p> <p>W trakcie jednej kadencji Sejmu na odprawy wydawana była kwota między ok. 4, a 6 mln zł, w zależności od liczby posłów kończących swój mandat. W przypadku Senatu było to ok. 1 mln zł.</p>
Koszty do 2020 r.:	<p>W budżecie Kancelarii Sejmu na 2019 rok przewidziane jest 4,5 mln zł na odprawy poselskie. Można szacować, że na odprawy senatorskie wydane będzie około 1 mln zł.</p> <p>Od 2008 roku do 2020 roku wydatki na odprawy poselskie wyniosą około 17,6 mln zł, a na odprawy senatorskie 3,9 mln zł.</p>
Koszty do 2030 r.:	Koszty zależą nie tylko od liczby odchodzących parlamentarzystów, ale też od kwoty bazowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, gdyż uposażenie poselskie odpowiada 80% wynagrodzenia podsekretarza stanu, ustalonego na podstawie kwoty bazowej. Kwota bazowa dla osób

	<p>zajmujących kierownicze stanowiska państwowe jest ustalana w ustawie budżetowej. Będzie ona na pewno wzrastać, jednak trudno przewidzieć, w jakim stopniu, bo nie jest to wzrost systematyczny. Od 2000 roku do 2019 roku kwota wzrosła od 1490,30 zł do 1789,42 zł, ale np. od 2011 do 2016 r. utrzymywała się na tym samym poziomie 1766,46 zł, a w 2011 r. została ona obniżona z 1835,35 zł do 1766,46 zł.</p> <p>Jeśli kwota bazowa będzie utrzymywać się na poziomie zbliżonym do dzisiejszego, to szacunkowo koszty od 2008 roku do 2030 roku na odprawy poselskie i senatorskie mogą wynieść około 40 mln zł.</p>
<p>Koszty do 2050 r.:</p>	<p>Mogą wynieść nawet ok. 70 mln zł, ale ciężko przewidzieć wysokość kwoty bazowej.</p>

Doświadczenia zagraniczne:

Prawo do odprawy jest powszechne w krajach europejskich. Odprawa przybiera różne formy: może to być jednorazowa wypłata (jak w Polsce), albo tzw. odprawa przejściowa (częsta w krajach UE), która jest wypłacana przez dłuższy okres czasu – od paru miesięcy do paru lat.

Zazwyczaj odprawa jest uzależniona od długości sprawowania mandatu. Np. w Czechach wysokość odprawy ustala się, mnożąc wysokość jednomiesięcznego wynagrodzenia przez liczbę lat sprawowania mandatu (max. 4 lata).

Odprawy mogą być bardzo wysokie. Np. w Belgii posłowie z najdłuższym stażem mogą liczyć nawet na ok. 230 tys. € (odprawę

otrzymuje się przez 2 miesiące za każdy rok sprawowania mandatu, przez maksymalnie 24 miesiące).

W niektórych krajach prawo do odprawy jest zależne od dodatkowych warunków. W Wielkiej Brytanii odprawa przysługuje tylko posłom, którzy nie zostali wybrani na następną kadencję. Nie przysługuje więc tym, którzy zrezygnowali z kandydowania. We Francji odprawa przysługuje tylko tym byłym posłom, którzy nie mogą znaleźć pracy po zakończeniu okresu sprawowania mandatu. Odprawa wypłacana jest ze specjalnie utworzonego funduszu, do którego posłowie odprowadzają składki. Odprawa wynosi 57% wynagrodzenia poselskiego i wypłacana jest przez 24 lub 36 miesięcy w zależności od wieku byłego posła. Również w Austrii prawo do odprawy wygasa w przypadku podjęcia zatrudnienia, a w Holandii i Finlandii w takim przypadku zmniejszana jest wysokość odprawy.

Rekomendacje Instytutu Polityk Publicznych:

Należy rozważyć całkowitą rezygnację z odpraw parlamentarzystów, szczególnie w sytuacji sprawowania mandatu przez niepełną kadencję.

Bibliografia i źródła danych:

1. Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Dz. U. z 1996 r., nr 73 poz. 350.
2. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603806/IPOL_STU\(2017\)603806_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603806/IPOL_STU(2017)603806_EN.pdf).
3. https://www.theipsa.org.uk/media/185336/hc-2028-ipsa-2019-20_web_accessible.pdf.
4. [http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/opinia48/\\$file/opinia48.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/opinia48/$file/opinia48.pdf).

5. <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN05050#fullreport>.
6. <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/federal/le-regime-de-sortie-des-deputes-belges-est-tres-generoux/10071979.ht>.
7. <http://www2.assemblee-nationale.fr/qui/pour-une-nouvelle-assemblee-nationale-les-rendez-vous-des-reformes-2017-2022/les-reformes-en-cours/alignement-sur-le-droit-commun-du-regime-d-aide-au-retour-a-l-emploi-des-deputes>.
8. <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/867059D5C1035EA6C12582D600367ABF/%24File/0345908.pdf>.

Opracowanie:

Weronika Kiebzak

Dieta poselska wolna od podatku dochodowego

Streszczenie:

Dieta parlamentarna to środki finansowe przysługujące posłowi na pokrycie kosztów związanych z wydatkami poniesionymi w związku z wykonywaniem mandatu na terenie kraju i jest ona wolna od podatku dochodowego od osób fizycznych w granicach określonych w przepisach dla diet otrzymywanych z tytułu pełnienia obowiązków obywatelskich.

Podstawowe informacje:

Kogo dotyczy:	Posłów i senatorów
Podstawa prawna:	a) art. 42 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. <i>o wykonywaniu mandatu posła i senatora</i> ; b) art. 21 ust. 1 pkt 17 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. <i>o podatku dochodowym od osób fizycznych</i> .
Data wprowadzenia:	a) 1 lipca 1996 r. (data wejścia w życie ustawy) b) 1 stycznia 1992 r. (data wejścia w życie ustawy)
Kto wprowadził:	a) Rząd Włodzimierza Cimoszewicza, koalicja SLD-PSL, Prezydent Aleksander Kwaśniewski; b) Rząd Jana Olszewskiego, koalicja: PC – ZChN – PSL-PL, Prezydent: Lech Wałęsa.
Na czym polega przywilej?	W artykule 42 ustawy <i>o wykonywaniu mandatu posła i senatora</i> możemy przeczytać: <i>Posłowi i senatorowi przysługują środki finansowe na pokrycie kosztów związanych z wydatkami poniesionymi w związku z wykonywaniem mandatu na terenie kraju, w zryczałtowanej wysokości 25% wynagrodzenia podsekretarza stanu, ustalonego na podstawie przepisów o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, z wyłączeniem</i>

	<p><i> dodatku z tytułu wysługi lat (dieta parlamentarna).</i></p> <p>Dieta parlamentarna – w przeciwieństwie do uposażenia poselskiego (senatorskiego) – przysługuje wszystkim parlamentarzystom.</p> <p>Natomiast z artykułu 21 ust. 1 pkt 17 ustawy <i>o podatku dochodowym od osób fizycznych</i> dowiadujemy się, że wolne od podatku dochodowego są diety oraz kwoty stanowiące zwrot kosztów, otrzymywane przez osoby wykonujące czynności związane z pełnieniem obowiązków społecznych i obywatelskich – do wysokości nieprzekraczającej miesięcznie kwoty 3000 zł.</p> <p>Dieta parlamentarna wynosi 2 505,20 zł brutto, w skali roku jest to kwota 30 062,40 zł, która jest zwolniona z podatku dochodowego. Jest to duży przywilej, biorąc pod uwagę, że kwota wolna od podatku w 2019 roku dla obywateli Polski, wynosi 8 001,49 zł.</p>
--	--

Rekomendacje Instytutu Polityk Publicznych:

Dieta parlamentarna w 2019 r. wynosiła 2 505,20 zł brutto. Należy rozważyć rezygnację z diet parlamentarnych przy jednoczesnym zwiększeniu wynagrodzeń zasadniczych dla parlamentarzystów.

Bibliografia i źródła danych:

1. Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. *o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 1799.
2. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. *o podatku dochodowym od osób fizycznych*, tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 1387.
3. *Uposażenie poselskie i dieta parlamentarna* http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/komunikat.xsp?documentId=688D3FBD61CA5D25C12584A9004530EB&symbol=FAQ_KOMUNIKAT (dostęp: 16 listopada 2019 r.).

-
4. *Przewodnik senatora: Uposażenie senatorskie, dieta parlamentarna.*
https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/bss/dokumenty/pip.pdf (dostęp: 16 listopada 2019 r.).

Opracowanie:

Sylwia Nazar

Zakwaterowanie w domu poselskim / ryczałt na wynajęcie mieszkania dla posłów i senatorów spoza Warszawy

Streszczenie:

Zakwaterowanie w Domu Poselskim przysługuje posłom i senatorom, którzy nie są zameldowani w Warszawie i nie posiadają prawa do lokalu w tym mieście. W razie braku możliwości zakwaterowania w Domu Poselskim, posłowie i senatorowie mogą wynająć kwatery prywatne na podstawie zawartych przez siebie umów najmu.

Podstawowe informacje:

Kogo dotyczy:	Posłów i senatorów
Podstawa prawna:	<p>a) Uchwała nr 39 Prezydium Sejmu z dnia 10 grudnia 1997 r. w sprawie zakwaterowania posłów;</p> <p>b) Zarządzenie nr 34 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 27 listopada 2009 r. w sprawie szczegółowych zasad zakwaterowania posłów, zwrotu kosztów pośrednictwa w wynajmie lokalu mieszkalnego oraz wysokości kosztów zakwaterowania w Domu Poselskim;</p> <p>c) Uchwała nr 200 Prezydium Senatu z dnia 5 lipca 2001 r. w sprawie zasad korzystania przez senatorów z zakwaterowania w mieście stołecznym Warszawie oraz wysokości środków finansowych przeznaczonych na pokrycie niektórych kosztów działalności senatora.</p>

Data wprowadzenia:	<ul style="list-style-type: none"> a) 1.1998 r. (wejście w życie), b) 1.12.2009 r. (wejście w życie), c) 19.10.2001 r. (wejście w życie).
Kto wprowadził:	<ul style="list-style-type: none"> a) Marszałek Sejmu Maciej Płażyński, rząd Jerzego Buzka, koalicja SLD-PSL, b) Szef Kancelarii Sejmu p. o. Lech Czapla, c) Marszałek Senatu Alicja Grzeškowiak, rząd Jerzego Buzka, koalicja AWS-UW.
Na czym polega przywilej?	<p>Posłom i senatorom, którzy nie są zameldowani w Warszawie i w tym mieście nie posiadają tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego lub jego części albo nie władają lokalem mieszkalnym lub jego częścią, przysługuje prawo do wynajęcia pokoju w Domu Poselskim. Jeśli jest to jednak niemożliwe, to mogą wynająć kwaterę prywatną na podstawie umowy najmu.</p> <p>W szczególnych przypadkach Marszałek Sejmu, na uzasadniony wniosek posła, może przyznać mu prawo do wynajęcia lokalu mieszkalnego pomimo możliwości zakwaterowania w Domu Poselskim. Marszałek Sejmu / Marszałek Senatu w szczególnych przypadkach, po zasięgnięciu opinii przewodniczącego klubu albo koła poselskiego / senackiego albo parlamentarnego, może przyznać prawo do zakwaterowania w Domu Poselskim posłowi / senatorowi, który jest zameldowany w Warszawie lub/i w tym mieście posiada tytuł prawny do lokalu mieszkalnego lub jego części lub/i włada lokalem mieszkalnym lub jego częścią.</p> <p>Nieodpłatne dokwaterowanie małżonka posła / senatora albo osoby pozostającej z posłem / senatorem we wspólnym pożyciu, wstępnych lub/i zstępnych posła, a także osób towarzyszących</p>

	<p>posłowi niepełnosprawnemu lub wymagającemu opieki ze względu na stan zdrowia do pokoju Domu Poselskiego przydzielonego posłowi / senatorowi, jest możliwe po złożeniu pisemnego wniosku posła / senatora skierowanego do dyrektora Domu Poselskiego.</p> <p>Dodatkowo, Szef Kancelarii Sejmu może, na pisemny wniosek byłego posła, wyrazić zgodę na jego nieodpłatne zakwaterowanie w Domu Poselskim. Wniosek może dotyczyć również małżonka byłego posła albo osoby pozostającej z tym posłem we wspólnym pożyciu, towarzyszącym byłemu posłowi, a także osoby towarzyszącej byłemu posłowi niepełnosprawnemu lub wymagającemu opieki ze względu na stan zdrowia.</p>
--	--

Koszty propozycji:

<p>Podstawowe informacje:</p>	<p>Na Koszty zakwaterowania posła/senatora w Domu Poselskim wynoszą 2 500 zł miesięcznie bądź 82 zł za jedną dobę hotelową. Kancelaria Sejmu pokrywa je ze środków finansowych przeznaczonych na działalność i utrzymanie Domu Poselskiego.</p> <p>Pokrywany przez Kancelarie Sejmu i Senatu koszt wynajęcia kwatery prywatnej nie może przekroczyć kosztów zakwaterowania w Domu Poselskim, czyli 2 500 zł miesięcznie.</p> <p>Kancelaria Senatu finansowała koszty najmu kwater prywatnych w Warszawie 30 senatorom. W X kadencji Senatu, do grudnia 2019 r., Kancelaria Senatu otrzymała 29 umów najmu kwater prywatnych w Warszawie zawartych przez senatorów.</p>
--------------------------------------	--

Dotychczas poniesione koszty:	Koszty wynajmu prywatnych kwater przez senatorów poniesione przez Kancelarię Senatu: 2009: 773 960,00 zł 2010: 732 710,00 zł 2011: 758 717,17 zł 2012: 785 426,01 zł 2013: 868 333,57 zł 2014: 893 337,16 zł 2015: 873 441,99 zł 2016: 843 806,45 zł 2017: 868 240,24 zł 2018: 893 128,29 zł 2019: 835 974,75 zł (do 12.2019) łącznie w latach 2009-2019: 9 127 075,63 zł
--	--

Rekomendacje Instytutu Polityk Publicznych:

Zakwaterowanie posłów / senatorów w Domu Poselskim dotyczy posłów i senatorów, którzy nie są zameldowani w Warszawie i w tym mieście nie posiadają tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego lub jego części albo nie władają lokalem mieszkalnym lub jego częścią, przysługuje prawo do zakwaterowania w Domu Poselskim. Jest to przywilej, który również wpisuje się w art. 4 ustawy *o wykonywaniu mandatu posła i senatora* i zapewnia warunki niezbędne do skutecznej realizacji ich obowiązków. Prace w Sejmie i Senacie odbywają się w różnych godzinach i terminach, dlatego jest to duże udogodnienie dla parlamentarzystów z różnych zakątków kraju. I o ile ten przywilej wydaje się być uzasadnionym, to jeszcze dalsze zapisy mogą budzić kontrowersje. Mianowicie, w Uchwale nr 39 Prezydium Sejmu z dnia 10 grudnia 1997 r. w *sprawie zakwaterowania posłów*, w § 3a ust. 1 jest przepis, który pozwala po wcześniejszym złożeniu

wniosku do Dyrektora Domu Poselskiego, na nieodpłatne dokwaterowanie małżonka, osoby pozostającej z posłem we wspólnym pożyciu, wstępnych i zstępnych posła. Taka możliwość jest przywilejem, który wydaje się nie być niezbędną do wykonywania mandatu posła i senatora i zastanawiające jest to, w jakim celu został stworzony i czy istnieje jego zasadność. W § 3a ust. 8 tej samej Uchwały znajduje się zapis, który pozwala byłemu posłowi złożyć wniosek o nieodpłatne zakwaterowanie dla niego, małżonka albo osoby pozostającej z tym posłem we wspólnym pożyciu. Ten zapis również budzi wątpliwości, co do swojej słuszności i celowości. Warto podkreślić, że wszystkie koszty zakwaterowania w Domu Poselskim pokrywa Kancelaria Sejmu.

Kolejną kwestią to ryczałt przyznawany posłom i senatorom na pokrycie kosztów związanych z wynajmowaniem prywatnej kwatery, jeśli nie są zameldowani w Warszawie, nie posiadają tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego lub jego części albo nie władają lokalem mieszkalnym lub jego częścią w tym mieście. Według przepisów, jeśli poseł lub senator nie ma możliwości zakwaterowania w Domu Poselskim, to ma prawo wynająć lokal. Jednak w dalszych zapisach Uchwały nr 39 Prezydium Sejmu z dnia 10 grudnia 1997 w *sprawie zakwaterowania posłów*, możemy znaleźć zapis, który pozwala Marszałkowi Sejmu w szczególnych przypadkach zgodzić się na wynajem mieszkania przez posła mimo możliwości zakwaterowania w Domu Poselskim. Jednak nie opisano dokładnie jakie to są "szczególne przypadki". Zapis wyszczególniający, o jakie kryteria chodzi w tym zapisie, powinny pojawić się w rozporządzeniu.

Inną ciekawą kwestią jest fakt wynajmowania lokali od osób z rodziny posła lub senatora. Przykładem może być tutaj posłanka,

która wynajmowała mieszkanie od zięcia. Oczywiście, przepisy tego nie zabraniają i wszystko odbyło się zgodnie z prawem. Jednak może to budzić pewne kontrowersje. Jeśli bliska rodzina posła czy senatora ma mieszkanie w Warszawie, to czy korzystanie z takiego mieszkania w czasie wykonywania pracy powinno się odbywać na takich samych zasadach, jak gdyby taki lokal był wynajmowany od kogoś obcego? Jest to bardzo niejednoznaczne.

Bibliografia i źródła danych:

1. Uchwała nr 39 Prezydium Sejmu z dnia 10 grudnia 1997 r. *w sprawie zakwaterowania posłów.*
2. Zarządzenie nr 34 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 27 listopada 2009 r. *w sprawie szczegółowych zasad zakwaterowania posłów, zwrotu kosztów pośrednictwa w wynajmie lokalu mieszkalnego oraz wysokości kosztów zakwaterowania w Domu Poselskim.*
3. Uchwała Nr 200 Prezydium Senatu z dnia 5 lipca 2001 r. *w sprawie zasad korzystania przez senatorów z zakwaterowania w mieście stołecznym Warszawie oraz wysokości środków finansowych przeznaczonych na pokrycie niektórych kosztów działalności senatora.*
4. http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/komunikat.xsp?documentId=4C354B2BC1F12ADBC12584A9004530E8&symbol=FAQ_OMUNIKAT
5. <https://www.senat.gov.pl/przewodnik-senatora/>
6. <https://www.radio.bialystok.pl/wiadomosci/index/id/173481>

Opracowanie:

Sylwia Nazar

Immunitet poselski i senatorski

Streszczenie:

Immunitet poselski i senatorski to instytucja prawna, umożliwiająca posiadaczom mandatu parlamentarnego ograniczenie ich odpowiedzialności prawnej z powodu pełnienia przez nich określonej funkcji. Celem immunitetu nie jest jednak nadanie przywileju o charakterze osobistym, lecz zagwarantowanie pewnej swobody działania.

Podstawowe informacje:

Kogo dotyczy:	Posłowie i senatorowie w czasie sprawowania mandatu oraz po jego wygaśnięciu.
Podstawa prawna:	a) <i>Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej</i> z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm., art. 105; b) Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. <i>o wykonywaniu mandatu posła i senatora</i> , Dz. U. z 1996 r. nr 73 poz. 350, art. 6, 6a i 7.
Data wprowadzenia:	a) Data wejścia w życie i obowiązywania - 17 października 1997 r. b) Data wejścia w życie i obowiązywania - 1 lipca 1996 r.
Kto wprowadził:	Rząd Włodzimierza Cimoszewicza, PSL i Socjaldemokracja RP
Na czym polega przywilej?	Immunitet należy do najważniejszych gwarancji właściwego wykonywania mandatu posła i senatora. Przywilej polega na wyłączeniu lub ograniczeniu możliwości pociągania członka parlamentu do odpowiedzialności prawnej (prawno-karnej / sądowej) oraz legalnego naruszania jego

	<p>nietykalności osobistej (immunitet nieodpowiedzialności i nietykalności). Istotą immunitetu jest stworzenie przedstawicielowi warunków do działania, co zapewnia możliwość niezakłócania pracy parlamentu. Nietykalność posła i senatora oznacza niedopuszczalność pozbawienia wolności osobistej przez aresztowanie na mocy postanowienia sądu oraz zatrzymanie, np. przez policję. Nie obowiązuje on jednak w przypadku złapania osoby legitymującej się immunitetem na gorącym uczynku, pod warunkiem jednak, że zatrzymanie stanowi element niezbędny do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. Istotniejszy z punktu widzenia odpowiedzialności karnej jest immunitet formalny. Powoduje on, że od dnia ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu poseł albo senator nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej bez zgody Sejmu albo Senatu (art. 105 ust. 2 Konstytucji RP). Poza posłami i senatorami przywilej ten przysługuje nielicznym przedstawicielom władzy (m. in. Prezydentowi RP, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, sędziom, prokuratorom a także pracownikom Najwyższej Izby Kontroli). Formalny charakter mają także immunitety dyplomatyczny i konsularny, jednak ich funkcjonowanie w polskim systemie prawnym wynika z prawa międzynarodowego. W myśl regulacji dotyczących kwestii immunitetu formalnego istotny wydaje się moment objęcia posła tym rodzajem ochrony. Uznanie za rozpoczęcie obowiązywania immunitetu „dnia ogłoszenia wyników wyborów” w praktyce oznacza, że od dnia ogłoszenia wyników wyborów</p>
--	--

	do końca dnia poprzedzającego pierwsze posiedzenie Sejmu – formalnym immunitetem objęci są równolegle posłowie obecnej kadencji oraz posłowie wybrani na nową kadencję. Kwestia immunitetu jest o tyle istotna, że od rodzaju zgody uprawnionego organu (na uchylenie immunitetu formalnego lub na uchylenie przywileju nietykalności) uzależniony jest zakres dopuszczalnych czynności procesowych wobec danego parlamentarzysty.
--	--

Rekomendacje Instytutu Polityk Publicznych:

Po analizie artykułów prasowych oraz informacji radiowych i telewizyjnych zwrócić należy uwagę na fakt, że w wielu źródłach przekazu, powołując się na przypadki naruszeń dokonywanych przez parlamentarzystów, jest mowa o immunitecie, ale nie dokonuje się rozróżnienia na immunitet materialny i formalny. Powoduje to chaos informacyjny oraz niezadowolenie społeczne, szczególnie w tych grupach, które nie mają wiedzy na temat rodzajów immunitetów i ich celowości. Immunitet materialny jest immanentnym elementem systemu zabezpieczenia parlamentarzystów i jest stosowany w zdecydowanej większości demokratycznych krajów, zagadnienie zakresu immunitetu formalnego oraz jego zakres mogą być aspektem poddawanym dyskusji publicznej.

Regulacje dotyczące immunitetu są sytuacją będącą wyjątkiem w stosunku do konstytucyjnej zasady równości wobec prawa uregulowanej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Stosowanie immunitetu powinno być więc ograniczone do funkcji gwarancyjnej prawa, polegającej na umożliwieniu sprawowania mandatu

niezależnionego od wpływów czy nacisków. Nie powinna natomiast powodować uprzywilejowania parlamentarzystów, którzy mogliby nadużywać swojego prawa w innych celach niż niezależne sprawowanie mandatu. Wszelkiego rodzaju informacje dotyczące wykorzystania immunitetu do ochrony parlamentarzysty przed odpowiedzialnością za czyn niezwiązany z mandatem wpływają na społeczeństwo w sposób demoralizujący, obniżając tym samym zaufanie do władzy oraz jej autorytet.

Osoby poddające zasadność immunitetu formalnego pod dyskusję, zwracają uwagę na fakt, że rozwiązanie w obecnym kształcie dopuszcza ewentualność polegającą na zdobyciu mandatu poselskiego lub senatorskiego, aby uniknąć możliwości pociągnięcia ich do odpowiedzialności. Dyskusyjna jest funkcja zabezpieczenia postów związana z zawieszeniem toczących się przeciwko nim postępowań karnych, ponieważ immunitet formalny obejmuje wszystkie etapy postępowania karnego: postępowanie przygotowawcze, sądowe oraz wykonawcze. W regulacji pojęcie „postępowania karnego” obejmuje także postępowanie karne skarbowe. Co więcej, art. 10b ustawy *o wykonywaniu mandatu...* stanowi, że immunitetem formalnym objęte są również czyny, które stanowią wykroczenia.

W mediach co jakiś czas pojawiają się także informacje dotyczące parlamentarzystów, którzy nadużywają opisywanego przywileju, np. łamiąc ustawę *o ruchu drogowym*. Z powodu braku odpowiedzi na zapytanie wysłane do Kancelarii Sejmu związane z liczbą takich sytuacji w ostatnich latach trudno wyrokować o skali tego zjawiska, trudno więc też przeanalizować, czy opisane niebezpieczeństwo „zasłaniania się immunitetem” jest nadużywane - aby to określić

należałoby dysponować danymi dotyczącymi skali zjawiska i rozważyć, która z wartości - bezpieczeństwo oraz ochrona posłów i senatorów podczas prac parlamentach czy ewentualne zabezpieczenie przed nadużywaniem przywileju jest istotniejsze.

Artykuł 6 ust. 2 ustawy o *wykonywaniu mandatu...* wymienia rodzaje działalności, jakie objęte są ochroną. Wśród chronionych elementów składających się na uprawnienia posłów i senatorów znajduje się sformułowanie „inna działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”, co ze względu na nieostrość sformułowania stanowi lukę interpretacyjną. Wykładnia Kancelarii Sejmu uznaje, do „innej działalności” należą te działania, do których delegowane są tylko osoby legitymujące się mandatem posła i senatora. Z przepisu wynika że do takich działań nie należą te, które wykonywane są przez posła w sytuacji prywatnej. Pewną trudnością może być jednak rozwiązanie spornych aktywności, gdy osoba ta działa jako poseł lub senator będąc jednocześnie reprezentantem własnego ugrupowania politycznego. Choć z wykładni Kancelarii Sejmu wynika, że ochrona taka nie przysługuje osobie pełniącej rolę reprezentanta swojego ugrupowania to w praktyce może to powodować trudności w rozstrzygnięciu poszczególnych przypadków. Warto więc dookreślić i skonkretyzować jakie konkretnie działania rozumiane są jako „inna działalność”.

O tym, jak trudną kwestią jest zagadnienie immunitetu formalnego posłów świadczy fakt, że pomysły odnośnie zniesienia immunitetu bądź zmiany jego kształtu co jakiś czas powracają do Sejmu, chociażby wniosek Platformy Obywatelskiej, popierany przez

ówczesnego Rzecznika Praw Obywatelskich w 2009 r.¹, czy propozycja przedstawiona w programie wyborczym Prawa i Sprawiedliwości².

Dyskutowana obecnie propozycja zmian w zakresie immunitetu, przedstawiona przez Prawo i Sprawiedliwość, dotyczy zmiany w zakresie immunitetu formalnego. W myśl tej propozycji poseł lub senator będzie mógł być pociągnięty do odpowiedzialności karnej, a także zatrzymany lub aresztowany, decyzją podjętą na wniosek Prokuratora Generalnego, skierowaną do Sądu Najwyższego. Prokurator Generalny, przed podjęciem decyzji, zobowiązany będzie do przedstawienia sprawy Prezydium Sejmu i Komisji Regulaminowej Sejmu. Autonomia parlamentu stanowi niezbędny warunek zagwarantowania parlamentowi niezależnej pozycji w systemie organów państwowych. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, „umożliwia ona zachowanie równowagi w relacjach między władzą ustawodawczą, a pozostałymi władzami”³. Wydaje się więc uzasadnione, że odrębny organ władzy publicznej nie powinien posiadać kompetencji do wyrażania zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej czy też na jego zatrzymanie lub aresztowanie⁴.

¹ RPO, *Zamiast immunitetu formalnego – podmiotowy*, www.rpo.gov.pl/pliki/12575224130.pdf (dostęp: 28 listopada 2019 r.).

² Program Prawa i Sprawiedliwości, <http://pis.org.pl/materialy-do-pobrania> (dostęp: 28 listopada 2019 r.), s. 52.

³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99.

⁴ Maciej Pach, *PiS chce zmienić konstytucję, by ograniczyć immunitet poselski, sędziowski i prokuratorski*, <https://oko.press/pach-pis-chce-ograniczyc-immunitet/> (dostęp: 25 listopada 2019 r.).

W świetle przedstawionych stanowisk wydaje się, że zmiany w zakresie immunitetu formalnego są zasadne, powinny być one jednak poprzedzone wnikliwą analizą polskiego i wspólnotowego ustawodawstwa, ze szczególnym uwzględnieniem protokołu z 8 kwietnia 1965 r. *o przywilejach i immunitetach Wspólnot Europejskich* oraz *regulaminu Parlamentu Europejskiego*. Proces ten powinien być zwieńczony debatą z udziałem polityków wszystkich opcji politycznych i polskich konstytucjonalistów z różnych ośrodków badawczych i naukowych.

Doświadczenia zagraniczne:

Praktyki stosowane w innych krajach

- **USA:**

Immunitet materialny: za przemówienia lub wypowiedzi w którejkolwiek z izb można pociągnąć ich do odpowiedzialności jedynie na terenie tych izb.

Immunitet formalny: w praktyce nie istnieje – przeciwko parlamentarzystom mogą toczyć się postępowania karne i cywilne. Parlamentarzystów można też wzywać do składania zeznań w charakterze świadka.

Członkowie Izby Reprezentantów w czasie sesji swojej izby, a także w drodze na sesję i w drodze powrotnej z Sesji nie mogą być aresztowani, jednak jeśli parlamentarzysta dopuści się zdrady, ciężkiego przestępstwa lub zakłócenia spokoju publicznego może trafić do aresztu.

- **Wielka Brytania:**

Immunitet materialny: parlamentarzysta nie może zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej za treść swoich wystąpień na forum parlamentu – nawet jeżeli w ich trakcie dojdzie do zniesławienia osoby trzeciej (w takim przypadku parlamentarzysta może jednak sam zrzec się immunitetu).

Immunitet formalny: nie ma takiego immunitetu i po wyjściu z Izby parlamentarzysta odpowiada karnie.

- **Włochy:**

Immunitet materialny: w jego klasycznym ujęciu.

Immunitet formalny: chroni parlamentarzystów zarówno przed postępowaniami karnymi, jak i cywilnymi – przy czym dotyczy to również postępowań, które zostały wszczęte przed objęciem przez parlamentarzystę mandatu.

Poseł i senator – bez zgody izby, w której zasiada - nie może zostać aresztowany, ani poddany rewizji osobistej i domowej. Wyjątkiem jest sytuacja ujęcia parlamentarzysty na gorącym uczynku. Odpowiednia Izba musi wydać zgodę na podsłuchiwanie rozmów parlamentarzysty i kontrolowanie jego korespondencji przez uprawnione do tego służby.

- **Francja**

Immunitet materialny: nie ponoszą odpowiedzialności za swoje wypowiedzi czy głosowania na forum parlamentu.

Immunitet formalny: wobec parlamentarzystów można jednak wszczynać postępowania karne. Nie ma ograniczeń dotyczących przeprowadzenia rewizji w ich domach.

W czasie sprawowania mandatu parlamentarzysta nie może zostać uwięziony, chyba że ma miejsce sytuacja, gdy parlamentarzysta jest oskarżony o zabójstwo, zostanie skazany na więzienie prawomocnym wyrokiem lub zostanie schwytany na gorącym uczynku.

Rozwiązanie francuskie zakłada że immunitet nie chroni parlamentarzysty, co do którego przed objęciem mandatu wszczęto postępowanie⁵.

- **Niemcy**

Immunitet formalny: szeroki zakres. obejmuje wszystkie postępowania karne – zarówno te, które miałyby zostać wszczęte w czasie sprawowania przez parlamentarzystę mandatu, jak i postępowania wszczęte przed wyborem danej osoby na członka Bundestagu.

Przeciwko niemieckim posłom nie można więc wszczynać postępowań sądowych, dokonywać rewizji w ich domach - parlamentarzysta nie może być aresztowany, chyba że poseł zostanie złapany na gorącym uczynku. Bundestag może uchylić immunitet parlamentarzysty w danej sprawie jednak posłowie mają prawo odwołać się do Trybunału Konstytucyjnego. Bundestag ma prawo, aby żądać zawieszenia postępowania karnego wytoczonego

⁵ <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/803695,jaki-zakres-maja-immunitety-parlamentarne-w-wybranych-panstwach-europy.html> (dostęp: 20 listopada 2019 r.).

przeciwko parlamentarzyście. Ma także prawo zawiesić postępowanie karne na każdym jego etapie.

Praktyka międzynarodowa pokazuje, że w analizowanych państwach kwestia istnienia immunitetu materialnego jest regulowana w podobny sposób, a immunitet ten należy do podstawowych gwarancji niezależności i samodzielności parlamentarzystów. Odmienne regulacje zachodzą w sferze immunitetu formalnego.

Bibliografia i źródła danych:

1. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997, Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 z późn. zm.
2. Ustawa z dnia 9 maja 1996 r o *wykonywaniu mandatu posła i senatora*, tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 1799.
3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP19990140193> (dostęp: 28 listopada 2019 r.).
4. Bartkiewicz A., *Jaki zakres mają immunitety parlamentarne w wybranych państwach Europy?* <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/803695,jaki-zakres-maja-immunitety-parlamentarne-w-wybranych-panstwach-europy.html> (dostęp: 27 listopada 2019 r.).
5. Chybalski P., *Mandat posła*, Biuro Analiz Sejmowych, [http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/35416A19445D4AABC1257F03002E3354/\\$File/Strony%20odPrzewodnik-3.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/35416A19445D4AABC1257F03002E3354/$File/Strony%20odPrzewodnik-3.pdf) (dostęp: 4 listopada 2019 r.).
6. Kurowski M., *Immunitet parlamentarny a gromadzenie dowodów w postępowaniu karnym*, „Prokuratura Krajowa” 2018, nr 5, <https://pk.gov.pl/wp-content/uploads/2018/05> (dostęp: 26 listopada 2019 r.).

7. Pach M., *PiS chce zmienić konstytucję, by ograniczyć immunitet poselski, sędziowski i prokuratorski*, <https://oko.press/pach-pis-chce-ograniczyc-immunitet/> (dostęp: 25 listopada 2019 r.).
8. Rudak O., *Czy immunitet poselski chroni przed odpowiedzialnością za obrażanie innych osób z mównicy sejmowej?* <https://czasopismo.legeartis.org/2019/02/immunitet-poselski-odpowiedzialnosc-obrazenie.html> (dostęp: 3 listopada 2019).
9. Portal Samorządowy, *Imuunitet w Polsce budzi kontrowersje. Jak jest w innych krajach?* <https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/immunitet-w-polsce-budzi-kontrowersje-jak-jest-w-innych-krajach,62154.html> (dostęp: 27 listopada 2019 r.).
10. Kancelaria Senatu, Biuro Analiz Dokumentacji, Zespół analiz i opracowań tematycznych, *Instytucja immunitetu osobowego w wybranych krajach*, Warszawa 2014, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/62/plik/immunitet.pdf> (dostęp: 27 listopada 2019 r.).
11. RPO, *Zamiast immunitetu formalnego – podmiotowy*, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12575224130.pdf> (dostęp: 28 listopada 2019 r.).
12. Program Prawa i Sprawiedliwości, <http://pis.org.pl/materialy-do-pobrania> (dostęp: 28 listopada 2019 r.).

Opracowanie:

Kamila Brodzińska

Nagrody dla Prezydium Sejmu i Senatu

Streszczenie:

Marszałkowie i Wicemarszałkowie Sejmu i Senatu przyznają sobie nagrody pieniężne za „szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej” ze środków pochodzących z funduszków nagród Sejmu i Senatu.

Podstawowe informacje:

Kogo dotyczy:	Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Wicemarszałkowie Sejmu i Senatu.
Podstawa prawna:	Kancelarie Sejmu i Senatu powołują się na art. 3b ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. <i>o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe</i> , Dz. U. z 1981 r. nr 20 poz. 101 i art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. <i>o pracownikach urzędów państwowych</i> , Dz. U. z 1982 r. nr 31 poz. 214.
Data wprowadzenia:	Obecne brzmienie art. 3b ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. <i>o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe</i> zostało wprowadzone ustawą z dnia 4 marca 2004 r. <i>o zmianie ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej oraz niektórych innych ustaw</i> , Dz. U. z 2004 r. nr 116 poz. 1202. Ale artykuł, który nakazuje stosowanie przepisów o funduszach nagród również do osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe wprowadzono do ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. już w 1982 roku, za pomocą art. 49 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. <i>o pracownikach urzędów państwowych</i> .
Na czym polega przywilej?	Kancelaria Sejmu podaje, że decyzje o przyznaniu Wicemarszałkom nagrody podejmował Marszałek, a Marszałkowi - Wicemarszałkowie. Z kolei Kancelaria Senatu twierdzi, iż nagrody są przyznawane przez

	<p>Marszałka. Nie ma też jasnych procedur przyznawania nagród - o nich też decydują członkowie Prezydium Sejmu i Senatu. Jest to więc szczególnie przywilej, bo członkowie Prezydiów sami decydują o przyznaniu sobie nagrody, o jej wysokości (w ramach ustalonego funduszu nagród), o istnieniu przesłanek ku przyznaniu nagród, a także o procedurach ich przyznania.</p> <p>Decyzje wydawane są bez uzasadnienia pisemnego, bez udokumentowania szczególnych osiągnięć zawodowych – ich kontrolowanie i weryfikacja jest więc niemożliwa.</p>
--	---

Koszty propozycji:

<p>Dotychczas poniesione koszty</p>	<p>Od 2001 roku na nagrody dla Prezydium Senatu przeznaczono 2 151 160, 60 zł (rzeczywiście wydano 2 128 796, 98 zł).</p>
<p>Koszty do 2020 r.</p>	<p>Trudno jest oszacować koszty, bo wysokości nagród są ustalane arbitralnie i nie ma żadnej wyraźnej tendencji. Np. podczas V kadencji Senatu wydano aż 685 472 zł, a podczas VIII kadencji znacznie mniej – 147 819 zł. Istotne są czynniki polityczne, np. po medialnej burzy dotyczącej nagród przyznanych w 2012 roku, fundusze nagród Sejmu i Senatu zostały zamrożone do końca ówczesnej kadencji. Nagrody zostały ponownie wypłacone w 2016 roku, ale już w mniejszej wysokości.</p>

Rekomendacje Instytutu Polityk Publicznych:

Dodatki funkcyjne dla członków Prezydium Sejmu i Senatu powinny być odpowiedni wysokie, ale należy jednocześnie całkowicie zrezygnować z przyznawania nagród.

Bibliografia i źródła danych:

1. Ustawa z dnia 31 lipca 1981 r. *o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe*, Dz. U. z 1981 r., nr 20, poz. 101.
2. Ustawa z dnia 16 września 1982 r. *o pracownikach urzędów państwowych*, Dz. U. z 1982 r. nr 31, poz. 214.
3. <http://www.stanczyk.org.pl/nagrody-dla-prezydium-sejm>.
4. <http://www.stanczyk.org.pl/sprawdzam-czyli-krotkie-przypomnienie-o-nagrodach-dla-prezydium/>.
5. <http://www.stanczyk.org.pl/nagrody-dla-prezydium-senatu/>.

Opracowanie:

Weronika Kiebzak

Zapewnienie lokalu Marszałkom Sejmu i Senatu

Streszczenie:

Marszałek Sejmu i Marszałek Senatu mogą obejmować lokale służące do zaspokojenia potrzeb reprezentacyjnych i mieszkaniowych na czas zajmowania tych stanowisk niezależnie od posiadania innych lokali.

Podstawowe informacje:

Kogo dotyczy:	Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu
Podstawa prawna:	a) Art. 5b ust. 1 i 2 ustawy o <i>wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe</i> ; b) Rozporządzenie Rady Ministrów w <i>sprawie warunków i trybu obejmowania oraz zwalniania lokali przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe</i> .
Data wprowadzenia:	a) 1 września 1981 r. (data wejścia w życie) b) 13 kwietnia 2002 r. (data wejścia w życie)
Kto wprowadził:	a) Przewodniczący Rady Państwa: Henryk Jabłoński; koalicja: PZPR-ZSL- SD; b) Premier Leszek Miller, koalicja: SLD-PSL-UP, Prezydent Aleksander Kwaśniewski.
Na czym polega przywilej?	W artykule 5b ust. 1 o <i>wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe</i> możemy przeczytać, że osobie zajmującej kierownicze stanowisko państwowe przysługuje lokal służący do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, na czas zajmowania stanowiska, jeżeli osoba ta i jej małżonek nie dysponują innym lokalem w miejscowości, w której objęła ona stanowisko.

	<p>Jednak artykuł 5b ust. 2 ustanawia wyjątki i pozwala Marszałkom Sejmu i Senatu obejmować lokale służące do zaspokojenia potrzeb reprezentacyjnych i mieszkaniowych na czas zajmowania tych stanowisk, niezależnie od posiadania innych lokali. Co więcej, osoby pełniące kierownicze stanowiska państwowe które zaprzestały wykonywania funkcji w skutek upływu kadencji, są obowiązane zwolnić lokal w terminie 2 miesięcy od dnia odwołania lub zaprzestania wykonywania funkcji. Dysponent lokalu może, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, przedłużyć ten termin na czas oznaczony, nie dłużej jednak niż o 4 miesiące.</p>
--	---

Rekomendacje Instytutu Polityk Publicznych

Zapewnienie lokalu dla marszałków Sejmu i Senatu nie budzi wątpliwości, natomiast informacje w zakresie ponoszonych kosztów powinny być cyklicznie publikowane (raz w roku).

Bibliografia i źródła danych:

1. Ustawa z dnia 31 lipca 1981 r. *o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe*, tekst jednolity, Dz. U. z 2019 r. poz. 152.
2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 marca 2002 roku *w sprawie warunków i trybu obejmowania oraz zwalniania lokali przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe*, Dz. U. z 2002 r. nr 31 poz. 277.
3. <https://www.senat.gov.pl/aktualnosci/art,11927,wyjasnienia-kancelarii-senatu-dotyczace-kwestii-najmu-lokalu-dla-marszalka-senatu.html> (dostęp: 16 listopada 2019 r.).

Opracowanie:

Sylwia Nazar

Uposażenie sędziów w stanie spoczynku

Streszczenie:

Sędziemu przechodzącemu lub przeniesionemu w stan spoczynku przysługuje uposażenie w wysokości 75% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat, pobieranych na ostatnio zajmowanym stanowisku.

Podstawowe informacje:

Kogo dotyczy:	Dotyczy sędziów, którzy przeszli w stan spoczynku.
Podstawa prawna:	<p>a) <i>Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej</i> z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm. - art. 178 ust. 2, art. 180 ust. 2;</p> <p>b) Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. <i>prawo o ustroju sądów powszechnych</i>, tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 52 - art. 69, 70, 103, 200;</p> <p>c) Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 czerwca 2018 r. w <i>sprawie uposażeń sędziów w stanie spoczynku i uposażeń rodzinnych członków rodzin sędziów i sędziów w stanie spoczynku oraz terminów przekazania do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych składek na ubezpieczenie społeczne</i>, Dz. U. z 2018 r. poz. 1258.</p>

<p>Data wprowadzenia:</p>	<p>a) Data wejścia w życie i obowiązywania - 17 października 1997 r.;</p> <p>b) Data wejścia w życie i obowiązywania - 1 października 2001 r.;</p> <p>c) Data wejścia w życie i obowiązywania - 29 czerwca 2018 r.</p>
<p>Kto wprowadził:</p>	<p>a) Rząd Jerzego Buzka, koalicja SLD-UW, Prezydent Aleksander Kwaśniewski;</p> <p>b) Minister Sprawiedliwości Zbigniew Ziobro.</p>
<p>Na czym polega przywilej?</p>	<p>Sędziowie są jedną z nielicznych grup zawodowych w Polsce (podobnie jak Prokuratorzy, Żołnierze Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, duchowni Kościoła Katolickiego), którzy przechodzą w stan spoczynku, który nie jest tożsamy z emeryturą.</p> <p>Po przejściu przez danego sędziego w stan spoczynku jego dotychczasowe uposażenie jest zastępowane przez 75% sumy wynagrodzenia zasadniczego wzbogacanego o dodatek za wysługę lat, podczas gdy, jak obrazują najnowsze dane ZUS-u, uśredniona ogólna stopa zastąpienia w roku 2018 wynosiła 56,4%. Dane z 2017 roku, przedstawione przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju wskazywały na wartość indywidualnej stopy zastąpienia w Polsce w wysokości 38,6%¹. Co znamienne, eksperci są zdania, że w kolejnych latach straci on kilka lub kilkanaście kolejnych punktów procentowych.</p> <p>Istnieją opracowania które wykazują że spadek stopy zastąpienia dla Polski w roku 2046 w odniesieniu do 2006 r. będzie przejawiał tendencję rosnącą</p>

¹ Raport OECD, *Pensions at a Glance: Pension replacement rates*, <https://stats.oecd.org/> (dostęp: 21 listopada 2019 r.).

	<p>i uplasuje się na poziomie 19 punktów procentowych. Inne szacunki obrazują natomiast dla Polski spadek o 14 punktów proc. w latach 2020-2050 r., co spowoduje obniżenie wartości stopy zastąpienia poniżej 50%.</p> <p>Rozważana kwestia polega więc na znaczącej dysproporcji sytuacji osób kończących aktywność zawodową i sędziów w stanie spoczynku.</p> <p>Na dysproporcję pomiędzy świadczeniami emerytalnymi przeciętnego obywatela, a sędziego ma wpływ fakt, że wynagrodzenie zasadnicze sędziego składa się z przeciętnego wynagrodzenia wzbogaconego o mnożniki podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego, przy czym stawki wynagrodzenia zasadniczego na poszczególnych stanowiskach sędziowskich są różne. Do wynagrodzenia tego doliczany jest także dodatek stażowy. Podczas gdy przeciętne wynagrodzenie obywateli w drugim kwartale 2018 r. wyniosło 4 521,08 zł w przypadku sędziów orzekających w sądach rejonowych wynagrodzenie zasadnicze wynosiło 9 268,21 zł.</p> <p>W takiej sytuacji warto rozważyć, czy art. 200 par. 2 ustawy <i>o ustroju sądów powszechnych</i> nie stoi w sprzeczności z zasadami sprawiedliwości społecznej.</p>
--	---

Koszty propozycji:

<p>Podstawowe informacje:</p>	<p>Obecnie w Polsce w sądach rejonowych, okręgowych i apelacyjnych orzeka 9 253 sędziów. W stanie spoczynku po zakończeniu orzekania w sądach rejonowych, okręgowych i apelacyjnych znajduje się obecnie 2 840 sędziów (stan na 30 listopada 2019 r.). Nie wiadomo jednak, w jakiej wysokości i od jak dawna pobierają uposażenie.</p> <p>Trudno w sposób precyzyjny oszacować ponoszone koszty ze względu na brak możliwości weryfikacji, na jakim poziomie kształtuje się wynagrodzenie poszczególnych sędziów - dane te mogą zostać jedynie uśrednione.</p> <p>Nie ma możliwości, aby dowiedzieć się, jak długo uposażenie wynikające ze stanu spoczynku będzie przez sędziów pobierane / będzie przysługiwało ich rodzinom.</p>
<p>Dotychczas poniesione koszty:</p>	<p>Oszacowanie kosztów jakie zostały poniesione na wypłacenie uposażeń dla sędziów znajdujących się w stanie spoczynku jest problematyczne.</p> <p>Wysokość wynagrodzenia sędziów zajmujących równorzędne stanowiska sędziowskie różnicuje m.in. staż pracy oraz pełnione funkcje, a dotychczas dane dotyczące zakresu średniego uposażenia sędziego w stanie spoczynku nie były gromadzone.</p>

Rekomendacje Instytutu Polityk Publicznych:

Rozważając kwestię danego przywileju należy zwrócić uwagę na wieloaspektowość i złożoność tego zagadnienia.

1. Konstytucyjne gwarancje niezawisłości sędziowskiej
 - Zastanawiając się nad kwestią uposażenia sędziów w stanie spoczynku pamiętać należy o konstytucyjnej gwarancji, jaką jest art. 178 ust 2, z którego wynika obowiązek zapewnienia sędziom warunków pracy i wynagrodzenia, które ma odpowiadać zarówno godności urzędu, jak i zakresowi obowiązków sędziego. Problemów nastręcza jednak sformułowanie “wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu”, jest to określenie nieostre i ocenne, które może być interpretowane w odmienny sposób, uzależniony indywidualną sytuacją życiową czy życiowym doświadczeniem.
 - Przepis ten spełnia jednak dwie funkcje, jakimi są:
 - umocnienie szacunku społecznego dla osób wykonujących zawód sędziego,
 - gwarancja niezawisłości sędziego, która służy również uodpornieniu sędziego na wszelkie pokusy korupcyjne. Inną gwarancją, wynikającą z art. 180 ust 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest nieusuwalność sędziego z urzędu oraz możliwość przeniesienia go w stan spoczynku w określonych sytuacjach, takich jak jego stan zdrowia.

2. Stan spoczynku

- Ustawa o ustroju sądów powszechnych reguluje kwestię wieku, w jakim sędzia może zostać przeniesiony w stan spoczynku. W myśl art. 69 par.1 ma to miejsce w dniu ukończenia 65 lat, chyba, że na 6 miesięcy przed ukończeniem wieku pozwalającego na przejście w stan spoczynku sędzia oświadczy Krajowej Radzie Sądownictwa wolę dalszego orzekania i przedstawi zaświadczenie potwierdzające jego zdolność do pracy. Par. 2 stanowi, że istnieje także możliwość przejścia w stan spoczynku na wniosek sędziego: w przypadku kobiety spełniającej łącznie warunek ukończenia 55 lat oraz przepracowania przynajmniej 25 lat, oraz mężczyzny, gdy ukończy 60 lat oraz zrealizuje warunek przepracowania przynajmniej 30 lat, jeżeli zainteresowane osoby spełniły ww. warunki do dnia 31.12.2017 r.
- Według art. 70 par. 1 ustawy o sędziach powszechnych, sędzia może zostać przeniesiony w stan spoczynku gdy z powodu choroby zostanie trwale uznany za niezdolnego do pełnienia swoich obowiązków². Z przekazów medialnych wynika, że przejście w stan spoczynku bardzo często dotyczy osób młodych, które podejmują w tym czasie inne aktywności zawodowe i że stanowi to pewnego rodzaju nadużycie. Tymczasem z danych Ministerstwa Sprawiedliwości wynika, że na dzień 30 listopada 2019 r:
 - o średnia wieku przechodzenia w stan spoczynku to 61 lat,

² Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 52.

- przed ukończeniem 40 roku życia w stan spoczynku przeszło 5 sędziów³.
- Mając na uwadze, że w tym okresie w sądach powszechnych orzekało 9 253 sędziów, natomiast w stanie spoczynku znajdowało się 2 840 sędziów nie można twierdzić że wczesne, bo przed 40 rokiem życia, przechodzenie w stan spoczynku jest nadużywane i wymaga szybkiej zmiany regulacji która gwarantuje taką możliwość.
- Pamiętać należy, że stan spoczynku nie jest emeryturą, ale stanem “czuwania na posterunku”, co wynika z faktu że służba sędziowska trwa do śmierci. Podczas stanu spoczynku sędzia w razie popełnienia czynu karalnego może ponosić podwójną odpowiedzialność - dyscyplinarną i karną - w zależności od ciężaru gatunkowego przestępstwa. W przypadku innych grup zawodowych ich odpowiedzialność w przypadku naruszeń ograniczona jest do czasu pełnienia pracy / służby, ich zachowanie nie jest natomiast oceniane na płaszczyźnie dyscyplinarnej.
- Koniecznym podkreślenia wydaje się, że sam fakt uposażenia sędziów w stanie spoczynku nie jest przywilejem, jako przywilej można traktować jego kwotę. Kwestia wysokości uposażenia sędziego w stanie spoczynku może rodzić kontrowersje, ponieważ sędziowie podczas swojej aktywności zawodowej są zwolnieni z opłacania składek na ZUS, co oznacza, że kwota ich wynagrodzenia brutto w znaczący sposób różni się od kwoty brutto osoby wykonującej inny

³ Informacje pochodzą z odpowiedzi na zapytanie, otrzymanej w 2019 r. od przedstawiciela Departamentu Kadr i Organizacji Sądów Powszechnych i Wojskowych Ministerstwa Sprawiedliwości.

zawód. Poniżej przedstawione zostają dane dotyczące uposażenia spoczynkowego na rok 2019:

- w przypadku sądów rejonowych według stawki I (najniższej) wynosiło 8 341,39 zł, a według stawki V (najwyższej) 10 172 43 zł.
- w sądach okręgowych według stawki IV (najniższej) uposażenie wynosiło 9 602, 78 zł. a według stawki VIII (najwyższej) 11 881, 40 zł.
- w sądach apelacyjnych natomiast według stawki VII (najniższej) wynosiło 11 189, 67 zł. a według stawki X (najwyższej) 13 142, 78 zł⁴.
- Dla porównania najczęściej wypłacana w Polsce emerytura wynosi 1 065,60 zł brutto (906 zł netto).
 - Dominująca emerytura mężczyzn to 2 177,80 zł brutto,
 - Dominująca emerytura kobiet wynosi natomiast 1 065,38 zł brutto,
 - Przeciętne świadczenie emerytalno-rentowe w pierwszej połowie 2019 roku wyniosło 2 236,84 zł⁵.
- Warto jednak mieć na uwadze, że działania, których celem jest zmniejszenie uposażenia sędziów może doprowadzić do kryzysu na kształt tego z lat 80. i 90., kiedy sędziowie w sposób masowy rezygnowali z urzędu ze względu na nieatrakcyjność wynagrodzenia, niewspółmierną do odpowiedzialności na nich spoczywającej.

⁴ Tamże.

⁵ Dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych pochodzące z dokumentu: <https://www.zus.pl/documents/10182/2422424/informacja+o+sytuacji+finansowej+FUS+w+l+p%C3%B3%B3%C5%82roczu+2019.pdf/83c012c6-bc6b-3185-61cd-1c8842de5f1c> (dostęp: 10 listopada 2019 r.).

Bibliografia i źródła danych:

1. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 z późn. zm.
2. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 52.
3. Barańska-Małuszek O., *Stan spoczynku sędziego nie jest emeryturą*, „Rzeczpospolita”, 31.01.2017 r., <https://www.rp.pl/Rzecz-o-prawie/301319975-Stan-spoczynku-sedziego-nie-jest-emerytura.html> (dostęp: 21 listopada 2019 r.).
4. Korzeniewska-Lasota A., *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziego w stanie spoczynku*, „Studia Warmińskie” 2012, nr 49.
5. Żurek W., *Jeszcze o stanie spoczynku*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 14.12.2011 r. (dostęp: 20 listopada 2019 r.).
6. Główny Urząd Statystyczny, *Komunikat w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w trzecim kwartale 2019 r.*, <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-wynagrodzenia-w-trzecim-kwartale-2019-r-,271,26.html> (dostęp: 22 listopada 2019 r.).
7. *Emerytury Polaków to blisko 40 proc. ich pensji. To jeden z gorszych wyników na świecie*, „Business Insider”, 24.07.2018 r., <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/emerytury/jaka-emeryture-dostaniesz-stopa-zastapienia-w-polsce/wse7pqv> (dostęp: 22 listopada 2019 r.).
8. <https://www.rp.pl/arttykul/76732-Tylko-o-wynagrodzeniach-sedziow-jest-mowa-w-konstytucji.html> (dostęp: 22 listopada 2019 r.).

9. Zakładu Ubezpieczeń Społecznych: *Informacja o sytuacji finansowej FUS w pierwszym półroczu 2019 r.*, <https://www.zus.pl/documents/10182/2422424/informacja+o+sytuacji+finansowej+FUS+w+l+p%C3%B3%C5%82roczu+2019.pdf/83c012c6-bc6b-3185-61cd-1c8842de5f1c> (dostęp: 11 listopada 2019 r.).

Opracowanie:

Kamila Brodzińska

Pożyczki mieszkaniowe dla sędziów

Streszczenie:

Sędziowie uprawnieni są do korzystania z dogodnie oprocentowanych pożyczek przeznaczanych na cele mieszkaniowe - budowę czy rozbudowę, kupno mieszkania lub domu oraz na pokrycie kaucji.

Podstawowe informacje:

Kogo dotyczy:	Osoby sprawujące urząd sędziego
Podstawa prawna:	<ol style="list-style-type: none">1. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. <i>Prawo o ustroju sądów powszechnych</i> (art. 96);2. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lipca 2012 r. <i>w sprawie sposobu planowania i wykorzystywania środków na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych sędziów oraz warunków przyznawania pomocy finansowej z tych środków.</i>
Data wprowadzenia:	<ol style="list-style-type: none">1. Data wejścia w życie i obowiązywania - 1 października 2001 r.2. Data wejścia w życie i obowiązywania - 27 lipca 2012 r.
Kto wprowadził:	<ol style="list-style-type: none">1. Rząd Jerzego Buzka, koalicja SLD-UW, Prezydent Aleksander Kwaśniewski2. Minister Sprawiedliwości Jarosław Gowin, Rząd Donalda Tuska, koalicja PO-PSL, Prezydent Bronisław Komorowski.

<p>Na czym polega przywilej?</p>	<p>Przyznanie pomocy finansowej dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych sędziów ma miejsce przy spełnieniu warunków zawartych w par. 3 przywołanego wyżej Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Warunek pozytywny: zaangażowanie przez sędziego środków własnych w wysokości co najmniej 10% przewidywanego pełnego kosztu planowanej lub realizowanej inwestycji mieszkaniowej¹. 2. Warunek negatywny: w okresie pięciu lat poprzedzających złożenie wniosku o przyznanie pomocy finansowej, sędziemu nie wolno korzystać ze zwrotnej lub bezzwrotnej pomocy na cele mieszkaniowe z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych. Warunek ten doznaje wyjątku w przypadku pożyczki na remont mieszkania². <p>Oprocentowanie pożyczki jest równe aktualnemu wskaźnikowi inflacji.</p> <p>Porównując wysokość oprocentowania banków komercyjnych z niskim oprocentowaniem pożyczek udzielanym sędziom warto rozważyć, czy regulacja ta stanowi wyraz szczególnego uprzywilejowania sędziów.</p>
---	--

¹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lipca 2012 r. w sprawie sposobu planowania i wykorzystywania środków na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych sędziów oraz warunków przyznawania pomocy finansowej z tych środków (par. 3, pkt 1, ppkt 1).

² Tamże, par. 3, pkt 1, ppkt 2.

Rekomendacje Instytutu Polityk Publicznych:

- Rozważając kwestię ewentualnego przywileju, jakim są pożyczki mieszkaniowe dla grupy zawodowej sędziów, warto zwrócić uwagę, że nie jest to jedyne tego typu wsparcie istniejące na polskim rynku pracy. Także inni pracownicy mają taką możliwość, np. w ramach istnienia Funduszu Socjalnego - powoływanego w sposób obowiązkowy dla pracodawców jednostek budżetowych i samorządowych oraz pozostałych, którzy na dzień 1 stycznia danego roku zatrudniają co najmniej 50 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty³. Jest to rozwiązanie umożliwiające pracownikom uniknąć wysokooprocentowanych pożyczek komercyjnych. Regulacja ta wynika z zapisów zawartych w ustawie z 4 marca 1994 *o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych*. Oprocentowanie bądź jego brak w przypadku takiej pożyczki uzależniony jest od aktów wewnątrzzakładowych, w nich znajduje się także regulacja dotycząca maksymalnej wysokości pożyczki.
- W myśl najnowszego raportu przeprowadzonego przez Bridge 82% sędziów korzysta z kredytów komercyjnych, co oznacza, że nie każdy sędzia korzysta ze wsparcia oferowanego w ramach ustawy o sądach powszechnych⁴.

³ E. Lazarowicz, *Fundusz Socjalny - co to jest i kto może z niego korzystać?* <https://poradnikpracownika.pl/-co-to-jest-zakladowy-fundusz-swiadczen-socjalnych> (dostęp: 28 listopada 2019 r.).

⁴ M. Jałoszewski, *Pewna firma sprawdziła majątki sędziów. I odkryła, że mają... mieszkania i samochody*, <https://oko.press/pewna-firma-sprawdzila-majatki-sedziow-i-odkryla-ze-maja-mieszkania-i-samochody/> (dostęp: 28 listopada 2019 r.).

- Do wiadomości publicznych co jakiś czas przedostają się informacje dotyczące nadużyć poszczególnych sędziów⁵. W przywoływanym raporcie istnieją dane dotyczące średniej wysokości wynagrodzeń, liczby posiadanych nieruchomości i zobowiązań sędziów⁶. Nie sposób w tak dużej grupie zawodowej badać każdy przypadek w sposób zindywidualizowany - taką rolę pełnią rzecznicy dyscyplinarni danych apelacji. Mając jednak na uwadze przekaz medialny dotyczący samego faktu pożyczek oraz odbiór społeczny takiej formy wsparcia⁷ warto rozważyć wprowadzenie do omawianego rozporządzenia rozszerzonych kryteriów przyznawania pożyczki na cel mieszkaniowy, np. określenie w wytycznych kwot w granicach, których taka pożyczka może zostać udzielona bądź zdefiniować pojęcie zabezpieczonych potrzeb majątkowych tak, aby nie budziło wątpliwości w ocenie zasadności danej pożyczki⁸.

⁵ Zob. np. *Sędzia dostała pożyczkę mieszkaniową a ma domy i mieszkania*, b.a., <https://wpolityce.pl/polityka/436466-sedzia-dostala-pozyczke-mieszkaniowa-a-ma-domy-i-mieszkania> (dostęp: 28 listopada 2019 r.).

⁶ M. Jałoszewski, *Pewna firma sprawdziła majątki sędziów. I odkryła, że mają... mieszkania i samochody*, <https://oko.press/pewna-firma-sprawdzila-majatki-sedziow-i-odkryla-ze-maja-mieszkania-i-samochody/> (dostęp: 28 listopada 2019 r.).

⁷ Wystarczy analiza komentarzy pod artykułami dotyczącymi tematyki bądź opinie w mediach społecznościowych.

⁸ W niektórych apelacjach takie wytyczne zostały ustalone, nie jest to jednak wymóg obligatoryjny.

Bibliografia i źródła danych:

1. Ustawa z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, Dz. U. z 1994 r. nr 43 poz. 163.
2. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lipca 2012 r. w sprawie sposobu planowania i wykorzystywania środków na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych sędziów oraz warunków przyznawania pomocy finansowej z tych środków, Dz. U. z 2012 r. poz. 830.
3. Jałoszewski M., *Pewna firma sprawdziła majątki sędziów. I odkryła, że mają... mieszkania i samochody*, <https://oko.press/pewna-firma-sprawdzila-majatki-sedziow-i-odkryla-ze-maja-mieszkania-i-samochody/> (dostęp: 28 listopada 2019 r.).
4. Lazarowicz E., *Fundusz Socjalny - co to jest i kto może z niego korzystać?* <https://poradnikpracownika.pl/-co-to-jest-zakladowy-fundusz-swiadczen-socjalnych> (dostęp: 28 listopada 2019 r.).
5. Pawelski Ł., <https://bit.ly/2ROCet2> (dostęp: 25 listopada 2019 r.).
6. Żaczkiewicz-Zborska K., *Korzystne pożyczki mieszkaniowe dla sędziów na 25 lat*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/korzystne-pozyczki-mieszaniowe-dla-sedziow-na-25-lat,174668.html>, 25.07.2012 (dostęp: 27 listopada 2019 r.).

Opracowanie:

Kamila Brodzińska



Instytut Polityk Publicznych

Misją Instytutu Polityk Publicznych jest doskonalenie Rzeczypospolitej, jej instytucji i organów, budowa wspólnoty aktywnych obywateli i wzmacnianie pozycji Polski w Europie i świecie.

Instytut Polityk Publicznych (IPP) to założona w 2015 r. organizacja typu *think-and-do tank*. Wypracowujemy najważniejsze idee dla Polski i aktywnie wdrażamy je w życie. Wychodzimy z założenia, że brakuje w Polsce silnego podmiotu dostarczającego wiedzę operacyjną, czyli możliwą do bezpośredniego wykorzystania w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym.

Instytut jest:

- niezależną
- niepartyjną
- organizacją pozarządową
- działającą nie dla zysku

Forma prawna:

- **Fundacja:**
 - Fundacja Instytut Polityk Publicznych
 - ul. Kazimierza Wielkiego 18/5, 30-074 Kraków
 - KRS: 0000583153. NIP: 9452187651.
REGON: 362874454
- **Spółka** (zysk w całości na cele statutowe):
 - Instytut Polityk Publicznych Sp. z o.o.
 - os. Bohaterów Września 39/68, 31-621 Kraków
 - KRS: 0000765023. NIP: 6783177389.
REGON: 382180552

Zmieniamy Polskę na lepsze m.in. poprzez:

- prace naukowe, analityczne i eksperckie
- działalność strażniczą
- akcje i kampanie społeczne
- działalność edukacyjną i popularyzatorską

Zapraszamy również na naszą stronę internetową: **www.ipp.expert**



ISBN: 978-83-946699-1-1