

## **BIUROTYKA - TECHNIKA BIUROWA**

**Biuralistyka** – [przestarzałe] zawodowa praca biurowa, zajęcia biuralisty<sup>1</sup>.

**Biurokracja**, jest mechanizmem, a więc jest zabójcą dla kultury czynu i pozytywnego działania. Biurokracja zadusza wszelką zdolność i aktywność twórczą, będąc wroga personalizmowi. Niełatwo o twórczość i kreatywną aktywność na gruncie gromadności. Centralizm rządzi wszędzie jednakowo, nie uwzględniając nawet odmian struktury i grupy społecznej. Do zasad systemu biurokratycznego należy to, żeby urzędnik nigdzie nie był duchowo związany z niczym. Rządowi centralnemu potrzebna jest jednostajność, żeby móc przerzucać urzędników z jednego końca państwa na drugi. Państwowość obywatelska pragnie wręcz przeciwnie, żeby urzędnik zrosnięty był ze swoją prowincją. Biurokracja żyje i żywi się fikcjami. Na swoim stołku urzędowym, urzędnik tylko o tyle dokonał czegoś naprawdę, o ile sprawę samą pchnął naprzód. Najlepsi urzędnicy nie zdołają utworzyć dobrej biurokracji, gdyż ona jest złą zasadniczo i nieuleczalnie. System biurokratyczny marnuje niepotrzebnie tysiące porządnych ludzi (oto jego cały dorobek) a milionom zawadza i przeszkadza. Na biurokrację jest tylko jedna rada: usunąć ją; postarać się, żeby przestała istnieć. Nie każdy urząd musi być biurokratycznym; ale stało się tak na całym kontynencie europejskim, iż urzędy zwyrodniały wchodząc w biurokrację. W systemie biurokratycznym szef nie wie, co się dzieje w podwładnych mu kancelariach i biurach. Szef nie dobiera sobie współpracowników; narzuca mu się personel dobierany, lecz pozbierany ze wszystkich zakątków kraju, a skład tego personelu jest w ciągłym ruchu. Biurokracja wydraża, sprowadza pustki. Biada państwu, gdzie ją uczyniono więzią państwa. Bez biurokracji żyłoby się w atmosferze wzajemnej życzliwości państwa wobec społeczeństwa i obywateli. Wobec biurokracji wolno każdemu

---

<sup>1</sup> Słownik Wyrazów Obcych PWN, Red. naczelny Jan Tokarski, Warszawa 1971, s. 85.

obejść ducha ustawy, byle pokazać biurokracji literę na której krętać oparto. Byle z papierem być w porządku. A dziś w biurokracji papieru mniej. Biurokracja, to administracja papierzana<sup>2</sup>.

Technika biurowa to cały splot aspektów zastosowania techniki w biurze.

**BIUROTYKA** według Władysława Kopalińskiego to dyscyplina stosująca technikę informatyczną w celu zwiększenia wydajności pracy administracji (łączność bezprzewodowa, satelity handlowe, przetwarzanie teleksów, mini programatory, zarządzanie danymi, itp.).

**BIUROTYKA** (w ujęciu informatyki gospodarczej) – zajmuje się integracją różnorodnych technik informatycznych. Ma to szczególne znaczenie w rozwijającej się gospodarce w Polsce i świecie. Jej celem jest dostarczanie użytkownikowi jednolitego interfejsu z takimi systemami.

**BIUROTYKA** jako dyscyplina wiedzy jest przedmiotem zainteresowania:

### 1) Informatyki gospodarczej

**Informatyka gospodarcza** to, mówiąc krótko, zastosowanie narzędzi informatyki w gospodarce. Generalnie taki właśnie informatyk musi znać się na: a) informatyce, ale przede wszystkim w obszarze przydatnym w ekonomii, a nie w inżynierii (np. nie musi być specjalistą od oprogramowania central telefonicznych, automatyki przemysłowej, czy robotyki), ale za to musi się znać na: b) procesach gospodarczych (ekonomii, finansach, rachunkowości, bankowości, organizacji, zarządzaniu, statystyce, matem. finansowej, ekonometrii, marketingu itp.). I umieć stosować narzędzia informatyczne do tych procesów - ale nie jedynie w zakresie użytkownika, a przede wszystkim jako projektant takich narzędzi. Przykładem narzędzi, które są charakterystyczne dla tego typu zastosowań są systemy informatyczne wspomagające prace banków, ale nie tylko. Np. systemy finansowo-księgowo, wspomagające

---

<sup>2</sup> F. Konieczny, Państwo i Prawo, Wydawnictwo WAM, Kraków 1997, s. 83-93.

planowanie, zarządzanie (np. relacjami z klientem), procesy produkcyjne, zaopatrzeniowe itp. Po informatyce gospodarczej można pracować jako informatyk u użytkownika (np. w banku, firmie ubezpieczeniowej, czy w innej organizacji gospodarczej - zajmując się utrzymaniem i udoskonalaniem, a wcześniej tworzeniem tego typu systemów), albo w firmie informatycznej lub doradczej, która tworzy tego typu uniwersalne lub dedykowane (na zamówienie) systemy. Zaletą tego kierunku polega na tym, że taki informatyk rozumie znacznie lepiej specyfikę pracy użytkownika, na potrzeby którego tworzy system (żeby stworzyć np. informatyczny system księgowy trzeba się na księgowości znać). Obecnie najpowszechniej w informatyce gospodarczej wykorzystuje się bazy danych, a więc taki informatyk musi znać cały, dość skomplikowany, proces ich tworzenia, który współcześnie wymaga wielu faz wstępnych zanim zacznie pisać się program.

## 2) **Zarządzania;**

**Zarządzanie w Encyklopedii:** Zarządzanie jest definiowane na różne sposoby. Mówimy o wielu rodzajach zarządzania, koncepcjach i metodach. Ponieważ wpisując w wyszukiwarce hasło *zarządzanie* otrzymasz w odpowiedzi linki do ponad 26,5 miliona artykułów nie jest możliwe dokonanie pełnego przeglądu definicji. Celem niniejszego opracowania jest więc jedynie dokonanie wstępnego przeglądu definicji zarządzania oraz pojęć z nim związanych.

## **Geneza nauk o zarządzaniu**

Zarządzanie jako działanie praktyczne istnieje od dawien dawna, jednak nauka rozwiązująca problemy występujące w tej dziedzinie ukształtowała się dopiero na przełomie XIX i XX wieku. Pierwsze przejawy powstawania tej dyscypliny wiedzy można dostrzec np. w wielkich przedsięwzięciach historycznych (budowa piramid egipskich) jak również w porzekadłach i przysłowiach a także w dziełach N. Machiavellego czy C. von Clausewitza. Za

prekursorów nauki o zarządzaniu można też uznać: przemysłowca [R. Owena](#) oraz ekonomistę [A. Smitha](#). Jednak największy wkład w rozwój tej dziedziny miała rewolucja przemysłowa, gdyż powstało wtedy mnóstwo zakładów przemysłowych, które musiały zarządzać i organizować pracę, a sposoby wcześniej wykorzystywane okazały się niewystarczające. Tym samym trzeba było stworzyć nowe metody, techniki i narzędzia zarządzania co przyczyniło się do fundamentalnego rozwoju metod organizowania pracy i narzędzi.

### **Prekursorzy teorii organizacji i zarządzania**

Na początku XX wieku powstały zatem trzy główne ośrodki rozwoju nauki o zarządzaniu i organizacji: amerykańska, francuska i polska. W amerykańskim nurcie największy sukces odniósł [F.W. Taylor](#), [H.L. Gantt](#), [F.B. Gilbreth](#) (przedstawiciele nurtu inżynierskiego), [M.P. Follett](#) (przedstawicielka nurtu humanistycznego). We francuskim nieocenionymi twórcami byli [H. Fayol](#) (przedstawiciel [nurtu uniwersalistycznego](#)) i [H. Le Chatelier](#) (przedstawiciel nurtu inżynierskiego). Natomiast w ośrodku polskim największe poszanowanie zdobyli [K. Adamiecki](#) (przedstawiciel nurtu inżynierskiego), [Z. Rytel](#) (przedstawiciel [nurtu uniwersalistycznego](#)) i [S. Bieńkowski](#) (przedstawiciel nurtu humanistycznego).

### **Przegląd definicji**

- Zestaw działań (obejmujący [planowanie](#) i [podejmowanie decyzji](#), [organizowanie](#), [przewodzenie](#), tj. kierowanie ludźmi, i [kontrolowanie](#)), skierowanych na [zasoby](#) organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne) i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia [celów](#) organizacji w sposób sprawny i skuteczny. (**Griffin R. W.**, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 6)

- Działanie polegające na dysponowaniu zasobami; ponieważ do zasobów najważniejszych należą ludzie, zasobami są pieniądze, a przez nie oddziałuje się na ludzi. Zarządzanie wiąże się z kierowaniem i bardzo często używa się łącznie terminów "[organizacja](#) i zarządzanie", "kierowanie i zarządzanie" (**Pszczołowski T.**, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk 1978, s. 288)
- Jest to działanie zmierzające do spowodowania funkcjonowania rzeczy, organizacji lub osób podległych, zgodnie z celami zarządzającego (**Gliński B.**, *Mała encyklopedia ekonomiczna*, Warszawa 1974, s. 929; za T. Pszczołowskim)
- Istotą funkcji zarządzania jako specyficznego rodzaju funkcji regulujących wykonywanego zbiorowo przez "regulujące" jednostki organizacyjne, jest w szczególności formułowanie celu działania, planowanie, czyli organizowanie struktur oraz kontrolowanie realizacji celów (**Zieleniewski J.**, *Organizacja i zarządzanie*, PWN 1960, s. 477).
- Sztuka łączenie różnych środków, którymi dysponuje [przedsiębiorstwo](#), tak aby osiągnęło ono swoje [cele](#) z maksymalną skutecznością. Zarządzanie nie powinno być mylone z kierowaniem, które stanowi istotę decydowania. Jest to zespół czynności zmierzających do osiągnięcia pozytywnych rezultatów finansowych przy końcu określonych okresów, wybór, podział i zastosowanie środków przedsiębiorstwa, jak również stosunki wszelkiego rodzaju, jakie może ono utrzymywać z innymi osobami prawnymi (**Caude R., Moles A.**, *Methodologie vers une science de l'action*, Paryż 1964, s. 450; za T. Pszczołowskim)
- Zarządzanie do sprawne posługiwanie się różnymi metodami w obszarach: operacyjnym ([planowanie produkcji](#), [budżetowanie](#), itp.), taktycznym ([benchmarking](#), [analiza finansowa](#), itp.) oraz strategicznym

([Analiza portfelowa](#), [Analiza SWOT](#), [Analiza strategiczna](#) itp.), które prowadzą o osiągnięcia ustalonych celów organizacji.

- Zarządzanie polega na zapewnieniu (świadomym stworzeniu) warunków, by organizacja działała zgodnie ze swymi założeniami, czyli realizowała swoją misję, osiągała zgodne z nią cele i zachowywała niezbędny poziom spójności umożliwiający przetrwanie, czyli wyodrębnienie z otoczenia, i rozwój, czyli realizację misji i celów w przyszłości. (Koźmiński A.K., Jemielniak D., *Zarządzanie od postaw*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 18)

### 3) Nauki o Administracji.

**Pojęcie nauki administracji.** Nauka administracji: to nauka o związku zjawisk zachodzących w procesie administrowania zajmuje się organizacją i funkcjonowaniem administracji państwowej stanowi dyscyplinę dotyczącą badań prawidłowości występujących w dziedzinie zjawisk administracyjnych nauka społeczna opierająca się na metodach empirycznych, której przedmiotem jest wiedza o istniejącej w danym ustroju administracji publicznej.

2. Podział „wiedzy administracji” na trzy części składowe: **nauka prawa administracyjnego, nauka administracji, polityka administracyjna**. Między w/w zachodzą ścisłe związki, ale również zasadnicze różnice: przedmiotem prawa administracyjnego (nauki prawnej) jest świat norm i ich wykładni, a także stosunków prawnych nauka administracji i nauka polityki administracji zajmuje się administracją rzeczywistą, jaka jest, a więc „światem realnym” (światem faktów społ. i odnośnych ocen). Nauka prawa administracyjnego - interesują ją normy prawne dotyczące administracji publicznej, a nie administracja jako całość. Stosuje metodę analityczno-prawną, czyli badanie związków między poszczególnymi instytucjami określonymi przez normy. Nauka administracji - bada administrację rzeczywistą i różnorakie mechanizmy jej funkcjonowania. Opiera się na metodach empirycznych. Poprzez badanie instytucji

administracyjnych dostarcza materiału do oceny istniejących rozwiązań prawnych, wskazuje na konieczność przeprowadzenia zmian (reform), co może stanowić podstawę do zmian w obowiązującym dotychczas prawie administracyjnym. Przedmiot nauki administracji. otoczenie, czyli środowisko, w którym działa administracja oraz wzajemne związki, jakie zachodzą między nimi sprawy struktur organów administracji i wzajemnego powiązania aparatu administracyjnego, problem kadr w administracji, funkcjonowanie aparatu administracyjnego, problematyka kontroli funkcjonowania administracji, sprawy techniki w administracji. Znaczenie dorobku L. Von Steina oraz twórców naukowego zarządzania: F.W. Taylora, K. Adamieckiego, H. Fayola, E. Mayo dla nauki administracji. Lorenz Von Stein - łączył opis rzeczywistej administracji z polityką i ekonomia państwa - nauka administracji z wyższej koncepcji państwa. Administracja obejmuje prawie całą działalność państwa poza ustawodawstwem. Reprezentuje to, co jest wspólne dla wszystkich działów administracji oraz poszczególnych działów administracji rzeczywistej. Friedrich Winslow Taylor - twórca jednego z pierwszych systemów nauk organizacji pracy, tzw. taylorizmu. Problematyka naukowej organizacji pracy; nauka administracji związana z nauką o zarządzaniu. Opracował zbiór reguł odnoszący się do podnoszenia wydajności pracy poprzez dobór odpowiednich ludzi, właściwe warunki organizacyjne i techniczne pracy.

Czy **BIUROTYKA** jest nauką?

Przyjmuje się, że *biurotyka* jest nauką zaliczaną do grupy ergologicznych (do nich zaliczają się także podstawy organizacji i zarządzania, socjologia organizacji, psychologia organizacji (itp.).

**ERGOLOGIA** (gr. *Ergos* – praca, dzieło) – nauka zajmująca się materialnymi wytworami rąk ludzkich w kolejnych okresach kulturowych.

## Czy może istnieć BIURO bez PAPIERU?

- Biuro bez papieru (*paperless office*) to miejsce pracy, w którym nie jest w ogóle używany papier, a wszelkie informacje krążą w postaci elektronicznej.
- Jak duże jest największe w Polsce archiwum?
- Ile stron dziennie drukuje przeciętny urzędnik państwowy, w gminie czy powiecie, województwie?
- Ile kosztuje papier?

## **Czy może istnieć biuro bez papieru?**

- Długość półek w największym polskim archiwum to 155 km (Archiwum ZUS w LEGNICY);
- Europejski urzędnik drukuje średnio 34 strony papieru na dzień;
- Koszty użytkowania tonerów, eksploatacji drukarek, xero itp.;
- Koszty archiwizacji, dokumentów papierowych.

## **Dlaczego jeszcze nie zrezygnowano z papieru?**

- Podstawowym motywem jest obawa przed fałszerstwami - papier jest wciąż uważany za najwiarygodniejszy nośnik przekazanej informacji;
- Ze względu na ograniczenia instytucjonalne – w niektórych instytucjach można dochodzić swoich naruszonych praw osobistych tylko i jedynie z wykorzystaniem papieru (na przykład SĄDY, opłaty z faktur np. za telefon);
- Na przykład faktury oraz dokumenty, których datę doręczenia należy potwierdzić;



- Generalnie komunikacja elektroniczna nie wyparła papierowej definitywnie;
- Duży wpływ na to mają ograniczenia mentalne samych użytkowników (petentów);

### **Przeciwnicy biura bez papieru**

- Koncepcja „biura bez używania papieru”, która powstała najprawdopodobniej pod wpływem filmów science-fiction klasy „B” oraz niepotwierdzonych wizji zniszczenia środowiska naturalnego, to drugie jest uzasadnione, gdyż chodzi o wyniszczanie lasów i przeróbki drewna na papier. (Will Oldham napisał opracowanie na temat: „Biuro bez papieru – koniec mitu, czyli papier najlepszym przyjacielem człowieka w erze cyfrowej”, Przegląd papierniczy 2/2006).
- 79 % menedżerów jest zdania, że nie uda się zrealizować idei biura bez papierów bliskiej przyszłości, może w niektórych okolicznościach.

### **Elektroniczny obieg INFORMACJI – systemy informatyczne CRM i DMS**

- Można wyróżnić dwa główne systemy informatyczne elektronicznego obiegu informacji, a mianowicie: CRM i DMS;
- CRM – to w symbolu skrótowym *Customer Relationship Management*, rozumiane jako zarządzanie kontaktami z petentem (klientem);
- DMS – to skrót od *Document Management System*, czyli zarządzanie wszelkimi dokumentami.

### **CRM**

- Najczęściej wyróżnia się dwa rodzaje CRM ze względu na ich funkcję:

- **CRM – operacyjny;**
- **CRM – analityczny.**

**CRM operacyjny** – wspomaga bieżące kontakty z klientami (klientami), pozwala je rejestrować, przypomina o sprawach do załatwienia w przyszłości itp.;

**CRM analityczny** – tego pojęcia używa się w odniesieniu do badań i analiz zachowań klientów (klientów), przeprowadzanych w oparciu o dane w sposób ciągły gromadzone na ich temat.

## DMS

- DMS jest potocznie definiowany jako „elektroniczny obieg dokumentów”.
- Działa w oparciu o mechanizmy typu *workflow*.
- **WORKFLOW** (ang. *Work flow* – przepływ pracy) – „automatyzacja procesów biznesowych, w całości lub w części, podczas której dokumenty, informacje lub zadania są przekazywane od jednego uczestnika do następnego, według odpowiednich procedur zarządczych”.

Przykład *workflow* na podstawie

[www.netteam.pl/ondex.php/workflow.html](http://www.netteam.pl/ondex.php/workflow.html)

- Realizacja obiegu rozliczeń delegacji w firmie:

Osoby zlecające wykonanie pracy (zadania), która związana jest z podróżą służbową wprowadzają informację (np. miejsce, do którego wysyłany jest i ma dojechać konkretny pracownik), powstaje dokument zgłoszenia delegacji. Dane są następnie przekazane przez system do osoby realizującej zadanie (proponowany jest np. termin wyjazdu, rodzaj środka transportu (samolot, pociąg, bus, autobus), ze zgłoszenia powstaje dokument delegacji. Informacje te trafiają do organów kierowniczych (decydentów), którzy akceptują informację o realizacji zlecenia (np. zezwalają na przelot np. samolotem z Warszawy do

Poznania lub do Wrocławia czy Krakowa), dokument delegacji zostaje zatwierdzony do wykonania przez określonego pracownika. Pracownicy realizują zlecenie, potwierdzają odbycie delegacji, po czym następuje akceptacja zwrotów kosztów podróży.

### POLSKI RYNEK - CHARAKTERYSTYKA

- Wprowadzaniem systemów obiegu dokumentów zajmuje się ponad sto różnych firm komputerowych, głównie partnerów firmy IBM;
- Kilkudziesięcioosobowa firma musi wyłożyć na system kilkanaście tysięcy złotych;
- Małe przedsiębiorstwa mogą skorzystać z oferty firm wynajmujących tego typu systemy (tzw. outsourcing) za kilkaset złotych miesięcznie.
- W roku 2006 dokonano wdrożenia około 50 dużych projektów, obecnie na pewno takich projektów wdrożono jeszcze więcej.

**Polski Rynek** – bariery rozwoju (na podstawie: Gazeta Prawna 06.12.2006 rok,)

- Obecnie dostępne systemy nie eliminują potrzeby zastosowania innych aplikacji biurowych, zwłaszcza poczty elektronicznej czy pakietu biurowego;
- Relatywnie wysokie koszty wdrożenia i użytkowania, zwłaszcza z punktu widzenia małych i średnich przedsiębiorstw;
- Słabość ofert *outsourcingowych*;
- Ograniczone zastosowanie podpisu elektronicznego – w praktyce tylko dokument papierowy ma moc prawną; gdzieś stосуje się podpisy elektroniczne, mają one odpowiednie zabezpieczenie.

### ELEKTRONICZNY OBIEG INFORMACJI – MOŻLIWOŚĆ CZY OBOWIĄZEK

**Art. 16 ust. 1** ustawy o informatyzacji stanowi: „Podmiot publiczny prowadząc wymianę informacji, jest obowiązany zapewnić możliwość wymiany informacji w formie elektronicznej przez wymianę dokumentów elektronicznych

związanych z załatwianiem spraw należących do jego zakresu działania, przy wykorzystaniu informatycznych nośników danych lub środków komunikacji elektronicznej. ust. 2. Podmiot publiczny, o którym mowa w ust. 1, jest obowiązany prowadzić wymianę informacji w formie elektronicznej;

1. Z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych, spełniających minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych;

2. Zgodnie z minimalnymi wymaganiami dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej”<sup>3</sup>.

## KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

- **Artykuł 63. § 1.** Podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r., o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne”.
- **Artykuł 63. § 2,** „Podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych”<sup>4</sup>.
- **Artykuł 63. § 3a,** „Podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego powinno:
  - 1) Być uwierzytelnione przy użyciu mechanizmów określonych w art. 20a ust. 1 albo ust. 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r., o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz

---

<sup>3</sup> Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne z dnia 17 lutego 2005 roku, Dz.U. z 2005 r. Nr 64, poz. 565, z późn. zmianami.

<sup>4</sup> Ustawa Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r., dz. U. z 2000, Nr 98, poz. 1071; dz. U. z 2001 r, Nr 49, poz. 509; z 2002, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 169, poz. 1387; z 2003r, Nr 130, poz. 1188, Nr 170, poz. 1660; z 2004 r. Nr 162, poz. 1692, z 2005 r. Nr 64, poz. 565, Nr 78, poz. 682, Nr 181, poz. 1524; z 2008 r. Nr 229, poz. 1539; z 2009 r. Nr 195, poz. 1501, Nr 216, poz. 1676; z 2010 r. Nr 40, poz. 230, Nr 167, poz. 1131, Nr 182, poz. 1228, Nr 254, poz. 1700; z 2011 r. Nr 6, poz. 18, Nr 34, poz. 173, Nr 106, poz. 622, Nr 186, poz. 1100).

2) Zawierać dane w ustalonym formacie, zawartym we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeśli te przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru”.

- **Artykuł 63 § 4.** „Organ administracji publicznej jest obowiązany potwierdzić wniesienie podania, jeżeli wnoszący tego zażąda. W przypadku wzniesienia podania w formie dokumentu elektronicznego organ jest obowiązany potwierdzić wniesienie podania przez doręczenie urzędowego poświadczenia odbioru na wskazany przez wnoszącego adres elektroniczny”.

## **TELEPRACA - DEFINICJA**

Wiadomości o nieistnieniu biura jako takiego są przedwcześnie. Technika informatyczna pozwala nam więcej wykonywać czynności biurowych w ruchu, będąc mobilnym, ale nadal będziemy zakotwiczeni w biurze. Telepraca rzeczywiście istniała przez setki lat od czasu rewolucji przemysłowej. Przemysł tekstylny opierał się na chałupnictwie: płacono ludziom akordowo za kolejne fazy obróbki wełny, od owcy do koszuli. Prace te wykonywano w domach, żeby uzyskać dodatkowe dochody obok pracy na roli. Telepraca była skuteczna w XVIII stuleciu, bo telepracownicy nie musieli komunikować się z innymi ludźmi, nie było potrzeby skomplikowanej koordynacji, a sposoby mierzenia wyników i wynagrodzenia były oczywiste. Telepraca nie wymagała telekomunikacji szerokopasmowej ani wysokiej technologii. Potrzeba było odpowiednich rodzajów pracy. Cała technika potrzebna do telepracy już istnieje. Ale telepraca pozostanie sposobem działania z XVIII wieku, a nie z XXI stulecia. Wiek XXI być może dysponuje wyższym poziomem techniki, technologii niż wiek XVIII, ale też w coraz większym stopniu wymaga kontaktów między ludźmi. Praca w XXI stuleciu wymaga kontaktów osobistych, a także powinny ją charakteryzować inne cechy. Do tych cech można zaliczyć następujące:

- **Zaufanie.** Musimy ufać ludziom, z którymi wykonujemy pracę. Jak na razie natura ludzka nie zmieniła się w takim stopniu, żebyśmy mogli uważać za zadawalające kontakty jedynie na odległość, np. przez email. Zwiększa się liczba podróży lotniczych, mimo rozwoju poczty elektronicznej i głosowej. Musimy mieć możliwości osobistego kontaktowania się z naszymi kolegami i koleżankami, jak również z klientami i partnerami;
- **Złożoność.** Biznes komplikuje się w coraz większym stopniu. To oznacza, że wyrasta głębia i częstotliwość działań koordynacyjnych. Oznacza również, że jest coraz trudniej mierzyć, jaki jest wkład wielu prac kierowniczych. Robotnik akordowy z XVIII wieku w niewielkim stopniu wymagał koordynacji: „wyprodukuj towary do tego a tego dnia”. W bardziej złożonym świecie bezpośrednio, nasilone kontakty ułatwiają usunięcie niektórych niejednoznaczności związanych z biznesem, koordynacją i oceną wkładu w efektywność. Zobaczyc to uwierzyć<sup>5</sup>.
- **Motywacja.** Sama dyscyplina przychodzenia do pracy, gdzie nie występują sprawy domowe, wywołuje ogromną różnicę w wydajności, skuteczności i efektywności.
- **Komunikacja.** Pojemnik z chłodną wodą do picia i otwarte drzwi to najlepsze narzędzia i elementy komunikacji. Poczta elektroniczna i głosowa przez komórkę i Skype’a stają się dziś bardzo przydatne, ale nie mogą zastąpić bezpośrednich i bliskich kontaktów w biurze na stanowisku pracy.

Telepraca pojawi się równie szybko, jak biuro bez papierów<sup>6</sup>.

- Definicja według **Jacka Nilles’a**:

---

<sup>5</sup> Jo Owen, Zarządzanie. Czego nie uczą w szkołach biznesu, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, przekł. Andrzej Ehrlich, Warszawa 2003, s. 258.

<sup>6</sup> Tamże, s. 259.

**Każdy rodzaj zastępowania podróży** związanych z pracą techniką informatyczną (np. telekomunikacją i komputerami); przemieszczanie pracy do pracowników zamiast pracowników do pracy”.

- Powyższą definicję autor poszerza i interpretuje o pojęcie *teledojazdów*, czyli „okresową pracę poza centralą firmy; wykonywanie pracy w domu, w siedzibie klienta (petenta) lub w telecentrum, co najmniej jeden dzień w tygodniu”.

## **DEFINICJE ALTERNATYWNE**

Telepraca według **Komisji Europejskiej**:

„**Telepraca jest to metoda** organizowania i wykonywania pracy, w której pracownik pracuje poza miejscem pracy pracodawcy przez znaczną część swojego czasu pracy, dostarczając do pracodawcy wyniki [rezultaty] pracy przy wykorzystaniu technologii informatycznych oraz technologii przekazywania danych zwłaszcza Internetu”.

- **TELEPRACA** – rozumienie popularyzowane w Polsce:
- „Telepracą jest każdy rodzaj pracy umysłowej wykonywany poza tradycyjnym miejscem pracy, o ile wyniki tej pracy dostarczane są za pomocą technologii informatycznej”.

## HISTORIA TELEPRACY

- **Lata 60** – W Wielkiej Brytanii powstaje firma programistyczna F - International, która zatrudnia kobiety pracujące zdalnie w swoich domach i miejscach zamieszkania.
- **W 1973 roku**- pierwszy, eksperymentalny projekt telepracy, którego celem jest zbadanie ekonomicznych korzyści nowej formy zatrudnienia oraz zademonstrowanie jej w praktyce na co dzień. Raport końcowy ukazuje się w 1974 roku.
- **W 1980 roku** – **Alvin Toffler** popularyzuje w książce „Trzecia fala” ideę „elektronicznej wioski”, w której ludzie wykonują swoją pracę we własnych domach. 14 lat później Toffler napisał: „sieci komputerowe to jest serce trzeciej fali, (...) która w sprawie zatrudnienia podpada pod rubrykę telepraca” oraz Armia Stanów Zjednoczonych testuje możliwości pracy zdalnej, czyli na odległość.
- **W 1982 roku** American Express podejmuje program telepracy *Project Homebond* przeznaczony dla wszystkich osób niepełnosprawnych ruchowo.
- **W 1989 roku** - władze *Los Angeles* planują wprowadzenie programu telepracy dla całego okręgu; w rok później zapada decyzja powołująca program do życia.
- **W 1992 roku** **AT&T** wprowadza system telepracy, który w przeciągu sześciu lat obejmuje 55% zatrudnionych pracowników amerykańskich oddziałów firmy (36 tys. osób). AT&T zostało założone 3 marca 1885 w celu stworzenia ogólnokrajowej sieci telefonicznej. Prace rozpoczęto w [Nowym Jorku](#). W siedem lat później sieć dotarła do [Chicago](#), a w 1915 r. do [San Francisco](#). W 1927 r. została uruchomiona łączność



[transatlantycka](#), jednak używano do tego [radia](#). Dopiero w 1957 r. została ustanowiona łączność [kablowa](#).

W dniu 8 stycznia 1982, po trwającym od 1974 r. procesie, AT&T została uznana za [monopolistę](#) przez [Departament Sprawiedliwości USA](#). W dniu 1 stycznia 1984 siedem regionalnych oddziałów zostało wydzielonych z macierzystego przedsiębiorstwa i stało się niezależnymi przedsiębiorstwami (tzw. „Baby Bells”), przejmując lokalne linie telefoniczne. W wyniku tego podziału wartość AT&T spadła o ok. 70%.

W 1996 r. AT&T wyodrębniła swoje działy produkcyjne i technologii, w tym znane [Bell Laboratories](#), by sformować nową spółkę – [Lucent Technologies](#).

Z powodu stale spadającego znaczenia rozmów dalekodystansowych, które pozostały w gestii AT&T, przedsiębiorstwo także słabo sobie radzi na rynku. 27 stycznia 2005 gazeta [New York Times](#) podała do publicznej wiadomości, że SBC Communications, jedna ze spółek-córek powstała w 1984 r., jedna z właścicielek sieci Cingular (wraz z AT&T i BellSouth – baby-bell kupiony przez SBC) negocjuje wykupienie AT&T za ponad 16 miliardów dolarów. Transakcja ta doszła do skutku 18 listopada 2005 roku. W wyniku zakupu przedsiębiorstwo SBC Communications porzuciło swoją markę i przemianowało się na AT&T, zaś Cingular zmienił się w [AT&T Mobility](#).

- W 1993 roku – *British Telecom* publikuje szacunkowe dane na temat ilości osób zatrudnionych w systemie telepracy: 6 mln w USA i 1,27 mln w Wielkiej Brytanii.
- W 1995 roku – Komisja Europejska uznaje, że „telepraca może stać się częścią naszego przyszłego życia zawodowego. Rewolucja telekomunikacyjna i informatyczna stworzyła szeroki wachlarz nowych, elastycznych sposobów wykonywania pracy, włącznie z możliwością przynajmniej częściowego przeniesienia jej poza siedzibę tradycyjnego biura.

- W 1997 roku – Komisja Europejska powołała do życia inicjatywę *European Telework Development* w celu podniesienia świadomości zagadnień telepracy i jej rozwoju na kontynencie europejskim; w 1998 roku powstał Polski Punkt Informacyjnych ETD. W Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej pracuje już 11 milionów telepracowników.
- W 1998 roku powstało Międzynarodowe Stowarzyszenie Telepracy z siedzibą w Stanach Zjednoczonych, którego organem prasowym jest miesięcznik „Telecommute”.
- W 1999 roku powstał polskojęzyczny serwis internetowy Telepraca Polska.

Państwa różne	Telepraca domowa	Regulacja telepraca łącznie z pracą w domu	Regularna i okazjonalna telepraca	Udział procentowy w zatrudnieniu ogółem
Finlandia	142.000	229.000	355.000	16,8
Szwecja	207.000	313.000	594.000	15,2
Holandia	285.000	593.000	1.044.000	14,5
Dania	121.000	176.000	280.000	10,5
Wielka Br.	630.000	1.273.000	2.027.000	7,6
Niemcy	538.000	1.562.000	2.132.000	6,0
Irlandia	14.000	26.000	61.000	4,4
Włochy	315.000	584.000	720.000	3,6
Francja	272.000	499.000	635.000	2,9
Hiszpania	162.000	259.000	357.000	2,8 <sup>7</sup>

<sup>7</sup> Źródło: ECATT Final Report, Benchmarking Progress on New Ways of Working and New Forms of Business Across Europe 2000, s. 25-32.

## **ZALETY TELEPRACY**

- Znaczny wzrost wydajności pracy (15-30 %);
- Niższe wskaźniki fluktuacji zatrudnienia (niższe koszty rekrutacji i szkolenia nowych pracowników);
- Ograniczone zapotrzebowanie na powierzchnię biurową;
- Niższe koszty nieruchomości;
- Dogodniejsze warunki pracy dla osób niepełnosprawnych;
- Większa elastyczność firmy;
- Czystsze środowisko naturalne, bo nie ma niszczenia drewna na papier;

## **Jakie są wady TELEPRACY**

- Możliwość izolacji telepracownika (brak kontaktu z innymi ludźmi w pracy);
- Nie wszyscy pracownicy mają predyspozycje lub warunki do pracy poza klasycznym biurem;
- Trudności w oszacowaniu rzeczywistych kosztów pracy;
- Brak doświadczenia w zarządzaniu telepracownikami;

## **TELEPRACA – aspekty prawne**

Telepraca może nastroczać wiele problemów prawnych, takich jak:

- Zastosowanie do telepracownika zakładowych źródeł prawa pracy (na przykład regulaminu wynagrodzenia);
- Kontrola przestrzegania przepisów w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy;
- Kontrola gotowości do podjęcia pracy;

- Obowiązki związane z powierzeniem sprzętu pracownikowi lub wynagrodzenie za użytkowanie sprzętu pracownika, regulacja kosztów konserwacji używanego sprzętu;
- Ochrona danych osobowych przetwarzanych przez telepracownika.

## Rozdział I

### Podstawowe zagadnienia z zakresu organizacji pracy

Jan Zieleniewski zajmował się problematyką z zakresu organizacji pracy, a także zasadami organizacji pracy w administracji publicznej. Właśnie Jan Zieleniewski terminu „administracja” używał w znaczeniu rzeczowym i rozumiał pod nim jednostkę organizacyjną wykonującą funkcje administracyjną, a ściślej mówiąc – w której funkcje te przeważają nad innymi. Administrować, zdaniem wspomnianego autora, to tyle, co wykonywać funkcję administracyjną. Mimo występowania pewnych różnic w administrowaniu w administracji publicznej i w innych instytucjach, Jan Zieleniewski dostrzegał, że „istnieją pewne ogólne zasady prawidłowej organizacji pracy i ogólne wytyczne sprawnego działania, warte tego, aby je wykrywać, analizować i w praktycznej działalności dostosowywać do konkretnych okoliczności czasu i miejsca”<sup>8</sup>. W prawidłowym ukształtowaniu środowiska i procesu pracy przychodzi z pomocą ergonomia, w tym technologia pracy biurowej. Według Macieja Złowodzkiego celem opracowania technologii pracy biurowej jest optymalizacja organizacji działania biura, zagospodarowania jego pomieszczeń i otoczenia stanowiska pracy. Jak się wydaje efektem powinno być uzyskanie optymalnych z punktu widzenia powiązań produkcyjnych relacji między stanowiskami roboczymi, ich grupami, wydziałami i funkcjami pomocniczymi oraz zapewnienie płynności procesu pracy. Chodziłoby także o określenie wielkości powierzchni zajmowanych przez poszczególne stanowiska i zespoły biura z uwzględnieniem wyposażenia w niezbędne meble i urządzenia, komputery, komórki służbowe, maszyny i przestrzenie komunikacyjne. Pozwala to na sformułowanie wytycznych odnośnie do typu, wielkości, układu, połączeń i zagospodarowania pomieszczeń pracy, a więc na dostosowanie struktury przestrzeni do wymagań

---

<sup>8</sup> J. Zieleniewski, *Zasady organizacji pracy w administracji*, Warszawa 1972, s. 7-13.

technologiczno-organizacyjnych<sup>9</sup>. Wiemy o tym, że na organizację zinstytucjonalizowaną, jaką jest również administracja publiczna, składają się: cele i zadania członków zespołu, teamu, aparatura – narzędzia pracy, struktura organizacyjna, sposób i stopień formalizacji oraz zespół ludzi<sup>10</sup>. Prawidłowa organizacja pracy administracji nie będzie więc możliwa ani bez odpowiednio przeszkolonych kadr, prawidłowych powiązań technologicznych, informacyjnych, specjalizacyjnych, społecznych, ani też bez prawidłowej struktury przestrzeni pracy oraz prawidłowo ukształtowanego środowiska pracy wraz z wyposażeniem we właściwe dobrane środki pracy. Administracja nie stanowi żadnej struktury wewnętrznej, która nie podlegałaby kontroli publicznej, w tym także kontroli sądowej. Wykonywanie zadań publicznych ma za cel chronić interesy obywateli, zwłaszcza na polu bezpieczeństwa wewnętrznego i socjalnego. Zadania wykonywane przez organy administracji publicznej traktowane są zawsze jako obowiązki organów, które nie mogą się dyspensować od ich wykonywania. Organy administracji publicznej wykonują zadania publiczne, które są związane przepisami prawnymi i wyraźnie regulują postępowanie procesu wykonywania zadań i obowiązków. W organizacji publicznej dla jej prawidłowego funkcjonowania potrzeba doboru wyspecjalizowanych i operatywnych pracowników (urzędników) fachowej wiedzy, dobrego zarządu, menedżerów, kierowników, dyrektorów, umiejętności komunikacyjnych, kompetencji każdego pracownika z osobna, gdyż jak się wydaje, dla skutecznej działalności i efektywnego posłannictwa administracji publicznej w jej rozmaitych wydaniach na różnych szczeblach w wymiarze państwowym, firmowym czy zakładowym, zawsze najważniejszym elementem

---

<sup>9</sup> M. Złowodzki, O technologii pracy biurowej, [w:] Ergonomia – technika i technologia – zarządzanie, red. M. Fertsch, Poznań 2009, s. 116.

<sup>10</sup> J. Łukasiewicz, Zarys nauki administracji, Warszawa 2004, s. 21-22.

budującym rozwój i skuteczność działania jest dobrze zorganizowana oraz realizowana komunikacja interpersonalna<sup>11</sup>.

## **Administracja publiczna jako szczególny rodzaj organizacji**

Administrację można rozumieć w znaczeniu potocznym lub naukowym – prawnym. Termin „administracja” wywodzi się od łacińskiego słowa *ministro*”, -are, oznacza służyć, pomagać, ale też dostarczać, spełniać, wykonywać. Samo zaś *administratio, onis* oznacza posługę, wykonywanie, władzę, zarządzanie, prowadzenie spraw, stąd administracja może z jednej strony oznaczać zarządzanie, organizowanie i kierowanie pracą (zespołu, instytucji, państwa i tym podobnych), z drugiej strony ogół organów zarządzania bądź też struktury organizacyjne, powołane do realizacji celów publicznych<sup>12</sup>. Według Emanuela Iserzona administrować to inaczej tak kierować wykonywaniem zadania, by stosowne środki były odpowiednie do osiągnięcia wytyczonego celu. W związku z tym za administrację państwową należałoby uznać kierowniczą działalność państwa w wykonywaniu spraw uznanych za państwowe przy użyciu środków odpowiednich do osiągnięcia wytyczonych przez państwo celów. Tego typu definicja obejmowałaby całość działalności państwa (organów państwowych). Jest to organizacja państwowa w znaczeniu szerszym<sup>13</sup>. W doktrynie zaobserwować można różne podejścia do ogólnego terminu „administracja” w zależności od potrzeb konkretnej gałęzi wiedzy. Przede wszystkim inaczej spogląda na pojęcie administracji prawnik – administratywista, a inaczej przedstawiciel teorii organizacji i zarządzania,

---

<sup>11</sup> S. Kasprzak, Bariery komunikacyjne w relacjach interpersonalnych w kierowaniu administracji publicznej, [w:] Procesy kierowania w systemie administracji publicznej, red. Jan Łukasiewicz, Rzeszów 2014, s. 210.

<sup>12</sup> J. Pieńkos, Słownik łacińsko-polski. Łacina w nauce i kulturze, Kraków 2001, s. 28-29 i 272; M. Kuryłowicz, Słownik terminów, zwrotów i sentencji prawniczych, łacińskich i pochodzenia łacińskiego, wyd. 2, Kraków 2001.

<sup>13</sup> E. Iserzon, Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1968, s. 19-20.

prakseologii, socjologii, czy wreszcie dziedziny łączącej dorobek naukowy wyżej wymienionych, czyli nauki administracji. Dla potrzeb tych zajęć za Hubertem Izdebskim i Michałem Kuleszą **przez administrację publiczną należy rozumieć zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach**<sup>14</sup>. Administrację publiczną często określa się mianem organizacji, tyle że specyficznej. Sam termin „organizacja” nie jest jednoznacznie definiowany w nauce organizacji i zarządzania. Najczęściej wyróżnia się trzy znaczenia: rzeczowe, czynnościowe i atrybutowe. Termin „organizacja” w znaczeniu rzeczowym występuje jako nazwa rzeczy (z punktu widzenia gramatyki jest to rzeczownik) i odnosi się do określonego, złożonego, zorganizowanego obiektu, przykładowo urzędu administracyjnego. W znaczeniu czynnościowym mówi się o organizowaniu czegoś, używając czasownika lub rzeczownika odczasownikowego. Organizacja w tym znaczeniu odnosi się do złożonych przedsięwzięć, pewnego zespołu powiązanych ze sobą w określonej całości czynności. W trzecim znaczeniu – atrybutowym, termin „organizacja” używany jest przymiotnikowo (atrybutowo), np. organizacyjny, zorganizowany; jest cechą określonych przedmiotów złożonych, których części współprzyczyniają się do powodzenia całości; przykładowo można mówić o sprawnej organizacji obiegu dokumentów w danym urzędzie<sup>15</sup>.

W naszej części Europy funkcjonuje „organizatorska aktywność i działalność publiczna państwa”. Administrację jako zarządzanie porządkiem publicznym wykonują organy władzy przez konkretne czynności prawne i podejmowane przedsięwzięcia w celu realizowania założeń i celów społecznych państwa. *Administracja* jako nauka jest tą dziedziną wiedzy, która za główny

---

<sup>14</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, wyd. 3, Warszawa 2004, s. 93.

<sup>15</sup> M. Jełowicki, *Podstawy organizacji administracji publicznej. Zagadnienia teoretyczne*, Warszawa 1998, s. 57. J. Korczak, *Wieloznaczność terminu organizacja* [w:] A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005, s. 172-173.



punkt zainteresowania i refleksji bierze organizację pracy urzędników i urzędów, które są aparatem pomocniczym organów administracji publicznej w państwie. Przedmiotem dociekań nauki administracji są procesy planowania i organizowania pracy urzędów, także przebieg procesów decyzyjnych, kontrola działania i funkcjonowania urzędów i ich komórek organizacyjnych, a przede wszystkim kwestie związane z doбором i przygotowywaniem przez odpowiednie szkolenia i studia, kadry urzędniczej do wykonywania zadań publicznych<sup>16</sup>.

Administracja kojarzy się także z pojęciem „biurokracji”. Termin „biurokracja” pojawił się w Polsce dopiero w połowie XVIII stulecia i bardzo jest prawdopodobne, że ukształtował się w oparciu o poglądy francuskiego myśliciela, liberała i fizjokrata Vincenta de Gournay’a. Vincent de Gournay „w oddzielnej grupie urzędniczej dostrzegł wręcz nową formę ustrojową, właśnie «biurokrację», obok monarchii i demokracji, która w swym funkcjonowaniu zachowuje się tak, jakby sama była celem dla siebie, nie zważając na swe społeczne zadania”<sup>17</sup>. W. Witkowski traktuje dość pejoratywnie określenie „biurokracji”, gdyż dla niego, to rządy aparatu urzędniczego „z wyraźnymi dążeniami do wykraczania poza zakreślane mu zadania”<sup>18</sup>. Według Jana Zimmermanna można wyróżnić dwie płaszczyzny działania administracji, a mianowicie: reglamentacyjno-dystrybucyjną i działalność świadcząca, zwaną także organizatorską<sup>19</sup>. Płaszczyzna reglamentacyjna jest związana z możliwością stosowania i wydawania przepisów prawnych oraz wydawania decyzji administracyjnych, których wykonanie zabezpieczone jest możliwością zastosowania przymusu administracyjnego. Jest ona ściśle powiązana z kategorią władztwa administracyjnego, czyli cechą, której nie posiada żadna

---

<sup>16</sup> S. Wrzosek, Wpływ teorii organizacji i zarządzania na rozwój nauki administracji, w: *Gaudium in litteris*. Księga Jubileuszowa ku czci księdza Arcybiskupa Profesora Stanisława Wielgusa, redakcja ks. Stanisław Janeczek, Wanda Bajor, ks. Michał M. Maciołek, Wydawnictwo KUL, Lublin 2009, s. 603.

<sup>17</sup> Por. W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764-1989*, Warszawa 2007, s. 20 i nn.

<sup>18</sup> Tamże, s. 20 i nn.

<sup>19</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 4, Kraków 2010, s. 29-32.

inna organizacja. Działalność administracji publicznej nie ogranicza się jednak tylko i wyłącznie do działań władczych, co jest najbardziej widoczne w przypadku administracji świadczącej, czyli działalności administracji o typowo organizatorskim charakterze, wypływającej z obowiązków zapewnienia przez administrację odpowiedniego ładu społecznego oraz zaspokajania różnego typu potrzeb społecznych<sup>20</sup>.

Istotnym elementem uzupełnienia definicji administracji publicznej według Stanisława Wrzoska jest wskazanie cech charakterystycznych jej miejsce w organizacji państwa. Można do nich zaliczyć następujące:

- 1) działanie w imieniu i na rachunek państwa lub innego, odrębnego od państwa podmiotu władzy publicznej, któremu państwo przekazało część swojej władzy (imperium); działanie w ramach przyznanych przez prawo kompetencji i z reguły charakter monopolistyczny (administracja jest wyłącznym gospodarzem we właściwej kategorii spraw);
- 2) możliwość działania w formach władczych, zabezpieczonych możliwością zastosowania przymusu państwowego;
- 3) działanie na podstawie prawa i w granicach przez to prawo przewidzianych;
- 4) działanie w interesie publicznym (w imię „dobra wspólnego”, interesu społecznego);
- 5) polityczny charakter - cele jej działania i jego rezultaty ocenia się w kategoriach politycznych, wpływają one na kształtowanie się stosunku obywateli do podmiotów administracji;
- 6) charakter władczy;

---

<sup>20</sup> A. Barczewska-Dziobek, Informatyzacja administracji publicznej, [w:] Biurotechnika w administracji publicznej, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, red. Agata Barczewska-Dziobek, Maria Bosak, Katarzyna Kłosowska-Lasek, Rzeszów 2012, s. 12.

- 7) działanie na podstawie ustaw i w granicach przez nie określonych (z tego względu w odniesieniu do działania administracji publicznej nie ma zastosowania zasada „co nie jest zabronione, jest dozwolone”)<sup>21</sup>;
- 8) aktywność, zwrócenie ku przyszłości, możliwość podejmowania działania z własnej inicjatywy;
- 9) działanie w sposób ciągły i stabilny;
- 10) oparcie się (z reguły) na zawodowym personelu;
- 11) cel działalności administracji, którym nie jest osiągnięcie zysku;
- 12) charakter monopolistyczny (administracja, działając w ramach powierzonej jej kompetencji, występuje jako wyłączny gospodarz w określonej kategorii spraw) i bezosobowy – w ramach jej struktur działają różne podmioty, lecz decyzję wydaje nie ktoś pełniący określoną funkcję, np. wojewoda, ale organ administracji noszący te nazwę<sup>22</sup>.

Z kolei według Andrzeja P. Wiatraka specyfika zarządzania jednostkami sektora publicznego przejawia się w tym, że:

- racjonalność polityczna i społeczna może odgrywać podstawową rolę przy podejmowaniu decyzji i w związku z tym dokonywane wybory nie zawsze są zgodne z rachunkiem ekonomicznym;
- wybrane strategie działania są zgodne z logiką gry politycznej i opierają się na dominującej koalicji;
- występują trudności w wyznaczaniu celów działania, zwłaszcza przy efektach mało wymiernych i ujawniających się w dłuższym okresie;
- trudno jest określić efekty działań w zakresie zaspokojenia dóbr publicznych i społecznych, jak też rozdzielić te efekty przy zaspokojeniu różnych potrzeb społecznych;

---

<sup>21</sup> Zob. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i w orzecznictwie, Warszawa 2002, s. 15; zob. S. Wrzosek, Administracja publiczna jako przedmiot badań naukowych, [w:] Prawo administracyjne red. S. Wrzosek, M. Kruszewska-Gagoś, Wydawnictwo KUL, Lublin 2016, s. 18.

<sup>22</sup> Zob. S. Wrzosek, Administracja publiczna jako przedmiot badań naukowych, [w:] Prawo administracyjne red. S. Wrzosek, M. Kruszewska-Gagoś, Wydawnictwo KUL, Lublin 2016, s. 18.

- kadencyjność zarządzania utrudnia myślenie strategiczne i powoduje koncentrację na krótszym horyzoncie czasowym;
- kadencyjność zarządzania ma wpływ na sposób zarządzania zasobami ludzkimi i zatrudniania pracowników, zarządzania finansami, projektami itp.<sup>23</sup>.

### **Ogniwa organizacyjne w strukturach administracji publicznej**

Organizacja procesów pracy biurowej zależy od wstępnego uporządkowania podstawowych problemów organizacyjnych instytucji, do których np. Witold Jarzębowski zalicza:

- opracowanie założeń dla struktury organizacyjnej i przyjęcie określonego systemu zarządzania;
- opracowanie schematu organizacyjnego;
- opracowanie ścisłej nomenklatury stanowisk;
- opracowanie symboliki komórek organizacyjnych i stanowisk;
- ustalenie ramowego zakresu czynności komórek i pionów;
- ustalenie podstawowych powiązań służbowych i funkcjonalnych między komórkami organizacyjnymi;
- ustalenie szczegółowych zakresów czynności stanowisk pracy (opracowanie księgi służb);
- opracowanie instrukcji roboczych dla stanowisk pracy;
- opracowanie instrukcji obiegu dokumentów<sup>24</sup>;

---

<sup>23</sup> A. P. Wiatrak, Sektor publiczny jako system [w:] Problemy zarządzania organizacjami publicznymi, red. B. Kożuch, Kraków 2006, s. 47.

<sup>24</sup> W. Jarzębowski, Nowoczesne biuro – organizacja i technika, wyd. 4, Warszawa 1980, s. 82.

M. Jełowicki wskazuje, że podział pracy w instytucji jest podstawą tworzenia ogniw organizacyjnych. Na pojęcie to składają się:

- 1) wynikające z podziału pracy odpowiadające mu funkcje i zadania,
- 2) zespół pracowniczy powołany do ich realizacji,
- 3) niezbędny zasób informacji,
- 4) odpowiednia aparatura,
- 5) określony system kierowania.

Jest to zatem organizacyjnie wyodrębniona większa bądź mniejsza częśćka instytucji zajmująca określone miejsce, pozycję w ramach całości instytucji. Podział pracy w ramach całości instytucji, wynikający z niego podział na ogniwa organizacyjne ich układ szczeblowy (hierarchiczny), powiązania funkcjonalne i organizacyjne tworzą strukturę organizacyjną instytucji. Stąd ogniwo organizacyjne jest to taki element jednostki organizacyjnej, który stanowi w ramach jej struktury wewnętrznej określoną część, wyodrębniającą się od innych części (ogniw organizacyjnych) z uwagi na bezwzględną samodzielność, funkcje, dalszy wewnętrzny podział organizacyjny lub stopień w hierarchii organizacyjnej<sup>25</sup>. Struktura wewnętrzna jednostki organizacyjnej, na co zwraca uwagę W. Jarzębowski, uwarunkowana jest dwoma zasadami organizacji: 1) podziału pracy i specjalizacji; 2) scalania, polegającą na łączeniu czynności jednorodnych i powierzaniu ich odpowiednim wykonawcom (tworzenie stanowisk pracy) oraz grupowaniu stanowisk pracy i podporządkowywaniu ich jednemu kierownictwu (tworzenie komórek organizacyjnych)<sup>26</sup>. W strukturze organizacyjnej instytucji rozróżnia się podział wewnętrzny na następujące ogniwa organizacyjne: stanowiska pracy (w tym stanowiska kierownicze, jako specyficzny rodzaj stanowisk pracy), komórki organizacyjne różnego szczebla hierarchicznego, tzw. pionowy.

---

<sup>25</sup> M. Jełowicki, Podstawy organizacji administracji publicznej. Zagadnienia teoretyczne, Warszawa 1998, s. 80-82.

<sup>26</sup> W. Jarzębowski, Nowoczesne biuro – organizacja i technika, wyd. 4, Warszawa 1980, s. 112.

## Stanowisko pracy

Podstawowym elementem konstrukcyjnym struktury organizacyjnej jest stanowisko pracy. Według Stanisława Kowalewskiego każde stanowisko pracy składa się z trzech elementów:

- 1) zadania, dla których dane stanowisko zostało powołane, oraz wynikające z nich obowiązki zajmującego je pracownika;
- 2) uprawnienia służące do wykonywania zadań i obowiązków oraz potrzebne przy tym wyposażenie;
- 3) zakres odpowiedzialności.

Wymienione elementy powinny być ze sobą zgrane i stanowić harmonijną całość<sup>27</sup>. Stanowiska pracy mogą być jedno-lub wieloosobowe, przy czym M. Jełowicki zwraca uwagę, że tworzenie stanowisk pracy jest uzasadnione, gdy wykonywane czynności są na tyle pracochłonne, że stwarzają pełne obciążenie stanowiska pracy. W przeciwnym wypadku należy łączyć w ramach jednego stanowiska pracy czynności nie tylko identycznym, lecz również o podobnym, zbliżonym charakterze. Wskazuje przy tym pięć czynników, które składają się na stanowisko pracy jako wyodrębnione ogniwo organizacyjne:

- 1) zakres zadań ustalony formalnie i związany z ich realizacją zakres uprawnień i odpowiedzialności,
- 2) miejsce pracy, które wynikać może ze względów technologicznych, przynależności do określonej komórki organizacyjnej, przydzielonego zakresu uczynności, rejonu działania lub innych przesłanek,
- 3) wyposażenie techniczne,
- 4) obsada 1 osobowa (lub wieloosobowa) reprezentująca kwalifikacje odpowiednie do ustalonego zakresu czynności,

---

<sup>27</sup> S. Kowalewski, Teoria struktury administracji państwowej, Warszawa 1973, s. 21.

5) nazwa stanowiska wynikająca ze spełnianych funkcji i zadań, a także z podziału pracy w ramach większego ogniwa, jakim jest komórka organizacyjna<sup>28</sup>.

Istotnym zagadnieniem z punktu widzenia prawidłowej organizacji pracy biurowej jest właściwe sformułowanie zadań i obowiązków stanowiska pracy. Według **S. Kowalewskiego** można wskazać na następujące zasady w tym względzie:

1). **Zasada przystosowalności**, polegająca na tym, że przy grupowym przypisaniu zadań do określonego stanowiska pracy należy dążyć do tego, by dostosować je do fizycznie istniejącego człowieka. Przy tym powinna być zapewniona odpowiednia zgodność między opisem stanowiska pracy a wykazem prowadzonych tam aktów. Oznacza to, że mogą być zadania w opisie stanowiska pracy niemające odpowiednika w wykazie akt, np. zastępowanie nieobecnych, obowiązek podnoszenia kwalifikacji itp., ale nie może być odwrotnie – wszystkie pozycje wykazu akt powinny mieć swoje odpowiedniki w opisie stanowiska.

2). **Zasada należytej szczegółowości**, zgodnie z którą szczegółowość opisu zadań i obowiązków nie powinna przekraczać granic wyraźnej potrzeby. S. Kowalewski wskazuje na pewne kryteria pomocne w określeniu stopnia należytej szczegółowości, a mianowicie:

- **szczególność opisu** zadań i obowiązków powinna umożliwiać wyraźne rozgraniczenie zakresu działania opisywanego stanowiska od stanowisk sąsiadujących, tak aby zakresy te na siebie nie zachodziły i nie tworzyły się pomiędzy poszczególnymi stanowiskami obszary niczyje;

- **uszczegółowienie zadań** i obowiązków powinno być takie, aby nie sprzyjało tendencji przemieszczania się celów, tzn. nie wytwarzała się sytuacja, w której stanowisko pracy zaprojektowane np. jako świadczące określone usługi dla

---

<sup>28</sup> S. Kowalewski, Teoria struktury administracji państwowej, Warszawa 1973, s. 21.

społeczeństwa poświęcało większość czasu na obsługę agend własnej instytucji (przykładowo na pisanie różnego typu sprawozdań dla własnej centrali);

- **Uzasadnieniem dla dużej** szczegółowości opisu zadań i obowiązków może być ułatwienie rozplanowania własnych zajęć pracownikowi zajmującemu dane stanowisko; oczywiście należy dążyć do optimum szczegółowości, gdyż nadmierny jej stopień może mieć ujemny wpływ na sposób zorganizowania działania, kiedy krępuje inicjatywę i swobodę manewru;

- **Szczegółowiej należy** precyzować te fragmenty opisu zadań i obowiązków (jeżeli fragmenty takie istnieją), w których kryje się niebezpieczeństwo szkodliwej ingerencji w pracę innych osób;

- **Prawidłowy stopień** szczegółowości opisu zadań i obowiązków powinien pozwalać zorientować się, czy stanowisko pracy jest prawidłowo obciążone, czy pracownik nie jest przeciążony lub obciążony niedostatecznie;

- **Wreszcie stopień** szczegółowości opisu zadań i obowiązków powinien umożliwić określenie kryteriów wykonania zadań i obowiązków. Zdaniem S. Kowalewskiego, jeżeli szczegółowości opisu zadań i obowiązków nie da się uzasadnić żadnym z powyższych kryteriów, będzie to oznaczać, że mamy do czynienia ze szczegółowością przesadną.

3). **Zasada mierników**, czyli nakaz ustalenia dla każdej pozycji spisu zadań i obowiązków miernika wykonania; zasada ta ma na celu zabiegać swobodnej interpretacji takiego spisu, który powinien stanowić operatywne narzędzie w rękę przełożonego. Najlepiej, jeśli miernik ten jest opracowany po konsultacji, a jeśli to jest możliwe, w porozumieniu z pracownikiem, którego praca ma być oceniana na podstawie danego miernika. Pomoże to bowiem zainteresowanemu pracownikowi w pełni zrozumieć istotę miernika i zaakceptować go. Autor podkreśla, że konieczne jest staranne i dogłębne analizowanie faktycznego działania mierników, aby nie dopuścić do egzystowania takich, które mają właściwości dysfunkcjonalne.



4). **Zasada wagi gatunkowej** to zasada, zgodnie z którą w wykazie zadań należy określić wagę gatunkową każdego z nich; dzięki temu uniknie się nieporozumień między pracownikiem a pracodawcą, które z zadań jest ważniejsze.

5). **Zasada równomierności podniet** i nacisków ma zabiegać preferowaniu przez pracownika wykonywania pewnych zadań kosztem pozostałych. Wypełnieniem tej zasady jest dążenie do tego, aby wszelkie zadania i wszelkie mierniki ich wykonywania były określane z jednakową precyzją. Im bowiem zadanie jest konkretniejsze i miernik wyraźniejszy, tym łatwiej zwierzchnik dostrzeże najdrobniejsze choćby uchybienie, a dla wykonawcy praca staje się bardziej pociągająca ze względu na widoczniejsze rezultaty jego wysiłków.

Ponieważ nie wszystkie problemy można określić, z takim samym stopniem szczegółowości, stąd dla pełniejszej realizacji zasady równomierności należy szukać w opisie zadań, obowiązków i mierników jakichś rekompensat możliwych do zastosowania (np. korekta określenia wagi gatunkowej poszczególnych zadań pod omawianym kątem widzenia).

6). **Zasada samorealizacji** oznacza, że praca staje się autoteliczną, czyli taką, z której wykonywania wykonawca czerpie radość. S. Kowalewski wymienia kilka cech, które upodabniają pracę wykonywaną do autotelicznej; praca taka powinna być:

- zbliżona do zamiłowań i zdolności wykonawcy,
- samodzielna,
- głęboko angażująca kwalifikacje wykonawcy (trudność zadań powinna znajdować się w miarę możliwości na górnym poziomie kwalifikacji wykonawcy),
- stwarzająca dobre warunki do samokontroli,
- zapewniająca wpływ na kształtowanie warunków i metod pracy,

- kompleksowa<sup>29</sup>.

7). **Zasada doskonalenia kadr** zakłada, aby obowiązek podnoszenia kwalifikacji przez pracownika znajdował się w opisie obowiązków każdego stanowiska pracy. S. Kowalewski za Mertonem utrzymuje, że wiedza zdobyta i zapamiętana sprzed kilkunastu, a nawet sprzed kilku laty na skutek nieaktualizowania jej i nieuzupełnienia – przy równoczesnym zmienianiu się okoliczności, w których stosowano ją niegdyś – staje się czymś wręcz szkodliwym, wyuczoną nieumiejętnością<sup>30</sup>. Wiedza o jaką w tym wypadku chodzi to przede wszystkim aktualny stan uregulowań prawnych, z którym pracownik powinien się zapoznawać na bieżąco. W dobie postępującej informatyzacji administracji publicznej najczęściej wyposażeniem stanowiska pracy będzie zapewnione odpowiednie oprogramowanie i bazy danych w komputerze, do którego pracownik ma dostęp. S. Kowalewski proponuje, żeby każde stanowisko pracy wyposażać w opisy pozostałych stanowisk pracy wchodzących w skład danego zespołu. Uzasadnia ten postulat po pierwsze tym, że pełna orientacja w tym, co robią sąsiedzi, ułatwia koordynację z nimi własnej pracy. Po drugie, pełna i stale aktualizowana informacja o pracy sąsiadów ułatwia mobilizowanie zespołu w razie konieczności rozładowania okresowych szczytowych nasileń na części stanowisk wchodzących w składanej jednostki organizacyjnej. Po trzecie, często zachodzi konieczność przekazania interesanta (petenta) czy dokumentów „według właściwości”, co jest trudne, jeśli się nie zna dokładnie właściwości rzeczowej sąsiadów. Wreszcie po czwarte, dokładna znajomość tego, co robią sąsiedzi, ułatwia wytworzenie z jednostki organizacyjnej zwartego i rozumiejącego się wzajemnie zespołu<sup>31</sup>.

Zdaniem S. Kowalewskiego w skład wyposażenia każdego stanowiska pracy w administracji powinna także wchodzić pewna liczba książek

---

<sup>29</sup> K. Kłosowska-Lasek, Podstawowe zagadnienia z zakresu organizacji pracy, [w:] Biurotechnika w administracji publicznej, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, red. Agata Barczewska-Dziobek, Maria Bosak, Katarzyna Kłosowska-Lasek, Rzeszów 2012, s. 14-17.

<sup>30</sup> Szerzej opracowano: S. Kowalewski, Teoria struktury administracji państwowej, Warszawa 1973, s. 26-46.

<sup>31</sup> Tamże, s. 60.

specjalistycznych potrzebnych do wykonywania pracy na danym stanowisku oraz zeszyt spostrzeżeń, w którym pracownik może zamieszczać bieżące uwagi o trudnościach napotykanym w wykonywaniu pracy, a w przypadku stanowisk kierowniczych – uwagi o podległym personelu<sup>32</sup>. S. Kowalewski zwraca uwagę na odpowiedzialność pracownika w czasie wykonywania jego obowiązków zawodowych, wskazuje też na to, aby pracodawca zapewniał przydzielenie pracownikowi niezbędnych środków do wykonania zleconych mu zadań<sup>33</sup>.

Zdaniem Janiny Partyki-Pojętej zakres czynności (obowiązków i zadań) powinien być sporządzony w oparciu o wcześniej przygotowany opis stanowiska pracy. Zakres obowiązków może stanowić dokument formalny o nazwie „zakres obowiązków na stanowisku”. Powinien zawierać opis obowiązków i być zatwierdzony przez właściwego przełożonego służbowego. Najważniejsze zadania (główne, podstawowe) powinny być wyszczególnione na początku. W dalszej fazie należy wymienić pozostałe obowiązki, poczynając od tzw. towarzyszących zadaniom głównym, a kończąc na zadaniach pomocniczych służących zapewnieniu możliwości wydania polecenia pracownikowi przez jego przełożonego w sytuacjach trudnych czy nieprzewidywalnych<sup>34</sup>. Z kolei Janusz Zych wymienia pięć elementów składowych prawidłowego opisu stanowiska pracy:

- 1). Określenie celu końcowego stanowiska pracy,
- 2). Określenie celów pośrednich stanowiska pracy,
- 3). Funkcje i obowiązki,
- 4). Usprawnienia,
- 5). Zakres odpowiedzialności<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Zob. tamże, s. 61.

<sup>33</sup> Zob. tamże, s. 62.

<sup>34</sup> J. Partyka-Pojęta, Zarządzanie w organach administracji publicznej, Chorzów 2004, s. 25.

<sup>35</sup> J. Zych, Poradnik pracownika administracji. Zagadnienia prawne, organizacyjne i kadrowe, Warszawa 1985, s. 111-112.

Natomiast wspomniana wcześniej Janina Partyka-Pojęta wskazuje czynniki, które należy uwzględnić w takim opisie, w tym:

- 1). Zlokalizowanie danego stanowiska pracy w hierarchii struktury organizacyjnej,
- 2). Podanie celu istnienia stanowiska pracy,
- 3). Opisanie najistotniejszych zakresów odpowiedzialności dla stanowiska wynikających z celów istnienia stanowiska,
- 4). Opisanie zakresu odpowiedzialności kierowniczej wynikającej z charakteru posiadanych uprawnień,
- 5). Przedstawienie zasadniczego zakresu czynności przypisanych stanowisku,
- 6). Przytoczenie najistotniejszych i najczęściej występujących trudności na stanowisku pracy,
- 7). Przytoczenie zakresu i charakteru decyzji podejmowanych na stanowisku,
- 8). Przytoczenie zakresu i charakteru oraz częstotliwości kontaktów utrzymywanych na zewnątrz organizacji (z klientami, petentami zewnętrznymi) oraz zakresu upoważnienia do reprezentacji jednostki na zewnątrz, taki sam zakres czynności można przytoczyć celem utrzymywania kontaktów wewnętrznych,
- 9). Wyartykułowanie wymaganych kwalifikacji i umiejętności niezbędnych dopełnienia roli przypisanej stanowisku,
- 10). Podanie stażu pracy wymaganego do zatrudnienia na danym stanowisku<sup>36</sup>.

### **Komórki organizacyjne**

Komórka organizacyjna jest ogniwem organizacyjnym, grupującym kilka lub kilkanaście stanowisk pracy o podobnych lub zbliżonych funkcjach albo zakresach zadań – względnie wyodrębnionym spośród innych ogniw

---

<sup>36</sup> J. Partyka-Pojęta, Zarządzanie w organach administracji publicznej, Chorzów 2004, s. 29-32.

organizacyjnych instytucji. Można wyróżnić komórki jedno- i wieloszczeblowe. Komórki jednoszczeblowe dzielą się bezpośrednio na stanowiska pracy, natomiast komórki wieloszczeblowe (charakterystyczne przede wszystkim dla struktur smukłych) składają się z kilku komórek organizacyjnych niższego rzędu, które dzielą się dalej<sup>37</sup>. Komórki organizacyjne noszą różne nazwy, takie jak działy, wydziały, biura. Przykładowo w strukturze ministerstwa można wyróżnić następujące komórki organizacyjne:

- 1). Departamenty – do realizacji merytorycznych zadań ministerstwa,
- 2). Biura – do realizacji zadań w zakresie obsługi ministerstwa,
- 3). Sekretariaty – do obsługi ministra oraz komitetów, rad i zespołów,
- 4). Wydziały, referaty, zespoły – jako komórki organizacyjne wewnątrz komórek wymienionych w punktach 1 i 2<sup>38</sup>.

Wśród rozmaitych podziałów komórek organizacyjnych instytucji warto zwrócić uwagę na podział na komórki: liniowe, sztabowe i funkcjonalne. Kryterium stanowi tutaj funkcja, jaką komórka organizacyjna pełni w instytucji. Jak wyjaśnia M. Jełowicki, komórki liniowe, zwane również operatywnymi, są powołane do bezpośredniej realizacji podstawowych celów instytucji, np. usług. Komórki sztabowe zajmują się zagadnieniami związanymi z zarządzaniem instytucją, np. planowaniem, finansowaniem, kontrolą. Komórki funkcjonalne natomiast są powołane do zabezpieczenia działalności komórek liniowych i współdziałania z nimi. Są to np. komórki zaopatrzenia lub inwestycji<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> M. Jełowicki, Podstawy organizacji administracji publicznej. Zagadnienia teoretyczne, Warszawa 1998, s. 83-84.

<sup>38</sup> Zob. art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 roku o radzie Ministrów, tekst jednolity, Dz. U. z 2003 r. Nr 24 poz. 199. Ze zm.

<sup>39</sup> M. Jełowicki, Podstawy organizacji administracji publicznej. Zagadnienia teoretyczne, Warszawa 1998, s. 84-85.

## **Piony**

Podział na piony wynika z podziału celu ogólnego na cele cząstkowe. Występuje on z reguły w dużych instytucjach o rozbudowanej hierarchii i wyraźnym podziale funkcji. Pion obejmuje kilka lub kilkanaście hierarchicznie usytuowanych ogniw organizacyjnych (komórek organizacyjnych różnego szczebla, stanowisk pracy) o zbliżonym profilu zadań lub podobnych funkcjach, podlegających jednemu kierownikowi. Na czele pionu stoi kierownik pionu. W administracji rządowej terenowej będzie to wicewojewoda, a w ministerstwie – podsekretarz stanu<sup>40</sup>.

### **Wyposażenie miejsca pracy pracowników administracyjnych**

Organizacja stanowiska roboczego jest to bardzo ważny czynnik rozplanowania stanowisk i urządzeń oraz utrzymanie na nim porządku, bo to zapewnia oszczędność czasu i wysiłku, a także zwiększa wydajność. Badania wykazały, że właściwe rozmieszczenie urządzeń technicznych, a także rozmieszczenie biurków i urzędników w biurze powoduje zwiększenie wydajności o kilkanaście, a nawet więcej procent, ponieważ oszczędza to wiele czasu na wędrówki ludzi lub przedmiotów z jednego stanowiska do drugiego. Z organizacją stanowisk roboczych ściśle łączy się kultura pracy, która polega między innymi na utrzymaniu porządku na stanowisku pracy, na przekazywaniu warsztatu czy urządzenia zmiennikowi z następnej zmiany w takim stanie, aby mógł on natychmiast podjąć pracę bez konieczności porządkowania i przygotowywania narzędzi czy materiałów. Kwestią zarówno organizacji, jak

---

<sup>40</sup> W. Jarzębowski, Nowoczesne biuro – organizacja i technika, wyd. 4, Warszawa 1980, 113-114; M. Jełowicki, Podstawy organizacji administracji publicznej. Zagadnienia teoretyczne, Warszawa 1998, s. 85; J. Korczak, Rozczłonkowanie organizacji [w:] A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, Nauka organizacji i zarządzania, Wrocław 2005, s. 308-309.

kultury pracy jest dbałość o dobry stan maszyn, sprzętu i urządzeń, o właściwe magazynowanie materiałów i wyrobów, o czystość i porządek w pomieszczeniach socjalnych i sanitarnych. Niektórzy uznają, że o zakładzie pracy i jego załodze najlepiej wydaje się ocenę na podstawie stanu stołówki, toalety, szatni i korytarzy<sup>41</sup>. Dla prawidłowego funkcjonowania administracji potrzebny jest: dobry przykład z góry; spłaszczenie struktury organizacyjnej administracji, tzw. wydatne zmniejszenie liczby szczebli hierarchicznych, aby zmienić strukturę szczupłą na płaską; zmniejszenie liczby urzędników; podniesienie kwalifikacji kadry i zwiększenie odpowiedzialności; prawo do krytyki i podejmowania inicjatywy oddolnej; ograniczenie liczby przepisów ulepsza pracę administracji; informacja jako warunek prawidłowego działania; szkolenia i doskonalenie kadry urzędniczej nie tylko w zakresie wiedzy fachowej lecz także w dziedzinie: propedeutyki nauk społecznych, psychologii społecznej, socjologii, higieny psychicznej w pracy, kształcenie ustawiczne; ocena pracy administracyjnej; ustalenie zasad odpowiedzialności; ustanowienie kontroli decyzji administracyjnych dla wyeliminowania uchybień i ujednoczenie rozstrzygania spraw<sup>42</sup>.

Zgodnie z przepisami kodeksu pracy<sup>43</sup> pracodawca, nawiązując stosunek pracy, jest zobowiązany względem pracownika do dwóch podstawowych kwestii. Zgodnie z art. 22 k.p. ma obowiązek wypłaty wynagrodzenia (które jest jednym z elementów wyróżniających pracownicze zatrudnienie od zatrudnienia w ramach umów regulowanych materią prawa cywilnego). Pojęcie pracowniczego zatrudnienia jest zagadnieniem niezwykle szerokim, gdyż wiąże się nie tylko z faktem zawarcia umowy o pracę, mianowania, powołania, wyboru czy też spółdzielczej umowy o pracę, ale także z dopełnieniem dodatkowych obowiązków. Dział I, rozdział II kodeksu pracy zatytułowany

---

<sup>41</sup> S. Łypacewicz, Psychospołeczne warunki dobrej roboty, Instytut Wydawniczy CRZZ, Warszawa 1975, s. 103.

<sup>42</sup> S. Łypacewicz, Psychospołeczne warunki dobrej roboty, Instytut Wydawniczy CRZZ, Warszawa 1975, s. 147-153.

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks Pracy, tekst jedn. Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm., dalej k.p.

*Podstawowe zasady prawa pracy* w art. 15 zawiera krótki nakaz skierowany do pracodawcy, według którego jest on zobowiązany zapewnić pracownikom bezpieczne i higieniczne warunki pracy. Obowiązek ten, co podkreślone zostało w literaturze przedmiotu, nie podlega zasadzie wzajemności w tym sensie, że jego spełnienie nie może być uzależnione od sposobu wywiązywania się pracownika ze swoich obowiązków<sup>44</sup>. Zatem pracodawca ma nie tyle przejawiać swoją troskę czy dokładać należytej staranności w celu zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków na stanowisku pracy, ale zapewnić także efekt, tj. stan, w którym w normalnym, typowym biegu zdarzeń wyłączone jest zagrożenie dla życia i zdrowia pracowników w trakcie świadczenia pracy<sup>45</sup>.

Na poczucie bezpieczeństwa w pracy składają się także działania zapobiegające wypadkom przy pracy, chorobom zawodowym, zagrożeniom społecznym, takim, jak uzależnienie od alkoholu, od Internetu dziś jest o tym mowa w świecie, od narkotyków, depresja, stres, molestowanie seksualne w pracy, mobing, itp. Nowa strategia ochrony pracy powinna zakładać, iż dotychczasowe i nowe zagrożenia dotyczą inne niż tradycyjnie chronione kategorie społeczne zatrudnionych osób<sup>46</sup>. Nakaz zapewnienia odpowiednich warunków w środowisku pracy znajduje rozwinięcie w dziale dziesiątym kodeksu pracy, który w całości poświęcony jest bezpieczeństwu i higienie pracy, jak również w licznych aktach wykonawczych wydanych na podstawie wspomnianych przepisów. Do grupy przepisów z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy należy zaliczyć także regulacje odrębnych ustaw, które należą do gałęzi prawa administracyjnego, a adresowane są do pracodawców, jako podmiotów zobowiązanych do ich przestrzegania. Mogą to być także podobne postanowienia zawarte w układzie zbiorowym czy innym autonomicznym źródle prawa pracy<sup>47</sup>. Kodeks pracy nie dokonuje podziału pracowników na

---

<sup>44</sup> T. Liszcz, *Prawo pracy*, Warszawa 2008, s. 415.

<sup>45</sup> Tamże, s. 414-415.

<sup>46</sup> A. M. Świątkowski, *Bezpieczeństwo i higiena pracy. Komentarz*, Kraków 2003, s. 152-164.

<sup>47</sup> T. Nycz, *Komentarz do art. 207 k.p. [w:] Kodeks pracy. Komentarz*, red. B. Wagner, Gdańsk 2008, s. 832.



umysłowych i fizycznych, niemniej jednak celem obecnych rozważań będzie zasygnalizowanie tej grupy przepisów, które odnosić się będą do pracowników wykonujących pracę umysłową w warunkach pracy biurowej. Przy czym wskazać należy, iż powyższy obowiązek zgodnie z art. 304 k.p. dotyczy także osób, które wykonują pracę na innej podstawie niż stosunek pracy. Podstawowe obowiązki pracodawcy z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy zostały określone w art. 207-209 k.p. Z obowiązków tych wynikają powinności bardziej szczegółowe, w tym na pracodawcy od chwili zatrudnienia spoczywa odpowiedzialność za utrzymanie odpowiedniego stanu bezpieczeństwa i higieny pracy w zakładzie lub firmie. Ich powinnością jest również ochrona zdrowia i życia pracowników jako wartości najwyższych, która ma być zapewniona poprzez utrzymanie odpowiednich i sprzyjających warunków pracy oraz właściwe wykorzystanie osiągnięć nauki, techniki, nowych technologii, a także doświadczenia życiowego<sup>48</sup>. Pracodawca zgodnie z przywołanym art. 22 k.p. ma obowiązek zatrudnić pracownika, czyli m.in. odpowiednio przystosować i wyposażyć jego miejsce pracy. Zatem zgodnie z art. 214 k.p. przystosowanie pomieszczenia pracy ma być uzależnione od warunków i rodzaju tej pracy, a także liczby zatrudnionych pracowników. Ważne jest, aby obiekty budowlane i znajdujące się w nich pomieszczenia, a także tereny i urządzenia z nimi związane były utrzymywane na odpowiednim poziomie. Sam proces wykonywania pracy musi odbywać się w sposób zapewniający jej bezpieczny przebieg, co powinno poprzedzać kompleksowe zapoznanie pracowników z odpowiednimi przepisami. Dodatkowo pracodawca musi także czuwać nad przestrzeganiem przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy w zakładzie pracy, w warunkach, w jakich działa, a także wydawać polecenia mające na celu usunięcie uchybień i nieprawidłowości w tym zakresie oraz kontrolować ich realizację. Na pracodawcy spoczywa również obowiązek

---

<sup>48</sup> T. Wyka. Generalny obowiązek pracodawcy ochrony życia i zdrowia pracowników, PiZS 2002, nr 4, s. 21; Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2000 r., I PKN 584/99, OSNAPIUS 2001, z. 21, poz. 636.

prawidłowego wykonywania nakazów, wystąpień, decyzji i zarządzeń wydawanych przez organy nadzoru nad warunkami pracy oraz zaleceń społecznego inspektora pracy. Ponadto zgodnie z art. 207 k.p. pracodawca jest zobowiązany znać w zakresie niezbędnym do wykonywania ciążących na nim obowiązków, przepisy o ochronie pracy, w szczególności przepisy oraz zasady bezpieczeństwa i higieny pracy. Kodeks pracy, w katalogu zamkniętym, oddzielnie wymienia zakres obowiązków spoczywających na osobie kierującej pracownikami. Do takich osób na stanowisku kierowniczym mogą być zaliczeni, np.: brygadzysta, majster, kierownik wydziału lub też osoba zatrudniona na innej podstawie niż umowa o pracę<sup>49</sup>. Na podstawie art.212 k.p. stanowiska pracy powinny być organizowane ściśle z przepisami oraz zasadami bezpieczeństwa i higieny pracy. Do osoby na stanowisku kierowniczym należy również dbałość o sprawność środków ochrony indywidualnej oraz czuwanie na ich praktycznym wykorzystaniem<sup>50</sup>. W przypadku zatrudnienia pracownika za jedną z podstawowych kwestii uznać należy właściwą organizację pracy, która ma polegać na jej odpowiednim przygotowaniu i nadzorowaniu, gdyż zatrudnienie pracownicze odbywa się pod kierownictwem pracodawcy. Uwzględnienie wskazanych przepisów ogranicza bowiem m.in. ryzyko wystąpienia wypadków przy pracy, chorób zawodowych oraz innych związanych z warunkami konkretnego środowiska pracy. Jednakże osiągnięcie wskazanych warunków pracy związane jest nie tylko ze znajomością odpowiednich przepisów, ale również z zapewnieniem należytego stanu pomieszczeń, w których ma być ona wykonywana. Istotne jest również techniczne wyposażenie stanowiska pracy, a także sprawność środków ochrony zbiorowej i umiejętność ich odpowiedniego stosowania. Do zadań osoby kierującej pracownikami należy nadzór nad przestrzeganiem wymaganych zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, jak również mobilizowanie do wykonywania

---

<sup>49</sup> Zob. K. Jaśkowski, E. Maniewska, Kodeks pracy. Komentarz, Warszawa 2006, s. 632.

<sup>50</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 października 1968 r., II KR 146/68, PiZS 1969, nr 12, s. 59.

zaleceń lekarza sprawującego opiekę zdrowotną nad pracownikami. Wskazane przepisy zajmują szczególne miejsce wśród regulacji z zakresu prawa ochrony pracy, czego potwierdzeniem jest treść zawarta w art. 210 k.p. Przepis zamieszczony w rozdziale II Prawa i obowiązki pracownika określa, że jeżeli warunki pracy nie odpowiadają przepisom bezpieczeństwa i higieny pracy oraz stwarzają bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia pracownika albo, gdy wykonywana przez niego praca grozi takim niebezpieczeństwem innym osobom, pracownik ma prawo powstrzymać się od wykonywania pracy. Ustawodawca państwowy precyzuje, że jeżeli powstrzymywanie się od wykonywania pracy w dalszym ciągu nie usunie zagrożenia, pracownik ma prawo oddalić się z takiego miejsca (stanowiska pracy) informując o tym przełożonego. Prawa oddalenia się od miejsca zagrożenia nie należy utożsamiać z prawem do opuszczenia pracy, gdyż pracownik powinien nadal pozostawać w dyspozycji pracodawcy<sup>51</sup>. Należy podkreślić, że powstrzymywanie się pracownika od pracy w sytuacji określonej treścią art. 219 k.p. nie stanowi naruszenia obowiązku świadczenia pracy tylko wówczas, gdy pracownik dopełni obowiązku niezwłocznego poinformowania o tym fakcie przełożonego<sup>52</sup>. Takie zachowanie zostało uznane za formę usprawiedliwionej represji i nie może wywierać dla niego negatywnych skutków, jak na przykład zwolnienie z pracy. W tej samej regulacji ustawodawca zawiera drugą sytuację, której wystąpienie także daje możliwość powstrzymywania się od wykonywania pracy. Dotyczy ona węższego grona pracowników wykonujących prace wymagające sprawności psychofizycznej<sup>53</sup>. W tym przypadku powstrzymywanie się od wykonywania pracy będzie polegać na wystąpieniu przesłanki o charakterze subiektywnym, a mianowicie odczucia pracownika, że jest on niedysponowany psychicznie lub fizycznie, co w jego przekonaniu nie

---

<sup>51</sup> K. Jaśkowski, E. Maniewska, Kodeks pracy. Komentarz, Warszawa 2006, s. 628.

<sup>52</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2000 r., I PKN 619/99, OSNAPiUS 2001, nr 20, poz. 610.

<sup>53</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie rodzajów prac wymagających szczególnej sprawności psychofizycznej, Dz. U. z 1996 r., Nr 62, poz. 287.

zapewni bezpiecznego wykonywania pracy i stwarza zagrożenie dla innych pracowników (osób)<sup>54</sup>. W takiej sytuacji pracownikowi nie przysługuje prawo do wynagrodzenia, zaś nadużywanie powołanych regulacji może spowodować rozwiązanie stosunku pracy z powodu nieprzydatności pracownika. Trzeba dodać, że omawiane przepisy nie mają zastosowania do pracowników, których praca związana jest z ratowaniem życia ludzkiego lub mienia<sup>55</sup>. Zgodnie z przepisem art. 211 k.p. przestrzeganie przepisów i zasad bezpieczeństwa oraz higieny pracy a także uczestnictwo w szkoleniach i instruktażach z tego zakresu, które zakończone są egzaminami sprawdzającymi. Proces wykonywania pracy musi odbywać się w sposób zgodny z przepisami z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy oraz zastosowaniem poleceń i wskazówek przełożonych. Pracownik ma również obowiązek dbałości o należyty stan maszyn, urządzeń, narzędzi i sprzętu np. komputerowego, oraz o porządek i ład na stanowisku pracy. Przestrzeganie przepisów odnosi się również do stosowania środków ochrony zbiorowej, a także używania przydzielonych środków ochrony indywidualnej oraz odzieży ochronnej i obuwia roboczego zgodnie z jego przeznaczeniem. W kwestii dbałości o należyty stan zdrowia pracownika ma on obowiązek poddawania się wstępnym, okresowym i kontrolnym badaniom lekarskim, a także innym zaleconym badaniom specjalistycznym. Mając na uwadze dobro współpracowników, ma także obowiązek niezwłocznego zawiadomienia przełożonego o zauważonym w zakładzie pracy wypadku albo zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego. Pracownik musi także współpracować z pracodawcą i przełożonymi w wypełnianiu obowiązków dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy. Dział X k.p. „Bezpieczeństwo i higiena pracy”, w rozdziale IV poświęcono uwagę zagadnieniu związanemu z podstawowymi wymogami, jakie powinny spełniać maszyny i inne urządzenia techniczne oraz narzędzia pracy, którymi posługuje się pracownik. Przede wszystkim powinny

---

<sup>54</sup> J. Wrątny, Prawo pracy. Komentarz, Warszawa 2004, s. 533-535.

<sup>55</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2001 r., II UKN 395/00, OSNP 2003, z.3, poz. 70.

być konstruowane i budowane w taki sposób, by zabezpieczały go przed urazami, działaniem niebezpiecznych substancji chemicznych, porażeniem prądem elektrycznym, nadmiernym hałasem, szkodliwymi wstrząsami, działaniem wibracji i promieniowania oraz szkodliwym i niebezpiecznym działaniem innych czynników środowiska pracy, a także uwzględniały zasady ergonomii. Jeżeli maszyny i inne urządzenia techniczne nie spełniają tych wymagań, wyposaża się je w odpowiednie zabezpieczenia. Niedopuszczalne jest także wyposażanie stanowisk pracy w maszyny i inne urządzenia techniczne oraz w narzędzia pracy, które nie spełniają wymagań dotyczących oceny zgodności określonych w odrębnych regulacjach<sup>56</sup>. Teraz wskazać należy na Rozporządzenie w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy<sup>57</sup>. **W tym miejscu ważnymi przepisami** będą te, które dotyczą rozplanowania pomieszczeń pracy (dział III) oraz dotyczące procesów jej wykonywania (dział IV). Analizę należy poprzedzić przepisami zawartymi z dziale I, które zawierają podstawowe pojęcia używane w treści rozporządzenia. Wśród nich, w § 2, zostało zdefiniowane pojęcie pomieszczenia pracy, jako pomieszczenia przeznaczonego na pobyt pracowników, w którym wykonywana jest praca. Przy czym nie uważa się za przeznaczonego na pobyt pracowników pomieszczenia, w którym: a) łączny czas przebywania tych samych pracowników w ciągu jednej zmiany roboczej jest krótszy niż 2 godziny, a wykonywanie czynności mają charakter dorywczy bądź praca polega na krótkotrwałym przebywaniu związanym z dozorem albo konserwacją urządzeń lub utrzymaniem czystości i porządku; b) mają miejsce procesy technologiczne niepozwalające na zapewnienie odpowiednich warunków przebywania pracowników w celu ich obsługi, bez zastosowania środków ochrony indywidualnej i zachowania specjalnego reżimu organizacji pracy; c) jest

---

<sup>56</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r., o systemie oceny zgodności, tekst jednolity, Dz. U. z 2010 r. Nr 138, poz. 935, ze zmianami.

<sup>57</sup> Rozporządzenie Ministra pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 roku w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, tekst jednolity, Dz. U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650, ze zmianami.

prowadzona hodowla roślin lub zwierząt, niezależnie od czasu przebywania w nich pracowników zajmujących się obsługą. W rozporządzeniu znalazły się także bardziej szczegółowe pojęcia, takie jak: **pomieszczenie stałej pracy**, **zdefiniowane jako pomieszczenie pracy**, w którym łączny czas przebywania tego samego pracownika w ciągu jednej doby przekracza 4 godziny, natomiast w przypadku pomieszczenia czasowej pracy łączny czas przebywania tego samego pracownika w ciągu jednej doby trwa od 2 do 4 godzin. **Przez miejsce pracy** rozporządzenie **uznaje miejsce wyznaczone przez pracodawcę**, do którego pracownik ma dostęp w związku z wykonywaniem pracy, zaś przez **stanowisko pracy** – przestrzeń pracy, wraz z wyposażeniem w środki i przedmioty pracy, w której pracownik lub zespół pracowników wykonuje pracę. Środowisko pracy zostało zdefiniowane jako warunki środowiska materialnego (określonego czynnikami fizycznymi, chemicznymi i biologicznymi), w którym odbywa się proces pracy. Dział III rozporządzenia zawiera przepisy związane z organizacją pomieszczeń, w których ma być wykonywana praca. Przede wszystkim pomieszczenia pracy i ich wyposażenie powinny zapewniać pracownikom bezpieczne i higieniczne warunki pracy. Chodzi tu o odpowiednie oświetlenie ze źródła naturalnego światła i sztucznego, odpowiednią temperaturę, wymianę powietrza oraz zabezpieczenie przed wilgocią, niekorzystnymi warunkami cieplnymi i nasłonecznieniem, drganiami oraz innymi czynnikami szkodliwymi dla zdrowia człowieka. Ponadto w pomieszczeniach oraz na drogach znajdujących się w obiektach budowlanych podłogi powinny być stabilne, równe, nieśliskie, niepyłące i odporne na ścieranie oraz nacisk, a także łatwe do utrzymania czystości. W rozporządzeniu określono również wysokość pomieszczenia stałej pracy, która zgodnie z § 20 nie może być mniejsza niż: 1) 3 m na świetle – jeżeli w pomieszczeniu nie występują czynniki szkodliwe dla zdrowia; 2) 3,3 m w świetle – jeżeli w pomieszczeniu prowadzone są prace powodujące występowanie czynników szkodliwych dla zdrowia. Wysokości te mogą być modyfikowane w przypadku

zastosowania klimatyzacji, pod warunkiem uzyskania zgody państwowego inspektora sanitarnego. Rozporządzenie przewiduje także zmniejszenie wysokości do 2,5 m w świetle m.in. w przypadku, gdy w pomieszczeniu zatrudnionych jest nie więcej niż czterech pracowników, a na każdego z nich przypada co najmniej po 15 m<sup>3</sup> wolnej objętości pomieszczenia. W pomieszczeniach stałej pracy należy zapewnić oświetlenie dzienne, chyba że jest to niemożliwe lub nieskazane ze względu na technologię produkcji, a na stosowanie oświetlenia wyłącznie elektrycznego pracodawca uzyskał zgodę właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego wydaną w porozumieniu z okręgowym inspektorem pracy. Oświetlenie dzienne na poszczególnych stanowiskach pracy powinno być dostosowane do rodzaju wykonywanych prac i wymaganej dokładności oraz zgodne z wymaganiami określonymi przez Polską Normę. Niezależnie od oświetlenia dziennego w pomieszczeniach pracy należy zapewnić oświetlenie elektryczne także odpowiadające wspomnianym normom. Rozporządzenie reguluje także zagadnienie związane z temperaturą w miejscu pracy i zgodnie z jego regulacją w pomieszczeniach biurowych nie może być ona niższa niż 18°C<sup>58</sup>. Pomieszczenia i stanowiska pracy powinny być zabezpieczone przed niekontrolowaną emisją ciepła w drodze promieniowania, przewodzenia i konwekcji oraz przed napływem chłodnego powietrza z zewnątrz. W pomieszczeniach gdzie wykonywana jest praca powinna być zapewniona wymiana powietrza wynikająca z potrzeb użytkowych i funkcji tych pomieszczeń, bilansu ciepła i wilgotności oraz zanieczyszczeń stałych i gazowych. Powietrze doprowadzone do pomieszczeń pracy z zewnątrz przy zastosowaniu klimatyzacji lub wentylacji mechanicznej powinno być oczyszczone z pyłów i substancji szkodliwych dla zdrowia. Klimatyzacja lub wentylacja nie może powodować przeciągów, wyziębienia lub przegrzewania

---

<sup>58</sup> Niespełnienie tego warunku nie może być usprawiedliwiane względami ekonomicznymi, Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 września 2001 r., SA/BK 75.01, PP2002, Nr 3, poz. 35.

pomieszczeń pracy, z wyjątkiem wentylacji awaryjnej. Strumień powietrza pochodzący z urządzeń wentylacji nawiewnej nie powinien być skierowany bezpośrednio na stanowisko pracy, zaś przy stosowaniu mechanicznej wentylacji z recyrkulacją powietrza ilość świeżego powietrza nie powinna być mniejsza niż 10% ogólnej ilości wymienianego powietrza. Zmiany w procesie technologicznym, zmiany konstrukcyjne urządzeń technicznych oraz zmiany w sposobie użytkowania pomieszczeń powinny być poprzedzone oceną pod względem bezpieczeństwa i higieny pracy w trybie ustalonym przez pracodawcę. Stanowiska pracy powinny być urządzone stosownie do rodzaju wykonywanych na nich czynności oraz psychofizycznych właściwości pracowników, przy czym wymiary wolnej powierzchni stanowiska pracy powinny zapewnić pracownikom swobodę ruchu wystarczającą do wykonywania pracy w sposób bezpieczny, z uwzględnieniem wymagań ergonomii. Do każdego stanowiska pracy powinno być zapewnione bezpieczne i wygodne dojście, przy czym jego wysokość na całej długości nie powinna być mniejsza w świetle niż 2 m (w wyraźnie określonych warunkach dopuszcza się zmniejszenie wysokości dojścia do 1,8 m). Przejścia między maszynami a innymi urządzeniami lub ścianami przeznaczone tylko do obsługi tych urządzeń powinny mieć szerokość co najmniej 0,75 m: jeżeli w przejściach tych odbywa się ruch dwukierunkowy, szerokość ich powinna wynosić co najmniej 1 m. Jak wskazano wcześniej, stanowiska pracy powinny być urządzone stosownie do psychofizycznych właściwości pracowników. I tak pracodawca zatrudniający osoby niepełnosprawne ma obowiązek dostosowania stanowisk pracy do potrzeb i możliwości tej grupy pracowników szczególnie chronionej przez przepisy prawa pracy. Każdy zakład pracy powinien posiadać apteczkę pierwszej pomocy, której wyposażenie wskazuje lekarz sprawujący profilaktyczną opiekę nad pracownikami<sup>59</sup>. Dodatkową ochronę, mającą istotne znaczenie szczególnie

---

<sup>59</sup> M. Bosak, Wyposażenie miejsca pracy pracowników administracyjnych, [w:] Biurotechnika w administracji publicznej, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, red. Agata Barczewska-Dziobek, Maria Bosak,



przy wykonywaniu pracy w warunkach biurowych, zawiera rozporządzenie **w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy na stanowiskach wyposażonych w monitory ekranowe**<sup>60</sup>. Rozporządzenie oprócz dokładnych parametrów określających prawidłowe funkcjonowanie takiej pracy zawiera kilka niezbędnych definicji. Zgodnie z § 2 pod pojęciem monitora ekranowego należy rozumieć urządzenie do wyświetlania informacji w trybie alfanumerycznym lub graficznym, niezależnie od metody uzyskiwania obrazu. Rozporządzenie zawiera również odmienną definicję stanowiska pracy, określając je jako **przestrzeń pracy** wraz z wyposażeniem w środki i przedmioty pracy, w skład którego wchodzi: **a)** wyposażenie podstawowe, w tym monitor ekranowy, klawiatura lub inne urządzenia wejściowe, jednostka centralna lub stacja dyskieta; **b)** wyposażenie dodatkowe, w tym drukarka, skaner, myszka, trackball; **c)** wyposażenie pomocnicze, w tym stół, krzesło, uchwyt na dokument, podnózek. Pracodawca, organizując stanowisko pracy wyposażone w monitory ekranowe, musi pamiętać, aby spełniało ono minimalne wymagania bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ergonomii regulowane w załączniku do wspomnianego rozporządzenia. Ponadto pracodawca jest obowiązany zapewnić pracownikom:

- 1) łączenie przemienne pracy związanej z obsługą monitora ekranowego z innymi rodzajami prac nieobciążającymi narządu wzroku i wykonywanymi w innych pozycjach ciała – przy nieprzekraczaniu godziny nieprzerwanej pracy przy obsłudze monitora ekranowego (komputer), lub
- 2) co najmniej 5-minutową przerwę wliczaną do czasu pracy po każdej godzinie pracy przy obsłudze monitora ekranowego (komputer).

Zgodnie z treścią zawartą w załączniku do rozporządzenia wyposażenie stanowiska oraz rozmieszczenia elementów jego wyposażenia nie może powodować nadmiernego obciążenia układu mięśniowo-szkieletowego i wzroku

---

Katarzyna Kłosowska-Lasek, Rzeszów 2012, s. 26-27.

<sup>60</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 grudnia 1998 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy na stanowiskach wyposażonych w monitory ekranowe. Dz. U. z 1998 r. Nr 148, poz. 973.

oraz być źródłem zagrożeń dla pracownika. W związku z powyższym monitor ekranowy (komputera) powinien spełniać następujące wymagania: a) znaki na ekranie powinny być wyraźne i czytelne; b) obraz na ekranie powinien być stabilny, bez tętnienia lub innych form niestabilności; c) jaskrawość i kontrast znaku na ekranie powinny być łatwe do regulowania w zależności od warunków oświetlenia stanowiska pracy; d) regulacje ustawienia monitora powinny umożliwiać pochylenie ekranu co najmniej  $20^{\circ}$  do tyłu i  $5^{\circ}$  do przodu oraz obrót wokół własnej osi co najmniej o  $120^{\circ}$  – po  $60^{\circ}$  w obu kierunkach; e) ekran monitora powinien być pokryty warstwą antyodbiciową lub wyposażony w odpowiedni filtr.

Rozporządzenie określiło, że w przypadku, gdy zaistnieje potrzeba wynikająca z indywidualnych cech antropometrycznych pracownika, powinna być użyta oddzielna podstawa monitora lub regulowany stół. Ustawienie ekranu monitora względem źródeł światła powinno ograniczać olśnienie i odbicia światła. Klawiatura powinna stanowić osobny element wyposażenia podstawowego stanowiska pracy. Konstrukcja klawiatury powinna umożliwiać użytkownikowi przyjęcie pozycji, która nie powodowałaby zmęczenia mięśni kończyn górnych podczas pracy. Powinna być zaopatrzona w możliwość regulacji kąta nachylenia w zakresie  $0-15^{\circ}$  oraz odpowiednią wysokość, przy spełnieniu warunków, aby wysokość środkowego rzędu klawiszy alfanumerycznych z literami A, S..., licząc od płaszczyzny stołu, nie przekraczała 30 mm dla przynajmniej jednej pozycji pochylenia klawiatury. Powierzchnia klawiatury powinna być matowa, a znaki na klawiaturze kontrastowe i czytelne. Konstrukcja stołu powinna umożliwiać dogodne ustawienie elementów wyposażenia stanowiska pracy, w tym zróżnicowaną wysokość ustawienia monitora ekranowego i klawiatury. Szerokość i głębokość stołu powinna zapewniać: a) wystarczającą powierzchnię do łatwego posługiwania się elementami wyposażenia stanowiska i wykonywania czynności związanych z rodzajem pracy; b) ustawienie klawiatury z zachowaniem

odległości niemniejszej niż 100 mm między klawiaturą a przednią krawędzią stołu; c) ustawienie elementów wyposażenia w odpowiedniej odległości od pracownika, to jest w zasięgu jego kończyn górnych, bez konieczności przyjmowania wymuszonych pozycji. Wysokość stołu oraz siedziska krzesła powinna być taka, aby zapewniała: **a)** naturalne położenie kończyn górnych przy obsłudze klawiatury, z zachowaniem co najmniej kąta prostego między ramieniem i przedramieniem; **b)** odpowiedni kąt obserwacji ekranu monitora w zakresie 20°-50° w dół (licząc od linii poziomej na wysokości oczu pracownika do linii poprowadzonej od jego oczu do środka ekranu), przy czym górna krawędź ekranu monitora nie powinna znajdować się powyżej oczu pracownika; c) odpowiednią przestrzeń do umieszczenia nóg pod blatem stołu. Powierzchnia blatu stołu powinna być matowa, najlepiej jasnej barwy. Krzesło stanowiące wyposażenie stanowiska pracy powinno posiadać: **a)** dostateczną stabilność, przez wyposażenie go w podstawę co najmniej pięciopodporową z kółkami jezdnyymi<sup>61</sup>; **b)** wymiary oparcia i siedziska zapewniające wygodną pozycję ciała i swobodę ruchów; **c)** regulację wysokości siedziska w zakresie 400-500 mm, licząc od podłogi; **d)** regulację wysokości oparcia oraz regulację pochylenia oparcia w zakresie: 5° do przodu i 30° do tyłu; **e)** wyprofilowanie płyty siedziska i oparcia odpowiednie do naturalnego wygięcia kręgosłupa i odcinka udowego kończyn dolnych; **f)** możliwość obrotu wokół osi pionowej o 360°; **g)** podłokietniki.

Mechanizmy regulacji wysokości siedziska i pochylenia oparcia powinny być łatwo dostępne i proste w obsłudze oraz tak usytuowane, aby regulację można było wykonywać w pozycji siedzącej. Jeśli przy pracy istnieje konieczność korzystania z dokumentów, stanowisko pracy należy wyposażyć w odpowiedni uchwyt na dokument, mający regulację ustawienia wysokości, pochylenia oraz odległości od pracownika. Uchwyt powinien znajdować się

---

<sup>61</sup> M. Bosak, Wyposażenie miejsca pracy pracowników administracyjnych, [w:] Biurotechnika w administracji publicznej, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, red. Agata Barczewska-Dziobek, Maria Bosak, Katarzyna Kłosowska-Lasek, Rzeszów 2012, s. 28-29.

przed pracownikiem – między ekranem monitora i klawiaturą, lub w innym miejscu – pozycji minimalizującej uciążliwe ruchy głowy i oczu. Na życzenie pracownika, a także gdy wysokość krzesła uniemożliwia pracownikowi płaskie, spoczynkowe ustawienie stóp na podłodze, stanowisko pracy należy wyposażyć w podnózek. Podnózek powinien mieć kąt pochylenia w zakresie  $0^{\circ}$ - $15^{\circ}$ , a jego wysokość powinna być dostosowana do potrzeb wynikających z cech antropometrycznych pracownika. Powierzchnia podnóżka nie powinna być śliska, a podnózek nie powinien przesuwac się po podłodze podczas używania. Stanowisko pracy powinno być odpowiednio zaprojektowane, tj. tak, aby pracownik miał zapewnioną dostateczną przestrzeń pracy, która pozwala na umieszczenie wszystkich elementów obsługiwanych ręcznie w zasięgu kończyn górnych. Stanowisko pracy wyposażone w monitor ekranowy powinno być tak usytuowane w pomieszczeniu, aby zapewniało pracownikowi swobodny dostęp do niego. Odległości między sąsiednimi monitorami powinny wynosić co najmniej 0,6 m, a między pracownikiem i tytułem sąsiedniego monitora co najmniej 0,8 m. Odległość oczu od ekranu monitora powinna wynosić 400-750 mm. Oświetlenie powinno zapewniać komfort pracy wzrokowej, a szczególnie poziom natężenia oświetlenia powinien spełniać wymagania określone w Polskich Normach; należy ograniczyć olśnienie bezpośrednie od opraw, okien, przezroczystych lub półprzezroczystych ścian albo jasnych płaszczyzn pomieszczenia oraz olśnienie odbiciowe od ekranu monitora, w szczególności przez stosowanie odpowiednich opraw oświetleniowych, instalowanie żaluzji lub zasłon w oknach. Dopuszcza się stosowanie opraw oświetlenia miejscowego pod warunkiem, że będą to oprawy niepowodujące olśnienia. Przy projektowaniu, doborze i modernizacji oprogramowania, a także przy planowaniu wykonywania zadań z użyciem ekranu monitora pracodawca powinien uwzględniać, by było ono odpowiednie do zadania przewidzianego do wykonania, łatwe w użyciu oraz dostosowane do poziomu wiedzy i doświadczenia pracownika. Systemy komputerowe muszą zapewniać

przekazywanie pracownikom informacji zwrotnej o ich działaniu oraz gwarantować wyświetlanie informacji w formie i tempie dla nich odpowiednich<sup>62</sup>. Ponadto bez wiedzy pracownika nie można dokonywać kontroli jakościowej i ilościowej jego pracy, zaś przy tworzeniu oprogramowania i przetwarzaniu danych powinny być stosowane zasady ergonomii. Wilgotność względna powietrza w pomieszczeniach przeznaczonych do pracy z monitorami ekranowymi nie powinna być mniejsza niż 40%. Wymagania dotyczące najwyższych dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy, w tym dotyczące poziomu hałasu oraz promieniowanie, określają odrębne przepisy i Polskie Normy. **Ważnym elementem w pomieszczeniach biurowych** jest także zastosowanie odpowiedniej kolorystyki powierzchni biurowej. Bezsprzeczne jest, iż barwy wywołują różne wrażenia estetyczne odbierane przez ludzką psychikę, dlatego też odpowiedni dobór kolorystyki może wpływać mobilizująco na umysł pracownika, powodować osiągnięcie równowagi, lub przeciwnie, wywoływać złe samopoczucie. W celu wprowadzenia odpowiedniego wrażenia estetycznego zaleca się stosowanie jasnych tonów barw, takich jak żółty, pomarańczowy, zielony, niebieski, w zestawieniu z odpowiednim oświetleniem<sup>63</sup>.

### **Wewnętrzne akty określające organizację pracy w urzędzie**

Zagadnienia związane z wewnętrznymi aktami organizacji pracy w urzędzie, jak również w każdym innym miejscu, gdzie wykonywana jest praca, należy uznać za pewną, specyficzną część źródeł prawa. W polskim systemie prawnym katalog źródeł zawarty jest w ustawie zasadniczej; zgodnie z nim źródła dzielą się na powszechnie obowiązujące oraz akty prawa miejscowego. Szczególny rodzaj źródeł prawa zawiera w swej treści kodeks pracy. W art. 9

---

<sup>62</sup> Tamże, s. 29-31.

<sup>63</sup> E. Erdman, Barwa w pomieszczeniu biurowym, „Technika w służbie administracji”, Warszawa 1963, s. 57-64.

k.p. zawarte są tzw. autonomiczne źródła prawa pracy. Źródła te zasadniczo charakteryzują się trzema cechami. Występują jedynie w materii prawa pracy, a w związku z powyższym mają ograniczone spektrum obowiązywania oraz wyróżnia je także specyficzny tryb tworzenia, jakim jest udział czynnika społecznego. Do swoistych źródeł prawa pracy ustawodawca zalicza układy zbiorowe pracy oraz wymieniane na równi z nimi porozumienia zbiorowe mające oparcie i uzasadnienie w ustawach. Dokumenty te ze względu na tryb powstania mają z natury charakter umowny<sup>64</sup>. Pozostałe wymagają uzgodnienia między partnerami socjalnymi lub też wyjątkowo mogą być ustalone jednostronnie. Dalsze dokumenty wymienione w art. 9 mają charakter źródeł wewnątrzzakładowych, do których należy zaliczyć regulaminy i statuty określające prawa i obowiązki stron stosunku pracy. Ustawodawca jako pierwsze wśród autonomicznych źródeł prawa pracy wymienia układy zbiorowe, uznając je za swoisty rodzaj umowy o charakterze normatywnym, zawieranej pomiędzy związkami zawodowymi a pracodawcą lub organizacją pracodawców. Mogą przybrać formę układów zbiorowych, zakładowych lub ponadzakładowych, zaś ich głównym celem jest regulacja praw i obowiązków podmiotów prawa pracy. Należy wskazać, iż tworzone są w drodze dobrowolnych rokowań, a więc ich zawarcie jest konsekwencją osiągnięcia porozumienia. Treść tak zawartego układu odnosi się do jego dwóch zasadniczych części, tj. normatywnej, koniecznej, określającej warunki i treść stron stosunku pracy, oraz części obligacyjnej, węższej, dotyczącej ich wzajemnych obowiązków. Istotne jest to, że układ zbiorowy nie może naruszać praw osób trzecich. Temat szczegółowej materii związanej z układami zbiorowymi uregulowano w dziale XI kodeksu pracy. Na równi z układami zbiorowymi zostały wymienione porozumienia zbiorowe mające oparcie w ustawie. Wśród przepisów kodeksu pracy brak jest legalnej definicji tak rozumianego porozumienia, jednak pośrednio można wskazać, że chodzi o te

---

<sup>64</sup> J. Wratny, Kodeks pracy. Komentarz, Warszawa 2004, s. 16.

źródła, których stronami są partnerzy socjalni i które regulują sytuację pewnej zbiorowości pracowniczej. Praktyczny problem pojawia się w tym względzie przy okazji tzw. pakietów socjalnych zawieranych przez inwestora reprezentującego kapitał ze związkami zawodowymi w związku z prywatyzacją podmiotów gospodarczych działających na bazie kapitału państwowego. Inwestor będący stroną tak zawartego pakietu nie spełnia bowiem wskazanych przesłanek tak, by móc uznać go za partnera socjalnego. Dlatego też w doktrynie wskazuje się, iż pakiety socjalne nie powinny być traktowane jako porozumienia zbiorowe, gdyż brak im wystarczającego oparcia w ustawie<sup>65</sup>.

Kolejne wewnętrzne źródła prawa pracy wymieniane przez ustawodawcę to regulaminy i statuty. Zgodnie z art. 104 k.p. celem regulaminu pracy jest organizacja i porządek w procesie pracy, który polega na klarownym wskazaniu praw i obowiązków spoczywających na stronach stosunku pracy. Obligatoryjnie tworzą go pracodawcy, którzy zatrudniają powyżej 20 pracowników, zaś postanowienia układu zbiorowego nie odnoszą się do wskazanych celów. Warto zaznaczyć, iż postanowienia regulaminu pracy, w przypadku obniżenia liczby zatrudnionych pracowników poniżej 20, nie tracą mocy<sup>66</sup>.

Treść tak rozumianego regulaminu składa się z dwóch części, a mianowicie normatywnej i informacyjnej<sup>67</sup>. Część normatywna regulaminu zawarta jest w treści art. 104 § 1 k.p. Konstrukcja wskazanych przepisów opiera się na katalogu o charakterze otwartym, a więc informacje, które zamieszcza ustawodawca, należy uznać za podstawowe i niezbędne w przypadku każdego zatrudnienia, zaś ich uzupełnienie uzależnione będzie od specyfiki i charakteru prowadzonej działalności. **Do katalogu podstawowych informacji**, które musi obejmować swą treścią każdy regulamin pracy, należy określić:

1) organizacji pracy, warunków przebywania na terenie zakładu pracy w czasie pracy i po jej zakończeniu, wyposażenie pracowników w narzędzia i materiały,

---

<sup>65</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 sierpnia 2004 r., III PK 38/04, OSNP 2005, nr4, poz. 55.

<sup>66</sup> K. Jaśkowski, E. Maniewska, Kodeks pracy. Komentarz, t.1, Warszawa 2007, s. 361.

<sup>67</sup> M. Gersdorf, K. Rączka, Prawo pracy. Podręcznik w pytaniach i odpowiedziach, Warszawa 2006, s. 56-57.

a także w odzież i obuwiu robocze oraz w środki ochrony indywidualnej i higieny osobistej;

2) systemów i rozkładów czasu pracy oraz przyjętych okresów rozliczeniowych czasu pracy;

3) pory nocnej;

4) terminów, miejsca, czasu i częstotliwości wypłaty wynagrodzenia,

5) wykazów prac wzbronionych pracownikom młodocianym oraz kobietom;

6) a) rodzajów prac i wykazów stanowisk pracy dozwolonych pracownikom młodocianym w celu odbywania przygotowania zawodowego; b) wykazów lekkich prac dozwolonych pracownikom młodocianym zatrudnionym w innym celu niż przygotowanie zawodowe;

7) obowiązków dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ochrony przeciwpożarowej, w tym także sposób informacji pracowników o ryzyku zawodowym, które wiąże się z wykonywaną pracą;

8) przyjętego u danego pracodawcy sposobu potwierdzania przez pracowników przybycia i obecności w pracy oraz usprawiedliwienia nieobecności w pracy.

Podczas procedury tworzenia regulaminu pracy należy mieć na uwadze, że w każdym przypadku jego treść nie może zawierać rozwiązań mniej korzystnych niż te, które gwarantowane są przepisami kodeksu pracy<sup>68</sup>.

W regulaminie zawarta jest też część informatyczna, która ma na celu odesłanie do przepisów już obowiązujących, zaś w tym konkretnym przypadku, do regulacji odnoszących się do kar porządkowych. Przez to, co podkreślane jest przez autorów i doktrynę, regulamin pracy spełnia o wiele szerszą rolę niż akt normatywny<sup>69</sup>. Przepisy zawierające katalog kar porządkowych, zgodnie z art. 108 k.p. mają charakter zamknięty, co oznacza, że jeśli pracodawca chciałby wprowadzić szerszy zakres odpowiedzialności porządkowej w swoim zakładzie

---

<sup>68</sup> M. Bosak, Wyposażenie miejsca pracy pracowników administracyjnych, [w:] Biurotechnika w administracji publicznej, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, red. Agata Barczewska-Dziobek, Maria Bosak, Katarzyna Kłosowska-Lasek, Rzeszów 2012, s. 32-33.

<sup>69</sup> J. Wratny, Kodeks pracy. Komentarz, Warszawa 2004, s. 284.



pracy, to jego działanie jest bezprawne, a także zgodnie z art. 281 pkt 4, stanowi wykroczenie przeciwko prawom pracowniczym. W literaturze utrzymuje się ponadto, iż elementami o charakterze informatycznym są także przepisy normujące wykazy prac wzbronionych lub dozwolonych konkretnym grupom pracowników, np. pracownikom młodocianym, kobietom w ciąży itp.<sup>70</sup>.

Innym regulaminem stanowiącym źródło prawa wewnątrzzakładowego jest regulamin wynagradzania. Dotyczy on także, zgodnie z art. 772 § 1 k.p., pracodawców zatrudniających co najmniej 20 pracowników nieobjętych zakładowym układem zbiorowym pracy ani ponadzakładowym układem zbiorowym pracy. Regulamin wynagradzania zawiera w swojej treści nie tylko zagadnienie związane z warunkami wynagradzania, czyli elementy o charakterze obligatoryjnym<sup>71</sup>, ale również i inne świadczenia dotyczące pracy i zasad ich przyznawania<sup>72</sup>. Zatem jego treść powinna być na tyle szczegółowa, by na jej podstawie możliwe było określenie indywidualnej umowy o pracę<sup>73</sup>.

W praktyce oznacza to, iż jeśli z treści regulaminu wynagradzania wynikają nowe postanowienia o obligatoryjnej waloryzacji płac, to indywidualnemu pracownikowi przysługuje roszczenie o zapłatę podwyższonego wynagrodzenia<sup>74</sup>. Warto dopowiedzieć, że regulamin pracy nie jest źródłem prawa pracy regulującym problematykę wynagradzania o charakterze uniwersalnym. Zgodnie bowiem z treścią art. 239 § 3 k.p., do którego odsyła w sposób bezpośredni § 5 charakteryzowanego przepisu, nie wszystkie grupy pracowników mogą z niego korzystać. A zatem nie wydaje się regulaminu wynagradzania dla następujących grup zawodowych:

1) członków Korpusu Służby Cywilnej;

---

<sup>70</sup> M. Gersdorf, K. Rączka, M. Rączkowski, Kodeks pracy. Komentarz, Warszawa 2011, s. 581-583.

<sup>71</sup> Tamże, s. 478.

<sup>72</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 1998 r., I SA/Kr 829/97.

<sup>73</sup> A. Dubowik, Regulaminy wynagradzania jako źródło zakładowego prawa pracy po nowelizacji kodeksu pracy, PiZS 1996, nr 5, s. 57.

<sup>74</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 stycznia 1998 r., I PKN 460/97, OSNAPiUS 1998, nr 23, poz. 681.

- 2) pracowników urzędów państwowych zatrudnionych na podstawie mianowania i powołania;
- 3) pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, mianowania i powołania w:
  - a) urzędach marszałkowskich;
  - b) starostwach powiatowych;
  - c) urzędach gminy;
  - d) biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego;
  - e) biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego;
- 4) sędziów i prokuratorów.

Ostatnim swoistym źródłem prawa pracy, jest **statut**. Jednak nie każdy statut stanowi źródło prawa w rozumieniu art. 9 k.p., gdyż jego powstanie warunkowane jest oparciem w konkretnych przepisach prawa. W doktrynie utrzymuje się, że statut stanowi źródło prawa pracy jedynie, gdy obowiązek jego wydania wynika z ustawy, a także gdy jego treść zobowiązuje lub co najmniej dopuszcza do regulowania prawa lub wskazuje na obowiązki pracowników<sup>75</sup>.

Tryb tworzenia statutów jest nieco inny niż pozostałych autonomicznych źródeł, gdyż zwykle opracowują go wyspecjalizowane organy. Przykładem statutu mającego charakter autonomicznych źródeł prawa jest **statut uczelni wyższej**, który tworzony jest przez członków senatu danej uczelni, np. uniwersytetu. W praktyce uznaje się również, że niektóre statuty spółek prawa handlowego mogą mieć status omawianych źródeł prawa. I tak na przykład statut spółki akcyjnej dotyczący zakresu praw i obowiązków pracodawcy i pracownika będzie mieścił się w pojęciu tak rozumianych źródeł, zaś już statut spółki z o.o. nie, gdyż ma on charakter zobowiązaniowy, a nie normatywny<sup>76</sup>. Oznacza to, iż wskazany katalog źródeł prawa pracy ma charakter zamknięty w takim sensie, że normy

---

<sup>75</sup> A. Jedliński, A. Kaczyński, Statut jako źródło regulacji prawa pracy, PiP 1999, nr 4, s. 36-37.

<sup>76</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 czerwca 1997 r., OSN 1998, nr 12, poz. 206.

obyczajowe nie wchodzą w jego zakres. Niemniej jednak w przypadku materii prawa pracy zakres obowiązków pracowniczych określają jego przepisy, postanowienia umowy o pracę, oraz jeśli chodzi o konkretny kształt – zwyczaj zakładowy<sup>77</sup>. W przypadku prawa urzędniczego na kształt konkretnego zatrudnienia będą miały wpływ pragmatyki pracownicze, które w pewnym zakresie marginalizują rolę i doniosłość wskazanego powyżej katalogu autonomicznych źródeł prawa<sup>78</sup>. W praktyce oznacza to, iż kodeks pracy należy stosować jedynie posiłkowo, zaś zasadniczy kształt tak powstałego stosunku pracy tworzy się w oparciu o treść konkretnej ustawy.

## **Pracownicy i urzędnicy administracji publicznej**

### **A). Pojęcie i charakterystyka pracownika w świetle obowiązujących regulacji prawnych**

Potoczne rozumienie wyrazu (terminu) pracownik wyróżnia się od regulacji, które obowiązują w polskim systemie prawa. Ustawodawca państwowy definicję pracownika umieścił w kodeksie pracy, gdzie wskazuje na pewne szczególne cechy, którymi powinien charakteryzować się taki podmiot. Dla wskazania jego specyfiki, należy odwołać się do ogólnych przepisów zawartych w prawie pracy. W art. 2 k.p. zwraca się uwagę na fakt, że przymiot pracownika posiada osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, a także zawarcia innego, równorzędnego aktu prawnego takiego jak: powołanie, mianowanie, wybór oraz spółdzielcza umowa o pracę. Z punktu widzenia ustawodawstwa pracy istotne jest również podkreślenie wieku jakim musi się on

---

<sup>77</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2003 r., I PK425/02, OSNP 2004, z.20, poz. 345.

<sup>78</sup> A. Dubownik, Ł. Pisarczyk, Prawo urzędnicze, Warszawa 2011, s. 20-34.

legitymować<sup>79</sup>. Zasadniczo będzie nim osoba, która osiągnęła 18 rok życia, jednakże wyjątkowo dopuszcza się do zatrudnienia także osoby młodociane. Zatrudnianiu pracowników młodocianych poświęcony został cały dział IX kodeksu pracy, co oznacza, że grupa ta stanowi szczególny podmiot podlegający wzmożonej ochronie<sup>80</sup>. Zgodnie z art. 190 k.p. młodocianym jest osoba w wieku od 16 do 18 roku życia, która może wykonywać pracę w dwóch formach. Jedną z nich ma charakter wyłącznie zarobkowy i określa się ją jako zatrudnienie przy tzw. pracach lekkich, druga zaś ma na celu przygotowanie zawodowe przyjmujące formę nauki zawodu lub pouczenia do wykonywania określonej pracy. Niezależnie od sposobu angażowania pracownika młodocianego pracodawca powinien pamiętać o jego priorytetowym obowiązku – wynikającym także z treści obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – jakim jest ukończenie edukacji do 18 roku życia przynajmniej na poziomie gimnazjum. Wcześniej wskazana granica wiekowa oznacza, że w polskim prawie wszystkie osoby poniżej 16 roku życia nie są pracownikami, a więc nie stosuje się do nich przepisów zawartych w rozdziale IX k.p. W tym miejscu należy jedynie zasygnalizować, iż osoby takie uznaje się za dzieci. Pomimo takiego ustalenia materia dotycząca ich doraźnego angażowania została zawarta w art. 304<sup>5</sup> k.p. oraz w pewnym zakresie stosuje się także do nich przepisy kodeksu cywilnego<sup>81</sup>. Dopelnieniem definicji zamieszczonej w art. 2 k.p. jest także art. 22 k.p., z którego wynika, iż w przypadku zatrudnienia pracownika powstaje szczególna więź o charakterze zobowiązaniowym, łącząca

---

<sup>79</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 1979 r., III PZ 7/79, OSNCP 1980, z. 4, poz. 83.

<sup>80</sup> Regulacje związane z zatrudnianiem pracowników młodocianych w polskim kodeksie pracy opierają się także na treści zawartej w Dyrektywie Wspólnotowej nr 33 z dnia 22 czerwca 1994 r. w sprawie ochrony pracy osób młodych (Council Directive 94/33/EC of 22 June 1994 on the protection of young people at work, OJ L 216, 20.08.1994, p. 0012-0020. Polski przekład: A.M. Świątkowski, H. Wierzbińska, Dokumenty źródłowe Instytucji Wspólnot Europejskich w zakresie prawa socjalnego, Kraków 1999, s. 439 i nn. (Dz. Urz. WE L 216 z dnia 20 sierpnia 1994 r.).

<sup>81</sup> M. Bosak, Prawne możliwości wykonywania pracy przez dzieci, „*Ius et Administratio*” 2007, nr 1(13); B. Bury, Prawne aspekty zatrudniania dzieci w świetle art. 304 kodeksu pracy, „*Jurysta*” 2005, nr 6; Z. Góral, Dopuszczalność pracy dzieci w polskim prawie pracy w świetle prawa międzynarodowego i europejskiego, „*Monitor Prawa Pracy*” 2004, nr 6; K. Łasak, Dopuszczanie dziecka do zatrudnienia w systemie Europejskiej Karty Społecznej, „*Bezpieczeństwo Pracy*” 2008; I. Ortyłewska, Dziecko jako pracownik, „*Praca i Zabezpieczenie Społeczne*” 2007, nr 11.

go z pracodawcą, **zwana stosunkiem pracy**. Stosunek pracy charakteryzuje kilka cech, w oparciu o które można ustalić, czy mamy do czynienia z zatrudnieniem pracowniczym czy też zatrudnieniem mającym swoje źródła w innych gałęziach prawa. Jako pierwszą z cech należy wymienić **osobiste wykonywanie pracy**, wykluczające korzystanie z zamiany na osoby trzecie<sup>82</sup>. Fakt ten potwierdza także pogląd, zgodnie z którym zatrudnienie pracownicze jest umową starannego działania konkretnego pracownika, która odróżnia ją od umów rezultatu częściej spotykanych przy zatrudnieniu cywilnoprawnym<sup>83</sup>. Drugą z nich jest **odpłatność** pracy. Zatem wszelkie formy wolontariatu nie są pracą w rozumieniu przepisów kodeksu pracy<sup>84</sup>. **Wynagrodzenie** stanowi jeden z elementów ekwiwalentności świadczeń obowiązujących podmioty stosunku pracy, a więc praca wykonywana pod tytułem darmowym nie może zostać zakwalifikowana jako czynność świadczona w ramach stosunku pracy. Wypłata wynagrodzenia odbywa się w z góry ustalonym czasie, **w pieniądzu**, a jedynie wyjątkowo, jeśli przepisy autonomicznych źródeł konkretnego pracodawcy tak przewidują, może zostać **uzupełniona deputatami**. Dodatkowo oznacza to także, że z jednej strony pracownik nie może zrzec się uzyskanego wynagrodzenia, zaś pracodawca nie może dowolnie potrącać jego części. Stosowne przepisy określają także wysokość minimalnego wynagrodzenia, które gwarantowane jest każdemu pracownikowi zatrudnionemu w pełnym wymiarze czasu pracy<sup>85</sup>. Stosunek pracy musi opierać się także na **dobrowolności**, zatem wszelkie rodzaje prac jednostronnie wyłączonych wykluczają stosowanie omawianych przepisów<sup>86</sup>. Cechą wyróżniającą pracownicze jest fakt, że stosunek pracy odbywa się także na **ryzyko** gospodarcze, osobowe i

---

<sup>82</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 października 1998 r., I PKN 416/98, OSNAPiUS 1999, nr 24, poz. 775; Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 1998 r., I PKN 458/98, OSN 2000, nr 3, poz. 94.

<sup>83</sup> J. Wrątny, Kodeks pracy. Komentarz, Warszawa 2004, s. 62.

<sup>84</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2009 r., I PK 123/09 (nieopublikowany).

<sup>85</sup> Ustawa z dnia 10 października 2002 r., o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2002 r. Nr 200, poz.1679, ze zm.) oraz obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w konkretnym roku kalendarzowym.

<sup>86</sup> Na przykład: praca skazanych więźniów regulowana materiają art.121 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – kodeks karny wykonawczy, Dz. U. z 1997 r. Nr 90, poz. 557.

produkcyjne pracodawcy, pod jego **kierownictwem**, w określonym przez niego miejscu i czasie wynikającym z umowy lub innego aktu prawnego. Omówione cechy wyróżniają zatrudnienie pracownicze od pozostałych sposobów świadczenia pracy objętych materią innych gałęzi prawa oraz powodują zatrudnienie w ramach tzw. pracy dobrowolnie podporządkowanej, która może być wykonywana jedynie przez pracownika stanowiącego jeden z podmiotów stosunku pracy<sup>87</sup>. Najczęściej spotykanym sposobem, w oparciu o który dochodzi do powstania stosunku pracy, jest zawarcie **umowy o pracę**. Odbywa się ono pomiędzy dwoma podmiotami, tj. pracownikiem i pracodawcą. Powstaniu takiej umowy musi towarzyszyć zgodne oświadczenie woli, które warunkuje istnienie zobowiązania przez cały okres jej trwania, aż do momentu rozwiązania lub wygaśnięcia. Należy wspomnieć, że ustawodawca w art. 25 k.p. rozróżnia rodzaje tych umów. Najprościej można podzielić je na umowy terminowe i bezterminowe. Do umów terminowych zalicza się często spotykaną umowę na czas określony, na czas wykonywania określonej pracy, umowę na zastępstwo czy też szczególną – z uwagi na swój cel – umowę na okres próbny, która może poprzedzać zawarcie każdej z wymienionych umów, jak również umowę bezterminową, tj. zawartą na czas nieokreślony. Z punktu widzenia **interesów pracownika** istotne jest precyzyjne wskazanie, jaki rodzaj umowy wiąże go w ramach konkretnego stosunku pracy, gdyż od tego uzależniony będzie m.in. zakres stabilizacji i ochrony jego zatrudnienia przewidziany przez ustawodawcę.

Należy wskazać przepisy odnoszące się do formy zawarcia umowy pracowniczej. Z przepisów kodeksu pracy wynika, iż forma jej zawarcia może być dowolna, tj. może być ona **ustna**, dorozumiana przyjmująca postać dopuszczenia do wykonywania pracy, oraz **pisemna**. Jednak zgodnie z art. 29 § 2 k.p., najpóźniej w dniu przystąpienia do pracy na pracodawcy spoczywa obowiązek pisemnego potwierdzenia faktu zawarcia umowy, jeśli wcześniej nie

---

<sup>87</sup> T. Liszcz, Prawo pracy, Warszawa 2008, s. 17.

została ona zawarta w formie pisemnej. Potwierdzenie to musi zawierać podstawowe elementy, tj. wskazywać na strony stosunku pracy, rodzaj umowy i jej warunki, zaś pozostałe wraz z zakresem czynności muszą zostać przekazane pracownikowi nie później niż w ciągu 7 dni od dnia rozpoczęcia pracy. Jak już powiedziano, stosunek pracy może powstać również w oparciu o **mianowanie, powołanie, wybór** oraz **spółdzielczą umowę o pracę**. Są to formalnie akty jednostronne, zaś osoba, która na ich podstawie ma być zatrudniona, jest zobowiązana do wyrażenia zgody uznanej za *conditio iuris* stosunku pracy<sup>88</sup>.

Stosunek pracy powstały w oparciu o **mianowanie** musi, zgodnie z brzmieniem art. 76 k.p., mieć podstawę w odrębnych przepisach. Ten sposób zatrudnienia stosowany jest w szeroko pojętym aparacie państwowym. **Mianowanie** jest najbardziej stabilnym sposobem nawiązania stosunku pracy<sup>89</sup>, lecz wiąże się z dodatkowymi regulacjami zawartymi w ustawach wykraczających poza kodeks pracy. **Pragmatyki pracownicze** uszczegóławiają warunki i specyfikę związaną z wykonywaniem określonej pracy, zaś kodeks pracy ma w stosunku do nich charakter posiłkowy. Wynika z nich, poza stabilnością powstałego stosunku pracy, także szereg dodatkowych obowiązków, do których należy zaliczyć zwiększoną dyspozycyjność pracownika, szerszą odpowiedzialność dyscyplinarną, wykraczającą w skutkach poza porządkową regulowaną w rozdziale VI działu IV k.p., dlatego stosunki pracy na podstawie mianowania wykazują w dalszym ciągu pewne cechy służby<sup>90</sup>. Z pragmatyków służbowych wynikają także dodatkowe obowiązki stawiane przed tą grupą pracowników w postaci m.in. legitymowania się obywatelstwem polskim, pełnią praw publicznych, nieskazitelnym charakterem, odpowiednim wykształceniem, wiekiem i stanem zdrowia. Przeciwwagą mianowania **jest powołanie**. Zgodnie z art. 68 k.p. powołanie nie jest standardowym sposobem zatrudnienia pracowników, gdyż jego powstanie musi

---

<sup>88</sup> T. Liszcz, Prawo pracy, Warszawa 2008, s. 214.

<sup>89</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lutego 1996 r., II SA 91/96, PP 1996, nr 10, s.44

<sup>90</sup> T. Liszcz, Prawo pracy, Warszawa 2008, s. 104.

wynikać z przepisów szczególnych<sup>91</sup>, zaś w praktyce oznacza to, iż krąg takich pracowników jest ograniczony. Jak utrzymuje Sąd Najwyższy, w przypadku braku przesłanek do zatrudnienia pracownika na określonym stanowisku na podstawie powołania należy poszukiwać innych podstaw jego zatrudnienia<sup>92</sup>. Cechą wyróżniającą powołanie jest także fakt, iż poprzedzać je może konkurs, chociaż nie w każdym przypadku ma on charakter obligatoryjny. Samo nawiązanie stosunku pracy w drodze powołania z założenia jest limitowane czasowo i jego bieg rozpoczyna się wraz z aktem powołania lub w dniu jego pisemnego doręczenia, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. W związku ze wskazaną regulacją, odmiennie niż w przypadku klasycznego stosunku pracy, przy powołaniu wymaga się zachowania formy pisemnej. **Powołanie** uznawane jako przeciwwaga mianowania odnosi się do niezwykle istotnej z punktu widzenia potencjalnego pracownika kwestii, a mianowicie, do stabilizacji i ochrony istniejącego stosunku pracy. W przypadku powołania, zgodnie z art. 70 k.p., pracownik musi liczyć się z tym, iż może zostać w każdym czasie odwołany z pełnionego stanowiska. Decyzję taką musi podjąć jednak kompetentny organ, tj. ten, który go na takie stanowisko powołał.

**Wybór**, zgodnie z art. 73 k.p., stanowi kolejną, pozaumowną możliwość prowadzącą do nawiązania stosunku pracy. Trzeba zaznaczyć, że nie każdy wybór powoduje automatycznie powstanie stosunku pracy, a jedynie ten, który ze swej istoty generuje potrzebę wykonywania pracy w charakterze pracownika. Podkreśla się w literaturze, że omawiana forma zatrudnienia jest najbardziej zbliżona do zatrudnienia w ramach umowy o pracę na czas określony<sup>93</sup>. Trzeba wskazać, iż wygaśnięcie mandatu powoduje rozwiązanie stosunku pracy z wyboru<sup>94</sup>, który w tym wypadku najczęściej wiąże się z upływem kadencji. Pozostałe przesłanki skutkujące rozwiązaniem stosunku pracy wynikają z

---

<sup>91</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 2008 r., I PK 29/08 (niepublikowany).

<sup>92</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 kwietnia 2008 r., II PK 281/07, OSNP 2009, nr 17-18, poz. 221.

<sup>93</sup> J. Iwulski, W. Sanetra, Kodeks pracy. Komentarz, Warszawa 2011, s. 559-562.

<sup>94</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 1997 r., II SA 941/97, PP 1998, nr 1, s. 42.



konkretnych uregulowań wewnętrznych. Ostatnią możliwością warunkującą powstanie stosunku pracy jest zawarcie **spółdzielczej umowy o pracę** pomiędzy spółdzielnią a jej członkami. Występują one tylko w spółdzielniach prowadzących działalność gospodarczą w oparciu o osobistą pracę wykonywaną przez jej członków. Zatem cechą charakterystyczną tak powstałego stosunku pracy jest nakładanie się na siebie dwóch stosunków pracy: poprzez pracę, we własności grupowej, jaką stanowi spółdzielnia, oraz sam stosunek pracy<sup>95</sup>. Powstały w taki sposób stosunek pracy różni się tym od pozostałych sposobów, że nie ma charakteru samodzielnego, a jego istnienie jest ściśle reglamentowane z członkostwem w spółdzielni pracy, z wyłączeniem rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz tzw. spółdzielni użytkowników<sup>96</sup>.

## **B). Charakterystyka zatrudnienia w administracji publicznej**

W administracji publicznej znajdują zatrudnienie pracownicy zarówno na stanowiskach urzędniczych, jak również pomocniczych i obsługi. W tej części opracowania przedstawiona zostanie w skrócie specyfika zatrudnienia na stanowiskach urzędniczych w administracji publicznej. Trzon prawa urzędniczego<sup>97</sup> tworzą trzy pragmatyki służbowe: ustawa z dnia 21 listopada 2008 r., o służbie cywilnej<sup>98</sup>, ustawa z dnia 21 listopada 2008 r., o pracownikach samorządowych<sup>99</sup> oraz ustawa z dnia 16 września 1982 r., o pracownikach urzędów państwowych<sup>100</sup>. Czynnikiem decydującym o podleganiu określonej

---

<sup>95</sup> Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze, tekst jednolity Dz. U. z 2003 r., Nr 188, poz. 1848, ze zmianami.

<sup>96</sup> Wyrok Sądu Najwyższego w uchwale z dnia 3 października 1995 r., I PZP 26/095, OSN Zb. Urz. 1996, nr 8, poz. 113.

<sup>97</sup> Zgodnie z definicją zaproponowaną przez A. Dubowika, ł. Pisarczyka prawem urzędniczym jest zespół norm prawnych stanowiących część prawa pracy, które określają zasady zatrudniania na stanowiskach urzędniczych (merytorycznych) w określonych działach służby państwowej – w administracji rządowej i samorządowej administracji państwowej. Zob. A. Dubowik, ł. Pisarczyk, Prawo urzędnicze, Warszawa 2011, s. 19; zob. J. Stelina, Prawo urzędnicze, Warszawa 2009, s. 1-9.

<sup>98</sup> Dz.U. z 2008 r., Nr 227, poz. 1505, ze zm.

<sup>99</sup> Dz.U. z 2008 r., Nr 223, poz. 1458, ze zm.

<sup>100</sup> Tekst jednolity, Dz.U. z 2001 r., Nr 86, poz. 953, ze zm.

pragmatyce służbowej jest miejsce zatrudnienia danego pracownika, którym mogą być struktury administracji rządowej, samorządowej, a także urzędy obsługujące inne organy władzy państwowej czy pozarządowej administracji państwowej. **Korpus Służby Cywilnej** tworzą pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w:

- Kancelarii Prezesa Rady Ministrów;
- Urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej;
- Komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej;
- Biurze Nasiennictwa Leśnego;
- Jednostkach budżetowych obsługujących państwowe fundusze celowe, których dysponentami są organy administracji rządowej, a także powiatowi i graniczni lekarze weterynarii oraz ich zastępcy (art. 2 ustawy o służbie cywilnej);

Z kolei ustawa o pracownikach urzędów państwowych określa obowiązki i prawa urzędników państwowych oraz innych pracowników zatrudnionych w:

- Kancelarii Sejmu,
- Kancelarii Senatu,
- Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,
- Sądzie Najwyższym,
- Biurze Trybunału Konstytucyjnego,
- Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich,
- Biurze Rzecznika Praw Dziecka,
- Biurze Krajowej rady Radiofonii i Telewizji,

- Prokuraturii generalnej Skarbu Państwa w sprawach nieuregulowanych w odrębnych przepisach,
- Krajowym Biurze Wyborczym,
- Regionalnych izbach obrachunkowych,
- Biurze Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych,
- Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

Określa ponadto obowiązki i prawa osób zatrudnionych w: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej, urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej, Rządowym Centrum Legislacji, komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz Biurze Nasiennictwa Leśnego, wobec których nie mają zastosowania przepisy ustawy o służbie cywilnej (art. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych).

**Natomiast przepisy ustawy** o pracownikach samorządowych stosuje się do pracowników samorządowych zatrudnionych w:

- urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych;
- starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych;
- urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych;

- biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych zakładów budżetowych utworzonych przez te związki;
- biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego (art. 2 ustawy);

Zarówno ustawa o służbie cywilnej, jak i ustawa o pracownikach urzędów państwowych rozróżniają zatrudnienie na podstawie umowy o pracę, jak i na podstawie mianowania. Największe zróżnicowanie podstawy zatrudnienia przewiduje ustawa o pracownikach samorządowych. Pracownicy ci mogą być bowiem zatrudniani na podstawie wyboru, powołania i umowy o pracę (w porównaniu do ustawy o pracownikach samorządowych z dnia 22 marca 1990 roku<sup>101</sup>, ustawodawca zrezygnował z formy zatrudnienia pracowników samorządowych na podstawie mianowania). Pracownikami samorządowymi zatrudnionymi na podstawie wyboru są:

- w urzędzie marszałkowskim: **marszałek województwa**, wicemarszałek oraz pozostali członkowie zarządu województwa – jeżeli statut województwa tak stanowi;
- w starostwie powiatowym: **starosta**, wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu powiatu – jeżeli statut powiatu tak stanowi;
- w urzędzie gminy: **wójt** (burmistrz, prezydent miasta);
- w związkach jednostek samorządu terytorialnego: **przewodniczący** zarządu związku i pozostali członkowie zarządu – jeżeli statut związku tak stanowi.

Na podstawie powołania zatrudnieni są: zastępca wójta (burmistrz, prezydent miasta), skarbnik gminy, skarbnik powiatu oraz skarbnik województwa. Pozostali pracownicy zatrudnieni są na podstawie umowy o

---

<sup>101</sup> Tekst jednolity. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1593, ze zm.

pracę<sup>102</sup>. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych pracownicy samorządowi są zatrudniani na stanowiskach:

- 1). urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych;
- 2). doradców i asystentów;
- 3). pomocniczych i obsługi.

Ustawa o pracownikach samorządowych przewiduje konieczność spełnienia określonych wymogów przez pracowników samorządowych, przy czym część wymogów muszą spełnić wszyscy pracownicy, natomiast pozostałe wymogi różnią się w zależności od podstawy zatrudnienia lub stanowiska, na którym jest zatrudniony dany pracownik.

Zgodnie z art. 5 pracownikiem samorządowym może być osoba, która:

- 1). jest obywatelem polskim, z zastrzeżeniem art.11 ust. 2 i ust. 3<sup>103</sup>;
- 2). ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych;
- 3). posiada kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku.

Od pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru lub powołania wymaga się dodatkowo, aby była to osoba, która nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, jeśli zajmuje stanowisko urzędnicze, powinna dodatkowo posiadać co najmniej wykształcenie średnie, nie być skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia

---

<sup>102</sup> Art. 4 ustawy o pracownikach samorządowych.

<sup>103</sup> Kierownik jednostki samorządu terytorialnego lub samorządowej jednostki organizacyjnej, upowszechniając informacje o wolnych stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych, wskazuje stanowiska, o które poza obywatelami polskimi mogą ubiegać się obywatele Unii Europejskiej oraz obywatele innych państw, którym na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa wspólnotowego przysługuje prawo do podjęcia zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przy czym osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego może zostać zatrudniona na stanowisku, na którym wykonywana praca nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa, jeżeli posiada znajomość języka polskiego potwierdzoną dokumentem określonym w przepisach o służbie cywilnej.

publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe oraz cieszyć się nieposzlakowaną opinią. Jeśli natomiast zajmuje kierownicze stanowisko urzędnicze, powinna spełnić podobne wymagania, co na stanowisku urzędniczym, z tą różnicą, że powinna posiadać wykształcenie wyższe pierwszego lub drugiego stopnia w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym (Nowe Przepisy) oraz co najmniej trzyletni staż pracy lub wykonywać przez co najmniej trzy lata działalność gospodarczą o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku. Z kolei zgodnie z ustawą o służbie cywilnej członkiem korpusu służby cywilnej jest zarówno pracownik, jak i urzędnik służby cywilnej. Różnica między pracownikiem a urzędnikiem służby cywilnej wynika z różnicy podstawy zatrudnienia: w przypadku pracownika służby cywilnej jest to umowa o pracę, natomiast urzędnik służby cywilnej jest zatrudniany na podstawie mianowania, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o służbie cywilnej. Inaczej także kształtują się wymogi stawiane obu rodzajom członków korpusu służby cywilnej.

W służbie cywilnej może być zatrudniona osoba, która:

- jest obywatelem polskim, z zastrzeżeniem art.5<sup>104</sup>;
- korzysta z pełni praw publicznych;
- nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- posiada kwalifikacje wymagane na dane stanowisko pracy;
- cieszy się nieposzlakowaną opinią (art. 4 ustawy o służbie cywilnej).

---

<sup>104</sup> Dyrektor generalny urzędu, upowszechniając informacje o wolnych stanowiskach pracy, wskazuje, za zgodą Szefa Służby Cywilnej, stanowiska, o które, poza obywatelami polskimi, mogą ubiegać się obywatele Unii Europejskiej oraz obywatele innych państw, którym na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa wspólnotowego przysługuje prawo podjęcia zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przy czym osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego może zostać zatrudniona na stanowisku pracy, na którym wykonywana praca nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa, jeżeli posiada znajomość języka polskiego potwierdzoną dokumentem określonym w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów, wydanym na podstawie upoważnienia zawartego w art. 5ust. 3 ustawy o służbie cywilnej.

Wymogi te musi więc spełnić każdy pracownik służby cywilnej. Natomiast osobą ubiegającą się o mianowanie w służbie cywilnej może być tylko pracownik służby cywilnej, który ponadto:

- posiada co najmniej trzyletni staż pracy w służbie cywilnej lub uzyskał zgodę dyrektora generalnego urzędu na przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego przed upływem tego terminu, jednak nie wcześniej niż po upływie dwóch lat od nawiązania stosunku pracy w służbie cywilnej;
- posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny;
- zna co najmniej jeden język obcy spośród języków roboczych Unii Europejskiej lub jeden z następujących języków obcych: arabski, białoruski, chiński, islandzki, japoński, norweski, rosyjski, ukraiński;
- jest żołnierzem rezerwy lub nie podlega powszechnemu obowiązkowi obrony (art. 40 ustawy o służbie cywilnej).

Szczególną pozycję mają absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (zwanej dalej KSAP). Biorą oni co prawda udział w naborze do służby cywilnej organizowanym przez dyrektora generalnego urzędu, ale to Prezes Rady Ministrów, zgodnie z odrębnymi przepisami, wskazuje absolwentom kolejnych roczników KSAP pierwsze stanowiska pracy przedstawione przez Szefa Służby Cywilnej. Absolwenci ci są zwolnieni ze służby przygotowawczej, którą powinna odbyć każda osoba zatrudniona po raz pierwszy w służbie cywilnej, a jeśli absolwent KSAP złoży wniosek o mianowanie w służbie cywilnej, nie podlega pierwszej ocenie w służbie cywilnej. Co więcej, jeśli jest pracownikiem służby cywilnej i zna co najmniej jeden język obcy spośród wyżej wymienionych, zamiast przystępować do postępowania kwalifikacyjnego dla pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie na równi z innymi pracownikami tej służby, wystarczy, że złoży do Szefa Służby Cywilnej wniosek o mianowanie w służbie cywilnej. Wynika to z faktu, że posiadanie przez absolwenta KSAP wiedzy, umiejętności i predyspozycji kierowniczych niezbędnych do wypełniania zadań służby

cywilnej sprawdzane jest w toku kształcenia w tej szkole i potwierdzone dyplomem jej ukończenia<sup>105</sup>.

Stosunek pracy pracownika służby cywilnej nawiązuje się na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony lub na czas określony (art. 35 ustawy o służbie cywilnej), przy czym ustawodawca wprowadza pewne ograniczenia co do wyboru rodzaju umowy o pracę. Umowa o pracę na czas nieokreślony może być zawarta z osobą, która otrzymała pozytywną pierwszą ocenę w służbie cywilnej albo była zatrudniona w służbie cywilnej na podstawie umowy na czas nieokreślony lub na podstawie mianowania zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o pracownikach urzędów państwowych. W przypadku osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej umowę o pracę zawiera się na czas określony 12 miesięcy z możliwością wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy za dwutygodniowym wypowiedzeniem. W razie usprawiedliwionej nieobecności w pracy, trwającej dłużej niż 3 miesiące, dyrektor generalny urzędu, na wniosek pracownika, może przedłużyć okres trwania wspomnianej umowy o czas tej nieobecności<sup>106</sup>.

Z kolei zgodnie z art. 34 ustawy o służbie cywilnej osoba zwolniona z zawodowej służby wojskowej, pełnionej na stanowisku służbowym w Ministerstwie Obrony Narodowej, wskutek wypowiedzenia stosunku służbowego zawodowej służby wojskowej, może zostać zatrudniona w tej jednostce organizacyjnej na stanowisku pracy utworzonym w miejsce zlikwidowanego stanowiska służbowego lub stanowisku równorzędnym. Zatrudnienie w takiej sytuacji następuje na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony lub czas określony nie dłuższy niż trzy lata, zawieranej w dniu następnym po dniu upływu okresu wypowiedzenia stosunku służbowego zawodowej służby wojskowej. Mianowań dokonuje się w ramach limitu

---

<sup>105</sup> Por. art. 26, 36, 37, 39, 42 ust. 2, 46 oraz 48 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej.

<sup>106</sup> A. Dubowik i Ł. Pisarczyk jasno wskazują, iż szczególne cechy umowy o pracę na czas określony zawieranej z pracownikami podejmującymi po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej pozwalają na stwierdzenie, że łączy ona w sobie elementy dwóch umów powszechnego prawa pracy: umowy o pracę na czas określony oraz umowy o pracę na czas próbny. Zob. A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 94.



mianowań na dany rok budżetowy określonych w ustawie budżetowej. Szef Służby Cywilnej dokonuje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej mianowania pracownika służby cywilnej, który ukończył w danym roku postępowanie kwalifikacyjne z wynikiem pozytywnym i z miejscem uprawniającym do mianowania lub ukończył KSAP. Osiągnięcie miejsca uprawniającego do mianowania oznacza uzyskanie w postępowaniu kwalifikacyjnym wyniku pozytywnego z sumą punktów pozwalającą na mianowanie wszystkich osób, które uzyskały tę sumę punktów bez konieczności przekroczenia limitu mianowań na dany rok budżetowy, przy czym ustalenie miejsca uprawniającego do mianowania następuje po uwzględnieniu liczby mianowań absolwentów KSAP. Z dniem mianowania dotychczasowy stosunek pracy przekształca się w stosunek pracy na podstawie mianowania. Dyrektor generalny urzędu przyznaje urzędnikowi służby cywilnej, w terminie siedmiu dni od dnia mianowania, najniższy stopień służbowy przysługujący od dnia mianowania. Stosunek pracy na podstawie mianowania z założenia ma stabilniejszy charakter, co w przypadku kształtowania profesjonalnej kadry urzędniczej ma duże znaczenie. Stabilizacja ta wiąże się przede wszystkim z enumeratywnym wyliczeniem przez ustawodawcę przyczyn uzasadniających rozwiązanie stosunku pracy za wypowiedzeniem. Z reguły także rozwiązanie stosunku pracy z winy pracownika następuje w konsekwencji kary dyscyplinarnej wydalenia z pracy skutkującej wygaśnięciem stosunku pracy<sup>107</sup>.

Konsekwencją mianowania jest jednocześnie zwiększona dyspozycyjność urzędnika (przejawiająca się przede wszystkim w możliwości przeniesienia urzędnika służby cywilnej bez jego zgody na inne stanowisko lub do innego urzędu, jeżeli przemawiają za tym potrzeby urzędu lub interes służby cywilnej).

Należy też wspomnieć, że obecna ustawa o służbie cywilnej uchyliła m.in. ustawę z dnia 24 sierpnia 2006 roku o państwowym zasobie kadrowym i

---

<sup>107</sup> Por. J. Stelina, Ochrona trwałości zatrudnienia w pozaumownych stosunkach pracy, [w:] Ochrona trwałości stosunku pracy w społecznej gospodarce rynkowej, red. G. Goździewicz, Warszawa 2010, s. 112.

wysokich stanowiskach państwowych (Dz.U. z 2006 r., Nr 170, poz. 1270), ze zm.). Ustawa ta przewidywała, że na wysokie stanowiska państwowe (także te, które obecnie są objęte postanowieniami ustawy o służbie cywilnej) są powoływane osoby z państwowego zasobu kadrowego przez uprawnione organy. Odwołanie tych osób z zajmowanych stanowisk może nastąpić w każdym czasie, w takim samym trybie, w jakim nastąpiło powołanie na te stanowiska, chyba że przepisy szczególne przewidują inny tryb postępowania (art. 10 ustawy). Właśnie brak stabilizacji jest cechą charakterystyczną stosunku pracy na podstawie powołania. Przy czym zdaniem Jakuba Steliny likwidacja powołania jako podstawy stosunku pracy otwiera problem ustalenia reżimu prawnego stosowanego względem kadry kierowniczej w sferze publicznej. Jak bowiem autor wskazuje, w sytuacji prawnej osób piastujących hierarchicznie najwyższe stanowiska w określonych jednostkach organizacyjnych (zarówno w sferze publicznej, jak i niepublicznej) wyróżnić możemy dwa powiązane ze sobą stosunki prawne – organizacyjny i obligacyjny.

Konstrukcja powołania oparta jest na primacie stosunku organizacyjnego nad stosunkiem obligacyjnym, w związku z czym odwołanie pracownika ze stanowiska spowoduje po pierwsze pozbawienie pracownika piastowanego stanowiska (ustanie stosunku organizacyjnego), a w konsekwencji również skutki w stosunku zobowiązaniowym przez wszczęcie okresu wypowiedzenia lub (w przypadku kwalifikowanych przyczyn leżących u podstaw odwołania) od razu rozwiązanie stosunku pracy z chwilą złożenia oświadczenia o odwołaniu. Zdaniem J. Stelina primat stosunku organizacyjnoprawnego nad stosunkiem obligacyjnym w istotny sposób modyfikuje (ogranicza) mechanizmy ochrony trwałości stosunku pracy, co z kolei, z uwagi na charakter pracy kierowniczej, autor uznaje za zaletę instytucji powołania, której nie mają pozostałe podstawy zatrudnienia<sup>108</sup>.

---

<sup>108</sup> J. Stelina, Ochrona trwałości zatrudnienia w pozaumownych stosunkach pracy, [w:] Ochrona trwałości stosunku pracy w społecznej gospodarce rynkowej, red. G. Goździewicz, Warszawa 2010, s. 114-115.

Od dnia 26 stycznia 1995 roku z pracownikami urzędów państwowych nie nawiązuje się stosunku pracy na podstawie mianowania. Nawiązanie stosunku pracy następuje na podstawie umowy o pracę lub, jeżeli przepisy szczególne tak stanowią, na podstawie powołania. Stosunki pracy nawiązane przed tym dniem na podstawie mianowania pozostają w mocy i mogą być zmieniane i rozwiązywane w zasadach określonych w ustawie o pracownikach urzędów państwowych<sup>109</sup>. Z tego względu ustawa o pracownikach urzędów państwowych w dalszym ciągu wyróżnia urzędników i urzędników mianowanych. Zgodnie z ustawą urzędnikiem państwowym może być osoba, która:

- 1). jest obywatelem polskim;
- 2). ukończyła osiemnaście lat życia i ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych;
- 3). jest nieskazitelnego charakteru;
- 4). ma odpowiednie wykształcenie i odbywa aplikację administracyjną;
- 5). posiada stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie na określonym stanowisku (art. 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych)<sup>110</sup>.

---

<sup>109</sup> Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 2 grudnia 1994 roku, o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych, Dz.U. z 1994 r., Nr 136, poz. 704, ze zm.

<sup>110</sup> Art. 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

## Rozdział II.

### Formy prawne działania administracji publicznej

Administracja publiczna może działać tylko na podstawie i w granicach prawa. Marek Wierzbowski i Aleksandra Wiktorowska wskazują, że pojęcie prawnej formy działania administracji na gruncie prawa administracyjnego jest analogiczne do pojęcia czynności prawnej na gruncie prawa cywilnego<sup>111</sup>. Najczęściej przez prawną formę działania administracji, za Jerzym Starościakiem, rozumie się prawnie określony typ konkretnej czynności organu administracyjnego, przy czym Krystian M. Ziemiński zwraca uwagę na to, że o wyodrębnieniu danej formy spośród całości działań administracji decyduje przymiot utrwalonych cech swoistych, które muszą być prawnie określone, choć tylko w sposób ogólny, tak aby dany sposób mógł być zastosowany zawsze w określonych okolicznościach oraz aby można było stwierdzić, iż w danych okolicznościach może, bądź ma być zastosowany sposób działania o takich właśnie cechach. Według niego „Formą prawną działania administracji jest wyodrębniony bądź dający się wyodrębnić, prawem określony, o utrwalonych cechach typ czynności konwencjonalnej bądź faktycznej, bądź zespół takich czynności określonego, powoływanego do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej podmiotu (bądź zespołu podmiotów) w celu wypełnienia zadań z zakresu administracji publicznej”<sup>112</sup>. Można zatem stwierdzić, iż za prawną formę działania administracji publicznej należy uznać typ uzewnętrznionej i prawnie doniosłej czynności (ewentualnie zespołu czynności w rozumieniu potocznym), której prawo nadaje określoną treść i znaczenie, podejmowanej w celu wykonywania nałożonych na administrację

---

<sup>111</sup> M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, wyd. 10, Warszawa 2011, s. 297.

<sup>112</sup> K. M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 138.

publiczną zadań, obrany przez nią świadomie spośród kilku prawnie dopuszczalnych rodzajów czynności bądź jako rodzaj jedyny z możliwych. Można dokonywać różnych podziałów form działania administracji publicznej w zależności od przyjętego kryterium. Bardzo często stosuje się dwa podstawowe kryteria klasyfikacyjne – sfery działania oraz skutku prawnego. Po pierwsze więc ze względu na występowanie bądź niewystępowanie zależności służbowo-organizacyjnej między podmiotami powstającego stosunku administracyjno-prawnego ogół form działania administracji można podzielić na działania zewnętrzne (wobec podmiotów niepodporządkowanych więzami podległości służbowej bądź organizacyjnej z podmiotem administrującym) oraz działania wewnętrzne (w których ta zależność występuje). Biorąc zaś pod uwagę kryterium wywoływania skutku prawnego (którego wywołanie powinno być celem podejmowania danych czynności w przypadku czynności prawnych), wyodrębniamy w każdej z dwóch wymienionych grup czynności prawne i czynności faktyczne. Do grupy czynności prawnych w sferze zewnętrznej z reguły zalicza się: akty normatywne, akty administracyjne, umowy i porozumienia. Niektórzy wymieniają jeszcze: akty planowania, ugody i przyrzeczenia. W ramach czynności faktycznych zaś najczęściej wymienia się czynności materialno-techniczne i działania społeczno-organizatorskie. W sferze wewnętrznej występuje mniej form działania. Są to akty generalne i polecenia służbowe w grupie czynności prawnych oraz czynności faktyczne, w ramach których nie dokonuje się już raczej dalszych podziałów, przy czym bardzo często utożsamia się je z czynnościami materialno-technicznymi w sferze wewnętrznej<sup>113</sup>. Warto powiedzieć, że administracja publiczna może być traktowana jak każda inna organizacja, w związku z tym można mówić nie tylko o prawnych formach jej działania z punktu widzenia nauki prawa

---

<sup>113</sup> J. Starościak, Prawne formy działania administracji, Warszawa 1957, s. 296-304; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Prawo administracyjne, red. M. Wierzbowski, wyd. 10, Warszawa 2011, s. 298-299; E. Ura, E. Ura, Prawo administracyjne, Warszawa 2010, s. 108-111; J. Zimmermann, Prawo administracyjne, wyd. 4, Kraków 2010, s. 281-288.

administracyjnego, ale również rozpatrywać formy jej działania, z punktu widzenia organizacyjnego, wskazując na takie formy, jak planowanie, koordynacja, kontrola. Eugeniusz Zieliński określa formy wspólnym mianem instrumentów sprawnego działania<sup>114</sup>.

Ustawodawca nie wprowadza zamkniętego katalogu prawnych form działania administracji publicznej, a ich charakterystykę i klasyfikację pozostawia doktrynie. Zostanie omówiony wymiar praktyczny w codziennej pracy urzędów administracji, zwłaszcza w sferze zewnętrznej, przybliżone będą cztery grupy działań administracji: akty normatywne, akty administracyjne, porozumienia, umowy oraz czynności faktyczne administracji.

### **Akty Normatywne**

Pod pojęciem aktu normatywnego można rozumieć jedynie działania administracji w sferze zewnętrznej lub szerzej: zarówno akty wewnętrzne, jak i zewnętrzne. W literaturze można spotkać: „akt administracyjny generalny” na oznaczenie aktów zarówno o charakterze normatywnym (służących tworzeniu nowych norm prawnych), jak i nienormatywnym (akt generalny stosowania prawa)<sup>115</sup>. W konstrukcji aktu normatywnego pewne cechy są wspólne z aktem administracyjnym (jak jednostronność i władczy charakter), zachodzą te między obiema formami pewne zasadnicze różnice (przejawiające się głównie w generalno-abstrakcyjnym charakterze aktu normatywnego).

Do podstawowych cech aktu normatywnego należy zaliczyć:

- wydanie go przez uprawniony organ administracji publicznej *sensu largo* (organ administracji rządowej, samorządu terytorialnego lub inny podmiot wykonujący zadania z zakresu administracji publicznej);

---

<sup>114</sup> E. Zieliński, Problemy funkcjonowania administracji publicznej w Polsce, [w:] Współczesne problemy administracji publicznej, red. T. Okrasa, Warszawa 2006, s. 21 i nn.

<sup>115</sup> J. Borkowski, Decyzja administracyjna, Zachodnie Centrum Organizacji, Łódź-Zielona Góra 1998, s. 23; por. W. Chrościelewski, Akt administracyjny generalny, Łódź 1994, s. 62-66.

- władczy charakter rozstrzygnięcia;
- jednostronność rozstrzygnięcia;
- skierowanie go do generalnie określonego adresata; oznacza to, że adresat nie jest wskazany imiennie, jednostkowo, lecz poprzez wskazanie cech rodzajowych danej kategorii adresatów, przy czym faktyczna liczba adresatów jest bez znaczenia dla oceny, czy mamy do czynienia z aktem generalnym, czy też nie;
- co do zasady charakter abstrakcyjny; cecha ta ma raczej drugorzędne znaczenie w stosunku do cechy generalności – większość aktów normatywnych będzie ją miała, co oznacza, że akt normatywny nie zostanie skonsumowany przez jego jednorazowe wykonanie, lecz ma zastosowanie zawsze, gdy zaistnieje określona w nim sytuacja; zdarzają się jednak akty normatywne, które skierowane są co prawda do generalnie oznaczonego adresata, lecz w konkretnie oznaczonej sytuacji (np. uchwały rady gminy o ustaleniu nazwy ulicy);
- akty normatywne powszechnie obowiązujące dla swej ważności wymagają promulgacji we właściwym dzienniku urzędowym<sup>116</sup>.

Najczęściej dokonuje się podziału aktów normatywnych na akty powszechnie obowiązujące i akty o charakterze wewnętrznym oraz na akty o zasięgu ogólnokrajowym i terenowym. Podstawą prawną aktów normatywnych powszechnie obowiązujących powinien być przepis rangi ustawowej, wyraźnie upoważniający określony organ administracji do wydania danego aktu normatywnego w określonej przedmiotowo dziedzinie. W pozostałych przypadkach podstawę do wydania aktu normatywnego mogą stanowić: 1) przepisy kompetencyjne zawarte w konstytucji; 2) przepisy kompetencyjne zawarte w ustawach; 3) przepisy kompetencyjne zawarte w innych aktach

---

<sup>116</sup> K. Kłosowska-Lasek, Akt normatywny [w:] Encyklopedia prawa administracyjnego, red. M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek, Warszawa 2010, s. 52.

normatywnych<sup>117</sup>. Z kolei różnica między aktem normatywnym a aktem generalnym stosowania prawa polega na tym, że akty normatywne służą tworzeniu nowych norm prawnych (mają charakter normatywny), natomiast akty generalne służą stosowaniu prawa, zawierając wskazówki interpretacyjne, jak rozumieć określone normy prawne (mają charakter nienormatywny). Akty o charakterze nienormatywnym to różnego rodzaju instrukcje, wytyczne, pisma okólne, wyjaśnienia. Mogą występować zarówno w sferze wewnętrznej, jak i zewnętrznej działania administracji, choć z reguły przybierają postać aktów kierownictwa wewnętrznego, co oznacza, że wiążą jedynie podmioty połączone więzami organizacyjno-hierarchicznymi<sup>118</sup>.

W literaturze wyróżnia się dwa podtypy aktów generalnych o charakterze nienormatywnym: akty interpretacyjne oraz akty informacyjno-wyjaśniające<sup>119</sup>. Akty generalne stosowania prawa nie mogą wpływać na zakres praw i obowiązków podmiotów trzecich (znajdujących się poza strukturami organizacyjnymi administracji publicznej). Zawierają one wskazania interpretacyjne dotyczące norm już obowiązujących, a ich rola sprowadza się do ustalania sposobu stosowania tych norm. Wystarczającą podstawę prawną dla nich stanowią normy kompetencyjne zawarte w ustawach, jak i w innych aktach normatywnych, przy czym w praktyce mogą występować akty generalne o charakterze mieszanym (zawierające zarówno treści normatywne, jak i nienormatywne); w jednym akcie generalnym mogą być więc zawarte treści normatywne, jak też treści dotyczące interpretacji aktów generalnych wyższego rzędu czy też informacje o obowiązujących przepisach i innego typu wyjaśnienia. Przy czym, jeżeli choć jeden przepis w danym akcie generalnym ma charakter normatywny, to podstawa prawna takiego aktu musi być

---

<sup>117</sup> A. Błaś, J. Boć (red.), Prawo administracyjne, wyd. 13, Wrocław 2010, s. 336-337; E. Ura, E. Ura, Prawo administracyjne, wyd. 8, Warszawa 2009, s. 93-94.

<sup>118</sup> B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, (red.), Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, wyd. 2, Warszawa 2002, s. 353-355; J. Borkowski, Decyzja administracyjna, Zachodnie Centrum Organizacji, Łódź-Zielona Góra 1998, s. 23; W. Chrościelewski, Akt administracyjny generalny, Łódź 1994, s. 62-66.

<sup>119</sup> W. Chrościelewski, Akt administracyjny generalny, Łódź 1994, s. 62-67.



konstruowana tak, jakby cały akt miał charakter normatywny<sup>120</sup>. Przykładem aktów normatywnych jako prawnej formy działania administracji publicznej mogą być rozporządzenia wydawane przez naczelne organy administracji (czyli Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, ministrów) jako akty powszechnie obowiązujące oraz zarządzenia tych organów jako akty kierownictwa wewnętrznego. Zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>121</sup> ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe, natomiast odrębna ustawa może wyłączyć obowiązek ogłoszenia aktu normatywnego niezawierającego przepisów powszechnie obowiązujących. Nowelizacja ustawy z dnia 4 marca 2011 roku<sup>122</sup>, wprowadziła od 1 stycznia 2012 r. zasadę ogłaszania aktów normatywnych i innych aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2005 r., Nr 64, poz. 565, ze zm). **Podobnie, jeśli ustawa** nie stanowi inaczej, zasadą jest wydawanie dzienników urzędowych w formie elektronicznej. Podstawą do ogłoszenia aktu normatywnego lub innego aktu prawnego jest akt w formie dokumentu elektronicznego opatrzony przez upoważniony do wydania aktu organ bezpiecznym podpisem elektronicznym, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz.U. z 2001 r., Nr 130, poz. 1450, ze zm.), weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu<sup>123</sup>.

Dziennikami urzędowymi w rozumieniu ustawy są:

---

<sup>120</sup> W. Chrościelewski, Akt administracyjny generalny, Łódź 1994, s. 120-130.

<sup>121</sup> Dz.U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172, ze zm.

<sup>122</sup> Ustawa z dnia 4 marca 2011 r., o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2011 r., Nr 117, poz. 676.

<sup>123</sup> Szerzej na temat wymogów stawianych tego typu dokumentom rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 stycznia 2008 r. w sprawie wymagań technicznych dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, elektronicznej formy dzienników urzędowych oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych, Dz.U. z 2008 r., Nr 75, poz. 451, ze zm.

- Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej<sup>124</sup>;
- Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”<sup>125</sup>;
- Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski B”<sup>126</sup>.
- Dzienniki urzędowe ministrów kierujących działami administracji rządowej;
- Dzienniki urzędowe urzędów centralnych<sup>127</sup>;
- Wojewódzkie dzienniki urzędowe<sup>128</sup>.

Art. 4 ust. 1 ustawy wprowadza generalną zasadę, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy<sup>129</sup>. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu

<sup>124</sup> Ogłasza się w nim m.in.: rozporządzenia wydane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, ministrów kierujących działami administracji rządowej, przewodniczących określonych w ustawach komitetów, będących członkami Rady Ministrów, oraz Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, teksty jednolite tych aktów, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące aktów normatywnych ogłoszonych w Dzienniku Ustaw oraz uchwały Rady Ministrów uchylające rozporządzenie ministra.

<sup>125</sup> Ogłasza się w nim m.in.: zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wydane na podstawie ustawy oraz uchwały Rady Ministrów i zarządzenia Prezesa Rady Ministrów wydane na podstawie ustawy, a także teksty jednolite tych aktów.

<sup>126</sup> Przy czym art. 8 ustawy w brzmieniu, które wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. nie przewiduje już Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski B”.

<sup>127</sup> W dziennikach urzędowych ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz w dziennikach urzędowych urzędów centralnych ogłasza się: akty normatywne organu wydającego dziennik urzędowy i nadzorowanych przez niego urzędów centralnych; uchwały Rady Ministrów uchylające zarządzenia ministra wydającego dziennik urzędowy oraz orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach tych aktów normatywnych; jeśli akty te nie podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, Monitorze Polskim lub Monitorze Polskim B.

<sup>128</sup> Ogłasza się w nich m.in.: akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej; akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatowych; akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niespolonej; wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niespolonej, organ samorządu województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego; statut urzędu wojewódzkiego.

<sup>129</sup> Przy obliczaniu terminu wejścia w życie aktu normatywnego określonego w dniach nie uwzględnia się dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przypadków, gdy akt normatywny wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Terminy wejścia w życie aktu normatywnego określone w tygodniach, miesiącach lub latach kończą się z upływem dnia, który nazwą lub datą odpowiada dniu ogłoszenia, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było – w ostatnim dniu tego miesiąca.

normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. W przypadku przepisów porządkowych wchodzi one w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłoby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia. Reguły te nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Sposobu przygotowania aktów normatywnych zewnętrznych (rozporządzeń) dotyczy V dział, a aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym (uchwał i zarządzeń) dział VI rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>130</sup>, przy czym do uchwał i zarządzeń stosuje się odpowiednio te same zasady co do rozporządzeń, o ile zasady zawarte w dziale VI nie stanowią inaczej<sup>131</sup>. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej w rozporządzeniu zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Natomiast w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie upoważniającym dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji organu, wyznaczonych przepisem prawnym będącym podstawą wydania aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym<sup>132</sup>.

---

<sup>130</sup> Dz.U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908.

<sup>131</sup> W tym m.in. zgodnie z § 140 rozporządzenia akty normatywne o charakterze wewnętrznym określa się wyłącznie nazwą „uchwała” albo „zarządzenie”.

<sup>132</sup> Przy czym rozporządzenie wyraźnie stwierdza, że podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego organu. Ponadto uchwały Rady Ministrów są wydawane na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej lub ustawy, a uchwały innych organów oraz zarządzenia – na podstawie ustawy.

W aktach normatywnych nie zamieszcza się przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi<sup>133</sup>, a w przypadku aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym – także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami. W przeciwieństwie do ustawy w aktach normatywnych wykonawczych nie zamieszcza się przepisów karnych oraz przepisów odsyłających do przepisów karnych. Nie należy ponadto powtarzać przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych<sup>134</sup>.

Co do zasady, na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Jednakże jeżeli jedno upoważnienie ustawowe przekazuje do uregulowania różne sprawy, które dają się tematycznie wyodrębnić tak, że ich zakresy są rozłączne, można wydać na podstawie takiego upoważnienia więcej niż jedno rozporządzenie. Natomiast uchwała i zarządzenie mogą być wydane na podstawie kilku przepisów prawnych wyznaczających zadania lub kompetencje danego organu, a na podstawie jednego przepisu prawnego, będącego podstawą prawną wydania aktu normatywnego o charakterze wewnętrznym, można wydać więcej niż jedną uchwałę albo więcej niż jedno zarządzenie. **Poszczególne elementy ustawy**, co ma również odpowiednie zastosowanie do aktów normatywnych, zamieszcza się w następującej kolejności:

- 1). tytuł;
- 2). przepisy merytoryczne ogólne i szczegółowe;
- 3). przepisy zmieniające;
- 4). przepisy przejściowe i dostosowujące;

---

<sup>133</sup> Przy czym rozporządzenie wyraźnie stwierdza, że podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego organu. Ponadto uchwały Rady Ministrów są wydawane na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej lub ustawy, a uchwały innych organów oraz zarządzenia – na podstawie ustawy.

<sup>134</sup> K. Kłosowska-Lasek, *Formy prawne działania administracji publicznej*, [w:] *Biurotechnika w administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, red. Agata Barczewska-Dziobek, Maria Bosak, Katarzyna Kłosowska-Lasek, Rzeszów 2012, s. 54.

5). przepisy końcowe (czyli przepisy uchylające, przepisy o wejściu ustawy w życie oraz przepisy o wygaśnięciu mocy obowiązującej ustawy).

W tytule rozporządzenia w oddzielnych wierszach zamieszcza się:

- oznaczenie rodzaju aktu;
- nazwę organu wydającego rozporządzenie;
- datę rozporządzenia;
- określenie przedmiotu rozporządzenia.

Nazwę organu wydającego rozporządzenie podaje się w brzmieniu ustalonym w przepisach o utworzeniu tego organu. W przypadku ministrów ich nazwę podaje się **według nazwy ministerstwa**, którym kierują, utworzonego na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r., o Radzie Ministrów<sup>135</sup>, z wyjątkiem Ministra Obrony Narodowej i Ministra Sprawiedliwości, których wskazuje się ich nazwami własnymi. Jako datę rozporządzenia podaje się dzień określony kalendarzowo, w którym zostało ono podpisane przez organ wydający to rozporządzenie. Jeżeli rozporządzenie jest wydawane wspólnie albo w porozumieniu z innym organem, za datę rozporządzenia przyjmuje się datę jego podpisania przez organ współuczestniczący w wydaniu rozporządzenia podpisuje je w drugiej kolejności. Datę poprzedza się zwrotem „z dnia”, a następnie zamieszcza się wskazanie dla zapisanego cyframi arabskimi ze znakiem „r.”, jako skrótem wyrazu „rok”. Oznaczenie rodzaju aktu oraz nazwę organu wydającego rozporządzenie pisze się wielkimi literami. Określenie przedmiotu rozporządzenia powinno być sformułowane możliwie najzwięźlej; nie powtarza się w nim dosłownie wskazanego w upoważnieniu ustawowym zakresu spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu ani wytycznych dotyczących jego treści, chyba że zakres spraw został zwięźle wskazany w upoważnieniu ustawowym. Określenie przedmiotu rozporządzenia rozpoczyna się od wyrazów „w sprawie (...)”. Tekst rozporządzenia rozpoczyna się od przytoczenia przepisu ustawy zawierającego upoważnienie ustawowe, jako

---

<sup>135</sup> Tekst jednolity, Dz.U. z 2003 r., Nr 24, poz. 199, ze zm.

podstawy prawnej wydania rozporządzenia<sup>136</sup>. Jeżeli upoważnienie ustawowe jest wyrażone w kilku przepisach, jako podstawę prawną wydania rozporządzenia przytacza się przepis, który wskazuje organ upoważniony do jego wydania oraz określa zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu. Podstawę prawną wydania rozporządzenia wyraża się zwrotem: „Na podstawie art. (...) ustawy (...), (tytuł ustawy z oznaczeniem dziennika urzędowego, w którym została ogłoszona ta ustawa i jej zmiany albo ostatni tekst jednolity i jego zmiany ogłoszone do dnia wydania rozporządzenia) zarządza się, co następuje. Podaje się w oznaczeniu po roku, Numer i pozycja, np.: Dz.U. z 2019 r., Nr 35, poz. 908. Jeżeli w upoważnieniu ustawowym jako organ właściwy do wydania rozporządzenia wskazano ministra określonego nazwa działu administracji wymienia się przepis prawny, mocą którego minister wydający to rozporządzenie kieruje działem administracji rządowej wskazanym w upoważnieniu ustawowym.

Jeżeli właściwość organu wskazanego w upoważnieniu ustawowym jako organ właściwy do wydania rozporządzenia przejął inny organ albo jeżeli organ wskazany w upoważnieniu ustawowym przestał istnieć, a jego kompetencje przejął inny organ, w odnośniku do podstawy prawnej wydania tego rozporządzenia wymienia się przepis prawny przekazujący kompetencje organu wskazanego w przepisie upoważniającym organowi wydającemu rozporządzenie. Tytuł ustawy, w której jest zamieszczony przepis upoważniający, wraz z oznaczeniem dziennika urzędowego, w którym została ogłoszona ta ustawa i jej zmiany albo ostatni tekst jednolity i jego zmiany, przytacza się tylko w podstawie prawnej rozporządzenia, a w treści rozporządzenia ustawę tę powołuje się skrótowo, przytaczając tylko jej tytuł.

Podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną rozporządzenia jest paragraf. Każdą samodzielną myśl ujmuje się w odrębny paragraf (§), który – w

---

<sup>136</sup> Z kolei tekst ustawy i zarządzenia rozpoczyna się od wskazania przepisu prawnego, na podstawie którego uchwała albo zarządzenie są wydawane.

miarę możliwości – powinien być jednozdaniowy. Paragrafy można dzielić na ustępy (ust.), ustępy na punktu (pkt), punkty na litery, a litery na *tiret*. Podział ten wynika z faktu, że samodzielna myśl może wyrażać zespół zdań, co powoduje konieczność podziału paragrafu na ustępy i ewentualnego dalszego podziału ustępów na mniejsze jednostki redakcyjne, o ile jest to konieczne. Podział paragrafu na ustępy wprowadza się również w przypadku, gdy między zdaniami wyrażającymi samodzielne myśli występują powiązania treściowe, ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny paragraf. W obrębie ustępu zawierającego wyliczenie wyróżnia się dwie części: wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty. Wyliczenie może kończyć się częścią wspólną, odnoszącą się do wszystkich punktów. Dalszego wyliczenia dokonuje się, wprowadzając odpowiednio: w obrębie punktów – litery, a w obrębie liter – *tiret*.

**Ustęp** oznacza się cyfrą arabską z kropką bez nawiasu, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego paragrafu, a przy przywoływaniu – skrótem [ust.] bez względu na liczbę i przypadek oraz cyfrą arabską nie zaznaczając kropki. **Punkt** oznacza się w obrębie danego ustępu, a przy powoływaniu – skrótem [pkt] bez względu na liczbę i przypadek oraz cyfrą arabską nie stosując nawiasu. Każdy punkt kończy się średnikiem, a ostatni kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów. W takim przypadku kropkę stawia się po części wspólnej. Wyliczenie w obrębie punktów (tzw. litery) oznacza się małymi literami alfabetu łacińskiego, z wyłączeniem liter właściwych tylko językowi polskiemu (ą, ć, ę, ł, ń, ó, ś, ź, ż), z nawiasem z prawej strony, z zachowaniem ciągłości alfabetycznej w obrębie punktu, a przy powoływaniu – skrótem [lit.] bez względu na liczbę i przypadek oraz literą alfabetu łacińskiego nie stosując nawiasu. Każdą literę kończy się przecinkiem, a ostatnią średnikiem albo kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich liter. W takim przypadku średnik albo kropkę stawia się po części

wspólnej. Każde tiret kończy się przecinkiem, a ostatnie przecinkiem, średnikiem albo kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich tiret. W takim przypadku przecinek, średnik albo kropkę stawia się w części wspólnej. Przy powoływaniu tiret oznacza się wyrazem „tiret” i wyrażonym słownie numerem porządkowym tego tiret. W celu systematyzacji wyższego stopnia. I tak paragrafy grupuje się w rozdziały, rozdziały – w działy, a działy łączy się w tytuły. Jednostki systematyzacyjne wyższego stopnia stosuje się tylko w przypadku, gdy co najmniej w stosunku do jednej z nich zastosowano uprzednio odpowiednie jednostki systematyzacyjne niższego stopnia.

**W przepisach merytorycznych** można wydzielić przepisy ogólne i przepisy szczegółowe. W przepisach ogólnych rozporządzenia:

- 1). Określa się jego przedmiot, w szczególności wtedy, gdy tytuł rozporządzenia jest zwięzły i nie zawiera szczegółowej informacji o wszystkich sprawach regulowanych w rozporządzeniu, rozpoczynając przepis od wyrazów: „Rozporządzenie określa (...)”;
- 2). Zamieszcza się postanowienia o stosowanych w rozporządzeniu definicjach i skrótach.

W przepisach szczegółowych nie reguluje się tych spraw, które zostały wyczerpująco unormowane w przepisach ogólnych. Jeżeli określone elementy uściślające treść kilku przepisów szczegółowych powtarzają się w tych przepisach, wydziela się je w jeden wspólny przepis i zamieszcza się w przepisach ogólnych albo w bezpośrednim sąsiedztwie tych przepisów szczegółowych, w których te elementy występują. Jeżeli od któregoś z elementów przepisu szczegółowego przewiduje się wyjątki lub któryś z elementów tego przepisu wymaga uściślenia, przepis formułujący wyjątki lub uściślenia zamieszcza się bezpośrednio po danym przepisie szczegółowym. Przepisy szczegółowe zamieszcza się w następującej kolejności:

- 1). Przepisy prawa materialnego,



- 2). Przepisy o organach (przepisy ustrojowe),
- 3). Przepisy o postępowaniu przed organami (przepisy proceduralne, procedury).

Przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. W przepisach ustrojowych zamieszcza się przepisy o utworzeniu organów albo instytucji, ich zadaniach i kompetencjach, ich organizacji, sposobie ich obsadzania oraz o tym, jakim podmiotom podlegają lub jakie podmioty sprawują nad nimi nadzór. Natomiast w przepisach proceduralnych określa się sposób postępowania przed organami albo instytucjami strony i innych uczestników postępowania, ich prawa i obowiązki w postępowaniu oraz rodzaje rozstrzygnięć, które zapadają w postępowaniu, i tryb ich wzruszenia.

Akt normatywny może zawierać ponadto załączniki. Zamieszcza się w nich w szczególności wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym. Odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych aktu normatywnego. Rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydawane. Można również wydać rozporządzenie po dniu ogłoszenia ustawy, w której jest zamieszczony przepis upoważniający do jego wydania, a przed dniem wejścia w życie tej ustawy, przy czym w takim przypadku termin wejścia w życie rozporządzenia wyznacza się na dzień nie wcześniejszy niż dzień wejścia w życie ustawy upoważniającej do wydania tego rozporządzenia. Rozporządzenie można zmieniać rozporządzeniem późniejszym, wydanym na podstawie tego samego, nadal obowiązującego przepisu upoważniającego, przez organ, który wydał rozporządzenie zmieniane, albo przez organ, który przejął właściwość organu, który wydał rozporządzenie zmieniane. Wówczas w tytule rozporządzenia zmieniającego określenie przedmiotu rozporządzenia rozpoczyna się od zwrotu: „zmieniające rozporządzenie w sprawie (...)”, pomijając nazwę organu, który wydał rozporządzenie zmieniane, i datę wydania

tego rozporządzenia, a także oznaczenie dzienników urzędowych, w których zostało ogłoszone rozporządzenie zmieniane i jego zmiany albo ostatni tekst jednolity i jego zmiany. Zmiana [nowelizacja] rozporządzenia polega na uchyleniu niektórych jego przepisów (art.), zastąpieniu niektórych przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niego nowych przepisów. Na oryginalnym egzemplarzu rozporządzenia zamieszcza się podpis organu wydającego to rozporządzenie. Jeżeli upoważnienie do wydania rozporządzenia są co najmniej dwa organy, na oryginalnym egzemplarzu rozporządzenia zamieszcza się podpis każdego z tych organów. Jeżeli rozporządzenie jest wydawane w porozumieniu z innym organem, na oryginalnym egzemplarzu rozporządzenia zamieszcza się podpis organu wydającego rozporządzenie oraz podpis organu, w porozumieniu z którym jest ono wydawane. Podpisu organu, w porozumieniu z którym rozporządzenie jest wydawane, nie zamieszcza się w tekście rozporządzenia ogłaszanym w dzienniku urzędowym. W przypadku innych form współuczestnictwa w wydawaniu rozporządzenia na oryginalnym egzemplarzu rozporządzenia na oryginalnym egzemplarzu rozporządzenia zamieszcza się tylko podpis organu, który wydaje to rozporządzenie. Do projektu rozporządzenia dołącza się uzasadnienie.

### **Akty administracyjne**

Akt administracyjny jako czynność prawna stanowi zmierzające do wywołania bezpośrednich skutków prawnych władcze, kierowane na zewnątrz administracji oświadczenie woli kompetentnego podmiotu wykonującego zadania z zakresu administracji publicznej, wyrażające rozstrzygnięcie co do konsekwencji prawnych, a więc konsekwencji normy bądź norm generalnych, dla zindywidualizowanego tak od strony podmiotowej, jak i przedmiotowej stanu faktycznego, dotyczące indywidualnie wskazanych przedmiotów,

wyznaczając im zachowania w konkretnie określonych sytuacjach, w sposób bezpośredni wywołując zamierzony skutek prawny i w ten sposób załatwiając sprawę<sup>137</sup>.

**Akt administracyjny charakteryzuje się** następującymi cechami:

- 1). jest aktem stosowania prawa administracyjnego; podstawę jego wydania stanowią jedynie ogólnie obowiązujące przepisy prawa; z reguły podstawa ta będzie się mieścić a w administracyjnym prawie materialnym;
- 2). jest czynnością podejmowaną przez organ administracji w znaczeniu funkcjonalnym, czyli przez podmiot zaliczony przez ustawodawcę wprost do kategorii organów administracyjnych bądź podmiot prawnie upoważniony do wykonywania zadań administracji publicznej także za pomocą aktów o charakterze władczym;
- 3). jest oświadczeniem woli właściwego organu, a więc przejawem woli wyrażającym zamiar wywołania skutku prawnego w postaci ustanowienia, zmiany lub zniesienia stosunku prawnego; przy czym akt administracyjny wywołuje zawsze skutki w sferze prawa administracyjnego, może jednak wywoływać skutki również w innych dziedzinach prawa, na przykład cywilnego;
- 4). akt administracyjny jest czynnością władczą i jednostronną; nie każda czynność jednostronna będzie aktem administracyjnym, a jedynie ta, w której organ władczo rozstrzyga o konsekwencjach prawnych danego stanu faktycznego; adresat aktu w zasadzie nie ma większego wpływu na ustalenie jego praw i obowiązków przez organ administracji – może jedynie uczestniczyć w postępowaniu przygotowawczym dany akt administracyjny; z jednostronności aktu wynika bezwzględny charakter praw i obowiązków tworzonych przez akt administracyjny; adresat aktu administracyjnego nie może się w związku z tym zwolnić ze skutkiem prawnym od obowiązku określonego w skierowanym do

---

<sup>137</sup> K. M. Ziemiński, Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji, Poznań 2005, s. 516.

niego akcie administracyjnym poprzez zawarcie umowy z osobą trzecią o wykonanie tego obowiązku; ponadto charakter władczy aktu administracyjnego przejawia się w tym, że jego wykonanie jest zabezpieczone możliwością zastosowania przymusu państwowego; z tą cechą związane jest także domniemanie ważności aktu administracyjnego oznaczające, że istnieje on i obowiązuje tak długo, dopóki w odpowiednim trybie nie zostanie uchylony lub zmieniony;

5). charakteryzuje się podwójną konkretnością – zarówno w określeniu adresata, którego akt administracyjny dotyczy, jak i w oznaczeniu indywidualnej sprawy, którą akt administracyjny rozstrzyga; ta cecha pozwala na odróżnienie aktów administracyjnych od aktów normatywnych;

6). jest czynnością dwustronnie wiążącą, to znaczy, że uprawnienia i obowiązki, jakie z niego wynikają, dotyczą zarówno organu administracyjnego, jak i adresata; przy czym są to uprawnienia i obowiązki o charakterze nieekwiwalentnym<sup>138</sup>.

Doktryna prawa administracyjnego dokonuje różnego rodzaju klasyfikacji aktów administracyjnych w zależności od przyjęcia kryterium podziału. Bardzo często stosowanym podziałem jest podział na akty zewnętrzne i akty wewnętrzne, w oparciu o kryterium adresata aktu albo też sfery działania administracji, w której dany akt zostaje podjęty. **Akty zewnętrzne** to akty kierowane do podmiotów niepodporządkowanych więzami zależności służbowej lub organizacyjnej podmiotowi wydającemu dany akt. Akty te dla swej ważności wymagają wyraźnej podstawy prawnej ich podjęcia. Najbardziej typowym aktem administracyjnym jest decyzja administracyjna, która może przybrać postać szczególną: koncesji, licencji czy zezwolenia. **Z kolei akty wewnętrzne** wydawane są w sferze wewnętrznej działania administracji i kierowane są do podmiotów znajdujących się w pozycji podległości

---

<sup>138</sup> K. Kłosowska-Lasek, Akt administracyjny – pojęcie, [w:] Encyklopedia prawa administracyjnego, red. M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek, Warszawa 2010, s. 51.

organizacyjnej czy służbowej w stosunku do organu wydającego akt. Wydawanie tych aktów wiąże się bezpośrednio z obowiązkami i uprawnieniami wyływającymi z kierowania przez jednostkę wyższego stopnia pracą jednostek stopni niższych. Wystarczającą podstawę ich podjęcia stanowią ogólne normy kompetencyjne, a procedura ich podejmowania nie jest uregulowana ustawowo. Do aktów wewnętrznych nie ma zastosowania egzekucja administracyjna, a ewentualne sankcje za ich niewykonanie opierają się na odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej. Równocześnie jednak za pomocą aktów o charakterze wewnętrznym nie można ingerować w prawa podmiotowe osób trzecich. Przykładami aktów administracyjnych o charakterze wewnętrznym może być polecenie służbowe i rozkaz<sup>139</sup>.

Podział na akty konstytutywne i deklaratoryjne dotyczy aktów o charakterze zewnętrznym i opiera się na kryterium zdeterminowania aktu administracyjnego przez podstawę prawną lub inaczej – sposobu kształtowania stosunków prawnych. Akty konstytutywne to akty o twórczym charakterze – tworzą, zmieniają lub uchylają stosunki prawne, a skutek powstaje z mocy samego aktu, a nie z mocy ustawy. Dlatego akty te obowiązują *ex nunc* (od teraz), a więc od chwili ich wydania (doręczenia) w ostatecznej formie. Aktami konstytutywnymi są wszystkie decyzje oparte na uznaniu administracyjnym, np. decyzja o pozwoleniu na budowę. Akty deklaratywne nie tworzą nowej sytuacji prawnej, a jedynie „podciągają dane stany faktyczne pod normy prawne w sposób wiążący”. Skutki prawne zdeterminowanie są całkowicie przez normy ustawowe; nie wynikają natomiast z samego aktu, stąd akty deklaratoryjne obowiązują *ex tunc* (od wtedy), czyli od chwili, w której dana obowiązująca norma ustawowa znalazła zastosowanie. Zmiana aktu deklaratoryjnego może wynikać jedynie ze zmiany stanowiących jego podstawę unormowań ustawowych. Dlatego w stosunku do tego typu aktów można mówić o

---

<sup>139</sup> Zob. K. Kłosowska-Lasek, Akty administracyjne – klasyfikacja, [w:] Encyklopedia prawa administracyjnego, red. M. Domagała, A. Haładaj, S. Wrzosek, Warszawa 2010, s. 53.

prawomocności materialnej, w przeciwieństwie do aktów konstytutywnych, które mogą zyskać jedynie prawomocność formalną. Akty deklaratoryjne zawierają w sobie pewne elementy konstytutywne, jednakże nie o charakterze materialnym, lecz proceduralnym. Do czasu bowiem wydania aktu deklaratoryjnego przewidziane w nim prawa i obowiązki adresata aktu istnieją już wcześniej, od momentu zaistnienia zdarzeń, z którymi norma prawna łączy ich powstanie, jednakże do chwili wydania aktu deklaratoryjnego pozostają niejako „w zawieszeniu”, np. przyznanie świadczenia emerytalnego. Aktami deklaratoryjnymi nie są jednak zaświadczenia, będące czynnością o charakterze faktycznym, oświadczeniem wiedzy, a nie woli organu<sup>140</sup>.

Jak zauważono wcześniej, typowym przykładem aktu administracyjnego o charakterze zewnętrznym jest decyzja administracyjna, której wydanie jest regulowane procedurą administracyjną określoną w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego, zwanej dalej k.p.a.<sup>141</sup>.

Orzecznictwo sądowe wprowadziło rozróżnienie procesowego i materialnego pojęcia decyzji administracyjnej. Pierwsze zostało wywiedzione z art. 104, 105 i 107 k.p.a., natomiast drugie ustalone na podstawie poglądów doktryny. W wypadkach wątpliwych przesłankę kwalifikowania zaskarżonego aktu jako decyzji administracyjnej stanowić ma pojęcie materialne decyzji administracyjnej konstruowane z elementów niespornych w nauce prawa administracyjnego, zaś pojęcie procesowe daje podstawę do kontroli poprawności jej formy oraz procedury podjęcia<sup>142</sup>.

Według prof. **Jana Zimmermanna** decyzja w znaczeniu materialnym to akt administracyjny charakteryzujący się jednostronnością, zewnętrżnością, konkretnością i indywidualnością, załatwiający sprawę administracyjną, czyli wyznaczający wiążące konsekwencje normy prawa

---

<sup>140</sup> Tamże, s. 53.

<sup>141</sup> Tekst jednolity, Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071, ze zm.

<sup>142</sup> B. Adamiak, J. Borowski, (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. 9 zaktualizowane i rozszerzone, Warszawa 2008, s. 482.

**materialnego dla danego stanu faktycznego.** Jeżeli ustawodawca zawrze w normie prawnej minimum elementów wystarczających do tego, aby po połączeniu ich ze stanem faktycznym mogła powstać sprawa administracyjna, to oznacza to, że zastrzegł dla załatwienia takiej sprawy formę decyzji administracyjnej, nawet jeżeli nie uczynił tego wprost. Równocześnie można wyróżnić decyzje administracyjne o wyłączenie formalnoprocesowym charakterze, czyli takie, które nie załatwiają sprawy administracyjnej co do istoty (nie konkretyzują normy prawa materialnego), a nazwano je decyzjami wyłącznie w celu zapewnienia ich adresatom możliwości obrony. Chodzi tu o sformułowanie art. 104 § 2, k.p.a., zgodnie z którym decyzjami są nie tylko akty, które rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części, ale również akty, które „w inny sposób kończą sprawę w danej instytucji”. Do tej drugiej kategorii aktów można zaliczyć: decyzję o umorzeniu postępowania, decyzję o odmowie wznowienia postępowania, decyzję o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie nieważności<sup>143</sup>. Co do zasady organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu postępowania administracyjnego stanowią inaczej. Zgodnie z art. 107 k.p.a.

**decyzja powinna zawierać następujące elementy:**

- oznaczenie organu administracji publicznej;
- datę wydania;
- oznaczenie strony lub stron;
- rozstrzygnięcie;
- uzasadnienie faktyczne i prawne;
- pouczenie, czy i w jakim trybie służby od niej odwołanie;
- podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji lub, jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym

---

<sup>143</sup> J. Zimmermann, Polska jurysdykcja administracyjna, Warszawa 1996, s. 134-140.

podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu lub podpisem osobistym.

Decyzja w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi. Dodatkowo przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja. Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodem odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa. Można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony; nie dotyczy wydanych na skutek odwołania. Fakultatywnie organ może odstąpić od uzasadnienia decyzji również w przypadkach, w których z dotychczasowych przepisów ustawowych wynikała możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa państwa lub porządek publiczny. Przepis prawa może uzależniać wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie). W takim przypadku decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. Zwracając się do innego organu o zajęcie stanowiska, należy zawiadomić o tym stronę postępowania. Organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, obowiązany jest przedstawić je niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania, chyba że przepis prawa przewiduje inny termin. Organ ten może w razie potrzeby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające. Zajęcie stanowiska przez ten organ następuje w drodze postanowienia, na które służy stronie zażalenie. W przypadku niezajęcia stanowiska w terminie należy poinformowanie o tym strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Decyzję doręcza się stronom na piśmie lub za



pomocą środków komunikacji elektronicznej, a w przypadkach wymienionych w art. 14 § 2 k.p.a.<sup>144</sup> decyzja może być stronom ogłoszona ustnie. Od chwili doręczenia lub ogłoszenia decyzji organ administracji publicznej, który ją wydał, jest nią związany, o ile kodeks nie stanowi inaczej. Ustawa przewiduje możliwość uzupełniania doręczonej lub ogłoszonej decyzji lub prostowania występujących w niej błędów. Uzupełnienia decyzji co do rozstrzygnięcia bądź co do prawa odwołania, wniesienia w stosunku do decyzji powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego albo sprostowania zamieszczonego w decyzji pouczenia w tych kwestiach można dokonać na żądanie strony lub z urzędu. Zarówno możliwość wystąpienia strony z takim żądaniem, jak i dokonanie uzupełnień bądź sprostowań z urzędu następuje w terminie czternastu dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji. Uzupełnienie lub odmowa uzupełnienia decyzji następuje w formie postanowienia. W przypadku wydania takiego postanowienia termin dla strony do wniesienia odwołania, powództwa lub skargi biegnie od dnia jego doręczenia lub ogłoszenia.

Ponadto organ administracji publicznej może z urzędu lub na żądanie strony prostować w drodze postanowienia błędy pisarskie i rachunkowe oraz inne oczywiste omyłki w wydanych przez ten organ decyzjach. Organ, który wydał decyzję, wyjaśnia w drodze postanowienia na żądanie organu egzekucyjnego lub strony wątpliwości co do treści decyzji. Na postanowienie w sprawie sprostowania i wyjaśnienia służy zażalenie.

W toku postępowania organ administracji publicznej wydaje postanowienia. Dotyczą one poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania, lecz nie rozstrzygają o istocie sprawy, chyba że przepisy kodeksu postępowania administracyjnego stanowią inaczej.

**Postanowienie powinno zawierać następujące elementy:**

---

<sup>144</sup> Zgodnie z tym przepisem sprawy mogą być załatwiane ustnie, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

- oznaczenie organu administracji publicznej;
- datę jego wydania;
- oznaczenie strony lub stron albo innych osób biorących udział w postępowaniu;
- powołanie podstawy prawnej;
- rozstrzygnięcie;
- pouczenie, czy i w jakim trybie służy na nie zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do jego wydania lub, jeżeli postanowienie wydane zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu lub podpisem osobistym.

W przeciwieństwie do decyzji elektronicznej postanowienie powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne tylko wtedy, jeżeli służy na nie zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego oraz gdy wydane zostało na skutek zażalenia na postanowienie. Postanowienia, od których służy stronom zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego, doręcza się na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W przypadkach wymienionych w art. 14 § 2 k.p.a. postanowienia mogą być stronom ogłaszane ustnie. Postanowienie, które może być zaskarżone do sądu administracyjnego, doręcza się stronie wraz z pouczeniem o dopuszczalności wniesienia skargi oraz uzasadnieniem faktycznym i prawnym.

Z kolei typowym przykładem aktu administracyjnego występującego w sferze wewnętrznej jest polecenie służbowe<sup>145</sup>. Jak każdy akt administracyjny o charakterze wewnętrznym, polecenie służbowe jest wydawane w warunkach podległości i podporządkowania. Podstawę jego wydania stanowią przepisy o służbowej podległości adresata polecenia. Może ono być wydane jedynie w zakresie, w jakim rozciąga się zależność służbowa. Polecenie służbowe jest

---

<sup>145</sup> O poleceniu służbowym pisał J. Łętowski, *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972.

środkiem oddziaływań kierowniczych jednostkowych i jest dyrektywą skierowaną przez zwierzchnika służbowego do podległego mu pracownika lub pracowników, określającą sposób wykonania ciężących na adresacie polecenia obowiązków. Za pomocą polecenia służbowego można nałożyć na adresata również nowe zadania, ale jedynie mieszczące się w ramach tzw. racjonalnej reszty, a więc odpowiadające charakterem i rodzajem obowiązkom przypisanym do danego stanowiska służbowego. Polecenia służbowe musi się mieścić w granicach prawa, to znaczy musi zostać wydane przez osobę do tego upoważnioną, w granicach jej kompetencji, zaś treść polecenia (nakaz działania lub zaniechania) nie może być sprzeczna z prawem. Ewentualny konflikt między przełożonym a podwładnym co do zgodności polecenia służbowego z prawem lub co do jego zasadności jest różnie rozstrzygany przez ustawodawcę w zależności od przepisów normujących daną zależność służbową, jednak ogólne zasady są podobne<sup>146</sup>.

Zgodnie z ogólnymi przepisami prawa pracy pracownik jest obowiązany wykonywać pracę sumiennie i starannie oraz stosować się do poleceń przełożonych, które dotyczą pracy, jeżeli nie są one sprzeczne z przepisami prawa lub umową o pracę<sup>147</sup>.

Regulacja dotycząca podległości wydanym przez przełożonych poleceniom jest bardziej szczegółowa w pragmatykach służbowych pracowników administracji publicznej. Wykonywanie poleceń przełożonego należy do podstawowych obowiązków tych pracowników. Jeżeli jednak pracownik administracji publicznej jest przekonany, że polecenie jest niezgodne z prawem albo zawiera znamiona pomyłki, jest on obowiązany poinformować o tym na piśmie swojego bezpośredniego przełożonego. W razie pisemnego potwierdzenia polecenia jest obowiązany je wykonać, zawiadamiając

---

<sup>146</sup> K. Kłosowska-Lasek, Polecenie służbowe, [w:] Encyklopedia prawa administracyjnego, red. M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek, Warszawa 2010, s. 56-57.

<sup>147</sup> Zob. art. 100 ust. 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r., - Kodeks pracy, tekst jednolity, Dz.U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94, ze zm.

jednocześnie kierownika jednostki, w której jest zatrudniony. Należy zauważyć, że jedynie ustawa o pracownikach urzędów państwowych wyraźnie stwierdza, że w przypadku, gdy w toku dalszego postępowania okaże się, że zastrzeżenia urzędnika były uzasadnione, przełożony, który wydał polecenie, ponosi z tego tytułu odpowiedzialność. Jeżeli wykonanie polecenia wiązałoby się z popełnieniem przestępstwa, wykroczenia lub groziłoby niepowetowanymi stratami, pracownik administracji publicznej nie wykonuje takiego polecenia, o czym niezwłocznie informuje (w zależności od miejsca zatrudnienia) dyrektora generalnego urzędu lub kierownika jednostki, w której jest zatrudniony<sup>148</sup>.

Szczególną formą polecenia służbowego jest rozkaz wydawany funkcjonariuszom administracji publicznej (np. Policji, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu). Funkcjonariusz obowiązany jest odmówić wykonania rozkazu lub innego polecenia, jeśli wykonanie rozkazu lub innego polecenia łączyłoby się z popełnieniem przestępstwa. O odmowie wykonania takiego rozkazu lub polecenia funkcjonariusz powinien zameldować szefowi danej służby z pominięciem drogi służbowej<sup>149</sup>. Odmowa wykonania lub niewykonanie rozkazu w każdym innym przypadku pociąga za sobą odpowiedzialność dyscyplinarną funkcjonariusza<sup>150</sup>.

## **Porozumienia i umowy**

---

<sup>148</sup> Art. 18 ustawy z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn. Dz.U. z 2001r., Nr 86, poz. 953, ze zm.); art. 77 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r., o służbie cywilnej (Dz.U. z 2008 r., Nr 227, poz. 1505, ze zm.) oraz art. 25 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r., o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2008 r., Nr 223, poz. 1458, ze zm.).

<sup>149</sup> Art. 58 ust. 2-3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku, o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687); art. 63 ust. 2-3 ustawy z dnia 12 października 1990 r., o Straży Granicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r., Nr 116, poz. 675, ze zm.); art. 79 ust. 2-3 ustawy z dnia 24 maja 2002 r., o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., Nr 29, poz. 154, ze zm.).

<sup>150</sup> Art. 132 ust 2 oraz ust. 3 pkt 1 ustawy o Policji oraz art. 135 ust.1; ust. 2 pkt 2 ustawy o Straży Granicznej; art. 230 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r., o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2010 r., Nr 79, poz. 523, ze zm.).

Nauka prawa administracyjnego wyróżnia w ramach form działania administracji publicznej umowy cywilnoprawne i umowy publicznoprawne<sup>151</sup>, przy czym pojęcie umów publicznoprawnych nie jest jednolicie definiowane. Najczęściej pojęciem umowy publicznoprawnej obejmuje się umowy o charakterze publicznoprawnym (dla odróżnienia od umów cywilnoprawnych wykorzystywanych przez administrację publiczną), zaliczając do nich umowy administracyjne oraz porozumienia administracyjne. Cechą upodabniającą je do umów cywilnoprawnych jest względna równorzędność stron oraz nie władczy charakter. Można także spotkać poglądy, zgodnie z którymi porozumienie administracyjne jest osobną, w stosunku do umów publicznoprawnych, formą działania administracji publicznej. Umowy publicznoprawne w tym znaczeniu charakteryzują się tym, że w przeciwieństwie do porozumienia, zawieranego zawsze między dwoma podmiotami administracji publicznej, stanowią one czynności dwu-,wielostronne, w wyniku których dochodzi do przesunięcia zadań oraz kompetencji publicznoprawnych na podmioty prawa prywatnego. Jako przykłady tego typu umów publicznoprawnych można podać umowy o świadczenie usług medycznych zawierane przez określone podmioty prawa publicznego z takimi podmiotami, jak niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej czy osoby wykonujące zawody medyczne; umowy, na mocy których organ Inspekcji Weterynaryjnej powierza lekarzom weterynarii niebędącym pracownikami Inspekcji Weterynaryjnej wykonywanie takich czynności, jak szczepienia ochronne czy badanie zwierząt wprowadzonych na rynek<sup>152</sup>. Termin: umowa administracyjna z reguły rezerwowany jest dla formy działania administracji publicznej niewystępującej aktualnie w polskim prawie, stąd

---

<sup>151</sup> Rozróżnienie to jednak nastrocza często wiele trudności na gruncie obowiązującego porządku prawnego, stąd przykładowo B. Jaworska-Dębska wskazuje na potrzebę uwzględnienia, obok form umów o typowo cywilnoprawnym lub publicznoprawnym charakterze, również form mieszanych, zawierających w różnych proporcjach elementy zarówno cywilno-, jak i administracyjnoprawne; tak: B. Jaworska-Dębska, Umowy we współczesnej administracji [w:] Umowy w administracji, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008, s. 27-29.

<sup>152</sup> Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna – zagadnienia ogólne, wyd. 3, Warszawa 2004, s. 93; K. M. Ziemiński, Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji, Poznań 2005, s. s. 145-147.

opisywanej na przykładzie prawa niemieckiego bądź (rzadziej) prawa francuskiego. Akcentuje się, że typowa umowa administracyjna *sensu stricto* jest formą alternatywną dla aktu administracyjnego, zawierana jest między administracją publiczną a podmiotem zewnętrznym (obywatelem) i podlega kontroli sądów administracyjnych<sup>153</sup>.

W związku z tym dla odróżnienia umów zawieranych przez administrację publiczną na podstawie prawa administracyjnego i wywołujących skutki w sferze tego prawa od umów cywilnoprawnych w doktrynie używa się często terminu: umowa publicznoprawna. Umowa, jako forma działania administracji publicznej, może być zwłaszcza wykorzystywana w sferze prywatyzacji zadań publicznych, i to zarówno o charakterze gospodarczym (gospodarka komunalna), jak i niegospodarczym (pomoc społeczna, ochrona zdrowia, kultura, promocja zatrudnienia, itd.)<sup>154</sup>.

Stanisław Biernat wskazuje, że w kontekście prywatyzacji umowy mogą pełnić różne funkcje<sup>155</sup>, jednak szczególne znaczenie jego zdaniem mają umowy będące formą przekazywania przez organy(zakłady) państwowe lub komunalne zadań publicznych na rzecz podmiotów niepublicznych. W przypadku umów o charakterze publicznoprawnym właściwy organ lub zakład administracyjny upoważnia (w drodze takiej umowy) podmiot niepubliczny do przejęcia i wykonywania zadań publicznych, a podmiot niepubliczny zobowiązuje się przejąć te zadania i należycie je wykonać. Wśród zasadniczych elementów takich umów można wyróżnić: określenie obowiązków podmiotu niepublicznego, składających się na wykonywanie danego zadania publicznego; warunki finansowe, na jakich następuje przejęcie zadań przez podmiot

---

<sup>153</sup> E. Ochendowski, Prawo administracyjne. Część ogólna, wyd. VII, Toruń 2006, s. 210-211.

<sup>154</sup> Zob. S. Biernat, Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna, Warszawa-Kraków 1994, s. 120; L. Zacharko, S. Nitecki, Umowa – jako forma prywatyzacji zadań publicznych w świetle ustawy o pomocy społecznej, [w:] Umowy w administracji, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008, s. 446-447.

<sup>155</sup> Zdaniem tego autora umowy często są podstawą stosunków między podmiotami wykonującymi zadania publiczne z obywatelami – odbiorcami świadczeń, czy też w drodze umownej mogą być tworzone niektóre podmioty przejmujące wykonanie zadań publicznych, np. spółki. Tak S. Biernat, Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna, Warszawa-Kraków 1994, s. 120.

niepubliczny; zobowiązanie podmiotu publicznego do dotowania albo wspierania w inny sposób działalności podmiotu niepublicznego wykonującego zadania będące przedmiotem umowy; postanowienia chroniące obywateli, a w szczególności gwarantujące ciągłość, niezawodność i należyłą jakość świadczeń; postanowienia dotyczące kontroli i nadzoru podmiotu publicznego nad sposobem wykonywania zadań przez podmiot niepubliczny; zasady odpowiedzialności podmiotu niepublicznego wykonującego zadania; a także postanowienia dotyczące czasu, na jaki umowa jest zawierana oraz przyczyny jej wypowiedzenia lub rozwiązania. W przypadku wykorzystywania umów prawa cywilnego jako formy działania administracji w doktrynie najczęściej uznaje się, że sama konstrukcję prawną umowy reguluje prawo cywilne, natomiast zakres dopuszczalności jej stosowania oraz warunki posługiwania się umową przez podmioty administracji publicznej określa prawo administracyjne<sup>156</sup>.

Natomiast umowy zawierane przez administrację publiczną na zasadach określonych w prawie administracyjnym nie są w polskim systemie prawnym przedmiotem ogólnej regulacji prawnej. Nie ma również generalnego upoważnienia dla organów administracji do zawierania tego typu umów<sup>157</sup>.

Umowy cywilnoprawne i umowy publicznoprawne jako forma działania administracji publicznej nie stanowią dla siebie konkurencji, lecz wzajemnie się uzupełniają. Umowa cywilnoprawna jest wykorzystywana w administracji w zakresie zarządu mieniem publicznym i nie może być stosowana do przekazywania zadań publicznych i kompetencji do stosowania władczych form działania (taką funkcję może spełniać jedynie umowa publicznoprawna)<sup>158</sup>.

---

<sup>156</sup> Zob. M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 123; zob. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 121-128.

<sup>157</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 231.

<sup>158</sup> Por. B. Jaworska-Dębska, *Umowy we współczesnej administracji [w:] Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-OBokun, Wrocław 2008, s. 18 i nn. Autorka wskazuje, że częściej w literaturze umowom, jako instrumentom wykonywania zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego przypisuje się mimo wszystko cywilnoprawny, a nie publicznoprawny charakter.

Cechą charakterystyczną umowy cywilnoprawnej wykorzystywanej w działalności organów administracji jest z jednej strony równorzędność stron tej umowy, z drugiej jednak ograniczanie panującej w prawie cywilnym zasady swobody umów przez normy prawa administracyjnego. Najczęściej prawo administracyjne ingeruje w umowy cywilne zawierane przez administrację poprzez określenie sposobu zawierania tych umów, czasem ingerując także w możliwość wyboru określonych kontrahentów prywatnych oraz w samą treść umowy. Od umowy publicznoprawnej umowa cywilnoprawna różni się głównie mniejszą determinacją przepisami prawa administracyjnego oraz powierzeniem rozstrzygnięcia ewentualnych, wynikłych z tej umowy sporów, sądom powszechnym. Najczęstszymi przykładami nazwanych umów prawa cywilnego stosowanych przez administrację są: dzierżawa, najem, sprzedaż, dostawa, pożyczka<sup>159</sup>.

Do podstawowych zalet wykorzystywania przez administrację publiczną umów cywilnoprawnych zalicza się: 1) możliwość optymalnego kształtowania wzajemnych praw i obowiązków; 2) możliwość bezpośredniej kontroli wykonywania zaciągniętych zobowiązań; 3) obiektywne rozstrzygnięcie ewentualnych sporów przez sądy powszechne<sup>160</sup>. Umowy cywilnoprawne zawierane przez administrację publiczną pełnią dwie zasadnicze funkcje:

**1).** pozyskiwanie niezbędnych dla administracji dóbr koniecznych do wypełniania jej podstawowych zadań, a więc związanych zarówno z utrzymaniem aparatu administracyjnego, jak i umożliwiających dokonywanie świadczeń na rzecz społeczeństwa, przykładowo zakup wyposażenia biurowego, nabywanie mienia; przy czym organy administracji niejednokrotnie wyposażone są w szczególne uprawnienia, np. prawo pierwokupu; prawo może też

---

<sup>159</sup> Por. Z. R. Kmiciek, *Postępowanie administracyjne i postępowanie sądowo-administracyjne*, wyd. 4, Kraków 2003, s. 51-52; J. Lemańska, *Umowa administracyjna a umowa cywilnoprawna*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, Księga Jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka, Kraków 2001, s. 421-427; M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 134.

<sup>160</sup> Zob. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, wyd. 10, Warszawa 2011, s. 326-327; Por. E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 117.



przewidywać możliwość zastąpienia instrumentów prawa cywilnego instrumentami administracyjnoprawnymi, np. w zakresie nabywania nieruchomości organy administracji dysponują instytucją wywłaszczenia;

2). zapewnienie usług i świadczeń na rzecz społeczeństwa, których dostarczanie stanowi obowiązek administracji publicznej; mogą to być zarówno świadczenia odpłatne (np. dostarczanie energii, wody, usuwanie nieczystości – wywóz śmieci komunalnych), jak i nieodpłatne (np. świadczenia z tytułu opieki społecznej). Często świadczenia pierwszej grupy realizowane są na podstawie umów adhezyjnych, przy czym niejednokrotnie obowiązuje przymus zawarcia takiej umowy. Umowy te przyznają często wiele szczególnych uprawnień przedsiębiorstwu użyteczności publicznej wykonującemu świadczenia, jak możliwość kontroli wykonania obowiązków przez drugą stronę umowy czy stosowania kar umownych<sup>161</sup>. Z kolei istotą porozumienia administracyjnego jest uwarunkowane prawnie i faktycznie współdziałanie niezależnych w przedmiocie porozumienia podmiotów, którego treść stanowi stworzenie formalnych podstaw wspólnej realizacji określonych zadań administracyjnych lub przejęcia określonych zadań administracyjnych do realizacji z jednego podmiotu na drugi, a także podjęcie niezbędnych i zsynchronizowanych działań faktycznych i prawnych w celu wykonania zawartego porozumienia<sup>162</sup>.

Porozumienia administracyjne wykazują pewne cechy wspólne i różnice w stosunku do umów cywilnych stosowanych w działalności administracji publicznej. Do podstawowych podobieństw zalicza się: równość stron porozumienia, brak podległości służbowej czy organizacyjnej stron oraz co do zasady swobodę podjęcia decyzji w sprawie współdziałania i ukształtowania jego treści. Natomiast podstawowa różnica leży w przedmiocie (wykonywanie zadań z zakresu administracji publicznej), podstawie prawnej porozumienia

---

<sup>161</sup> Por. A. Czarkowska, Umowy adhezyjne w administracji publicznej, [w:] Umowy w administracji, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008, s. 43-48; Z. R. Kmiecik, Postępowanie administracyjne i postępowanie sądowo-administracyjne, wyd. 4, Kraków 2003, s. 51-53; por. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Prawo administracyjne, red. M. Wierzbowski, wyd. 10, Warszawa 2011, s. 327-328.

<sup>162</sup> Por. Z. Cieślak, Porozumienie administracyjne, Warszawa 1985, s. 113-114 i s. 221.

(normy prawa publicznego) oraz środkach prawnych gwarantujących wykonanie obowiązków wynikających z porozumienia<sup>163</sup>. Porozumienia administracyjne mogą być zawierane zarówno w ramach administracji rządowej, jak i samorządowej. Część poglądów dopuszcza możliwość zawierania porozumień administracyjnych z podmiotami spoza administracji<sup>164</sup>, jednak w niniejszym opracowaniu przyjęto pogląd odpowiadający się za ograniczeniem instytucji porozumienia administracyjnego jedynie do porozumień zawieranych między podmiotami administracji publicznej, współdziałanie z podmiotami spoza tej administracji klasyfikując do umów publicznoprawnych *sensu stricto*.

Mariusz Grążawski do porozumień administracyjnych, obok porozumień polegających na przekazaniu zadań lub powierzeniu wykonywania zadań administracyjnych jednemu z podmiotów zawierających porozumienie administracyjne, zalicza także utworzenie nowej jednostki organizacyjnej i przekazanie jej lub powierzenie wykonywania zadań administracyjnych przez podmioty zawierające porozumienie administracyjne *sensu stricto*<sup>165</sup>. Do cech charakterystycznych porozumień administracyjnych można zaliczyć:

- 1). równorzędność podmiotów – stron porozumienia, podmioty te nie są ze sobą powiązane więzami zależności organizacyjnej bądź służbowej; w przypadku porozumień zawieranych między wojewodą a jednostką samorządu terytorialnego wojewoda z organu nadzoru staje się równorzędnym partnerem porozumienia;
- 2). przedmiot, jakim jest współdziałanie w zakresie realizacji zadań publicznych; przy czym porozumienia mogą zostać zawarte w celu: wspólnego

---

<sup>163</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 109; Z. Cieślak, *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985, s. 105.

<sup>164</sup> Z. Cieślak, utrzymuje, że co najmniej jedna ze stron porozumienia powinna być wyposażona przez normy prawne w czynną zdolność do sprawowania funkcji administracji oraz zawierania przez nie porozumień administracyjnych z uczestnikami takiej zdolności nieposiadającymi. Przez czynną zdolność do sprawowania funkcji administracji rozumie zaś prawnie wyznaczoną możliwość nawiązywania i kształtowania przez podmiot określonych stosunków administracyjnoprawnych. Zob. Z. Cieślak, *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985, s. 119 i s. 221-222.

<sup>165</sup> Zob. M. Grążawski, *Porozumienie administracyjne jako prawna forma działania współczesnej administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2007, s. 19.

wykonania leżących w kompetencji stron porozumienia zadań (przykład: utworzenie związku komunalnego w celu realizacji nałożonych na gminy tworzące związek zadań, porozumienia zawierane między zainteresowanymi współpracą wojewodami) bądź przeniesienie pewnych zadań z jednego podmiotu na drugi (przykład: porozumienia komunalne polegające na powierzeniu jednej z gmin - stron porozumienia określonych zadań publicznych, porozumienia zawierane przez wojewodów z organami samorządu terytorialnego w sprawie powierzenia tym organom prowadzenia określonych spraw z zakresu administracji rządowej);

3). podmioty porozumienia, którymi mogą być jedynie podmioty administracji publicznej (czyli jednostki samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej);

4). zakres uprawnień i obowiązków objętych porozumieniem musi leżeć w zakresie samodzielnego decydowania podmiotów zawierających porozumienie oraz w granicach ich kompetencji;

5). wiążący charakter, ewentualne spory powstałe na tle porozumienia może rozstrzygać wspólna jednostka nadrzędna nad stronami porozumienia (może w tym celu zastosować leżące w jej dyspozycji środki nadzoru w celu wymuszenia wykonania porozumienia), w pozostałych jednak przypadkach (np. gdy brak jest wspólnej jednostki nadrzędnej lub gdy nie może ona zastosować środków nadzoru) jako środek oddziaływania pozostaje jedynie wstrzymanie się przez drugą stronę porozumienia z wykonaniem własnego zobowiązania wynikającego z porozumienia<sup>166</sup>. Do utraty mocy wiążącej porozumienia dochodzi w wyniku: osiągnięcia celów przewidzianych w tym porozumieniu,

---

<sup>166</sup> Z. Cieślak, Porozumienie administracyjne, Warszawa 1985, s. 221-223; M. Grążawski, Porozumienie administracyjne jako prawna forma działania współczesnej administracji publicznej, Bielsko-Biała 2007, s. 39-40; Z. R. Kmiecik, Postępowanie administracyjne i postępowanie sądowo-administracyjne, wyd. 4, Kraków 2003, s. 49-51; M. Ofiarska, Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2008, s. 101-104; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Prawo administracyjne, red. M. Wierzbowski, wyd. 10, Warszawa 2011, s. 322-325; ; E. Ura, E. Ura, Prawo administracyjne, wyd. 8, Warszawa 2009, s. 109; B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, (red.), Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, wyd. 2, Warszawa 2002, s. 366-370; J. Zimmermann, Prawo administracyjne, wyd. 4, Kraków 2010, s. 339-340.

zgody wszystkich zainteresowanych, może też do niego dojść w sposób określony w samym porozumieniu (np. poprzez upływ określonego czasu, na który porozumienie zostało zawarte, wypowiedzenie porozumienia przez jedną ze stron) lub na podstawie rozstrzygnięć organu administracyjnego wyższego stopnia, wspólnego dla uczestników porozumienia, o ile rozstrzygnięcie to mieści się w granicach kompetencji tego organu. W przypadku likwidacji podmiotu porozumienia (czy to w sposób generalny poprzez likwidację podmiotów danego rodzaju czy też w sposób indywidualny) również dojdzie do ustania mocy wiążącej porozumienia w stosunku do zlikwidowanego podmiotu porozumienia, przy czym w przypadku następców prawnych tego podmiotu, jeśli nie chcą kontynuować współdziałania na mocy zawartego przez poprzednika porozumienia, powinni oni wypowiedzieć porozumienie<sup>167</sup>.

Odmianą porozumień administracyjnych są porozumienia komunalne. Pojęcie to jest w różny sposób pojmowane w doktrynie, od wąskiego rozumienia, obejmującego tylko przypadki zawierania porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego, po ujęcie szerokie, oznaczające, że co najmniej jeden podmiot porozumienia komunalnego jest jednostką samorządu terytorialnego lub związkiem (międzygminnym lub powiatów)<sup>168</sup>. Biorąc pod uwagę podmioty, które zawierają porozumienie, można wyróżnić następujące rodzaje porozumień komunalnych: porozumienia zawierane przez gminę z inną gminą, miastem na prawach powiatu, powiatem, województwem, na którego terenie usytuowana jest ta gmina, lub z organem administracji rządowej; przez powiat z innym powiatem, z województwem, na którego terenie usytuowany jest ten powiat, lub z organem administracji rządowej, a także między

---

<sup>167</sup> Z. Cieślak, *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985, s. 224; M. Grążawski, *Porozumienie administracyjne jako prawna forma działania współczesnej administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2007, s. 36 i nn; E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, wyd. 8, Warszawa 2009, s. 127.

<sup>168</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 370-371.

województwami<sup>169</sup>. W wyniku zawarcia porozumienia komunalnego zadania z zakresu administracji rządowej lub z zakresu właściwości określonej jednostki (lub jednostek) samorządu terytorialnego (gminy, powiatu lub województwa) wykonuje jednostka samorządu terytorialnego, której w wyniku tego porozumienia wspomniane zadania zostały przekazane lub powierzono ich wykonanie. Jednostka ta powinna otrzymać środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania powierzonych zadań. Zawarte porozumienie powinno określać szczegółowe zasady i terminy przekazywania tych środków finansowych. W przypadku niedotrzymania terminów na przekazanie środków jednostce, której się one należały, przysługują ponadto odsetki w wysokości ustalonej dla zaległości podatkowych<sup>170</sup>.

Zawarcie porozumienia wymaga poprzedzających je określonych negocjacji i uzgodnień, podjęcia stosownej uchwały przez organ stanowiący oraz określonych czynności organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego<sup>171</sup>. Zawierając porozumienie, jednostki samorządu terytorialnego powinny przede wszystkim określić: uczestników porozumienia i czas jego trwania; zadanie (zadania) publiczne, których przekazanie (powierzenie prowadzenia) jest przyczyną zawarcia porozumienia; sposób realizacji zadania objętego porozumieniem i zasady udziału poszczególnych jednostek w kosztach realizacji; źródła finansowania i wzajemne zobowiązania finansowe związane z realizacją porozumienia; zasady wypowiedzenia i rozwiązania porozumienia oraz związane z tym zasady rozliczeń majątkowych; zasady dokonywania zmian treści porozumienia; prawa i obowiązki jednostek samorządu zawierających porozumienie; datę wejścia w życie porozumienia; zasady kontroli realizacji

---

<sup>169</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz.1591,ze zm.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, ze zm.), Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, ze zm.).

<sup>170</sup> Por. art. 8 o 74 ustawy o samorządzie gminnym; przepisy te stosuje się odpowiednio do porozumień zawieranych przez powiaty (zgodnie z art.5 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym) i województwa (zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa).

<sup>171</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 398 i nn.

zadania objętego porozumieniem; zasady składania i przyjmowania sprawozdań z przebiegu realizacji porozumienia; sposób egzekwowania obowiązków wynikających z porozumienia, a także inne zasady współdziałania zapewniające właściwą realizację zadań w trybie porozumienia<sup>172</sup>. Porozumienia zawarte między jednostkami samorządu terytorialnego oraz między tymi jednostkami a organami administracji rządowej podlegają publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Spory wynikłe na tle porozumienia komunalnego mogą mieć różny charakter. Jeśli są to spory natury kompetencyjnej, wówczas zastosowanie mają przepisy dotyczące rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego oraz między tymi jednostkami a organami administracji rządowej. Kodeks postępowania administracyjnego kompetencję do rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego przekazuje wspólnemu dla nich organowi wyższego stopnia, a w razie braku takiego organu – sądowi administracyjnemu. W przypadku sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego w różnych województwach w sprawach należących do zadań z zakresu administracji rządowej, do ich rozstrzygania odpowiedni jest minister właściwy do spraw administracji publicznej. Natomiast spory kompetencyjne między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej rozstrzyga sąd administracyjny<sup>173</sup>.

Ustawa o samorządzie gminnym rozstrzyganie sporów majątkowych wynikłych w związku z zawartym porozumieniem powierza sądom powszechnym (co ma odpowiednie zastosowanie także do porozumień zawieranych przez powiaty i województwa). Ustawodawca nie wskazał natomiast organu właściwego w sprawie ustalenia istnienia porozumienia

---

<sup>172</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 403 i 404.

<sup>173</sup> Zob. art.22 ust. 1 i 2 k.p.a. Por. także, art. 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 roku, Nr 153, poz. 1270, ze zm.), zgodnie z którym sądy administracyjne rozstrzygają spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej, oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej.

(nieistnienia porozumienia, jego unieważnienia lub rozwiązania). W doktrynie za najważniejszy uznano sąd administracyjny<sup>174</sup>.

### **Czynności faktyczne administracji publicznej**

Grupę działań faktycznych administracji wyodrębnia się w opozycji do działań prawnych, takich jak akty administracyjne generalne i indywidualne, umowy czy porozumienia. Cechą charakterystyczną działań prawnych jest to, że podejmowane są z zamiarem wywołania określonych skutków prawnych. Natomiast czynności faktyczne pozbawione są tego przymiotu, nawet jeśli jednym ze skutków (pośrednio lub bezpośrednio) będzie wywołanie określonego skutku prawnego. Czynności te podejmuje się bowiem przede wszystkim w celu wywołania określonych skutków faktycznych. Często mają one charakter pomocniczy lub uzupełniający w stosunku do działań prawnych administracji, nie wyklucza to jednak sytuacji, w których będą one podejmowane całkowicie samodzielnie. Pod pojęciem czynności faktycznych jako prawnej formy działania administracji publicznej kryje się niezmiernie zróżnicowana i liczna grupa czynności, stąd w doktrynie dokonuje się różnych klasyfikacji wewnętrznych w ramach tej grupy, nie zawsze jednak podaje się przy tym konkretne kryteria klasyfikacyjne. Najczęstszym podziałem jest podział dychotomiczny. Zastosowane kryteria: skutku prawnego<sup>175</sup> i władczości działania<sup>176</sup> pozwalają na wyodrębnienie czynności materialno-technicznych i działań społeczno-organizatorskich.

**Czynności materialno-techniczne** są formą działania administracji. Jako działania o charakterze faktycznym nie są podejmowane w celu wywołania

---

<sup>174</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 431.

<sup>175</sup> Bezpośrednim celem podejmowania czynności faktycznych administracji nie jest wywoływanie skutku prawnego, jednak część z nich może mimo to taki skutek, przynajmniej pośrednio wywołać.

<sup>176</sup> Kryterium to w odniesieniu do czynności faktycznych należy rozumieć jako możliwość jednostronnego decydowania o sytuacji prawnej lub faktycznej podmiotu administrowanego, któremu podmiot ten musi się podporządkować.

określonych skutków prawnych, a jedynie skutków o charakterze faktycznym, niemniej jednak mogą oprócz tak zwanych skutków rzeczowych wywoływać również skutki prawne, czasami nawet bezpośrednio. Jest to liczna grupa działań administracji o zróżnicowanym charakterze, przez co poszczególne rodzaje działań zaliczane do kategorii czynności materialno-technicznych mogą wykazywać nawet znaczne różnice, przykładowo w zakresie wywoływania skutków prawnych, stopnia ich władczości czy determinacji przepisami prawa. W polskiej doktrynie jako pierwszy tego typu formę działania wyraźnie wyodrębnił i opisał Jan Starościak<sup>177</sup>. Do podstawowych cech czynności materialno-technicznych można zaliczyć:

- 1). bezpośrednim celem ich podejmowania jest osiągnięcie pewnego stanu faktycznego, mogą jednak powodować przy okazji powstanie pewnych skutków prawnych materialnych bądź procesowych, czasem nawet bezpośrednio;
- 2). jako czynności władcze charakteryzują się jednostronnością, obowiązkiem podporządkowania się im przez adresatów tych czynności, niejednokrotnie wręcz współdziałania z organem administracji przy ich wykonywaniu;
- 3). w odróżnieniu od działań społeczno-organizatorskich mają z reguły znacznie bardziej skonkretyzowany charakter;
- 4). przy ich pomocy dochodzi do konkretyzacji określonych praw bądź obowiązków obywateli;
- 5). mogą być podejmowane w celu wykonania wcześniej podjętej czynności prawnej administracji, zwłaszcza aktu administracyjnego, bądź też samodzielnie;
- 6). niejednokrotnie normy prawne szczegółowo określają procedurę lub warunki ich podejmowania;
- 7). czynności materialno-techniczne dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa mogą być zaskarżone do sądu administracyjnego, pozostałe podlegają kontroli za pomocą instytucji skargi

---

<sup>177</sup> J. Starościak, Prawne formy działania administracji, Warszawa 1957, s. 296-304.



uregulowanej w kodeksie postępowania administracyjnego, zaś prawidłowość podjęcia czynności techniczno-procesowych może zostać zbadana przy okazji kontroli aktów administracyjnych podjętych w postępowaniu administracyjnym; **8).** są to czynności o bardzo zróżnicowanym charakterze, co utrudnia dokonanie w ich ramach wewnętrznej klasyfikacji opartej na jednolitym kryterium (lub stosowanych w określonej kolejności kryteriach)<sup>178</sup>.

Najczęściej jako przykłady czynności materialno-technicznych podaje się: zaświadczenia, czynności techniczno-procesowe podejmowane w ramach ogólnego postępowania administracyjnego i ogólnego postępowania podatkowego (przykładowo sporządzenie protokołu, doręczenie), czynności o charakterze technicznym podejmowane przez administrację specjalną (w tym przykładowo kierowanie przez policjanta ruchem na drodze, zatrzymanie pojazdu, dokonanie czynności sprawdzających, dokonanie przeszukania), udzielanie informacji (o charakterze konkretnym – a więc skierowanej do konkretnego adresata i dotyczącej określonej sprawy lub sytuacji, w odróżnieniu od działań ogólnoinformacyjnych o charakterze propagandowym bądź edukacyjnym zaliczanych do działań społeczno-organizacyjnych), dokonanie promulgacji aktów prawnych w odpowiednich dziennikach urzędowych, dokonanie wpisu (lub jego wykreślenie) w odpowiednich rejestrach bądź ewidencjach (przy czym niejednokrotnie prawo rozróżnia wpis jako dokonanie wiążącego rozstrzygnięcia o skutkach prawnych danej czynności – dokonywanego najczęściej w formie decyzji administracyjnej, od faktycznego dokonania wpisu w odpowiednim rejestrze lub ewidencji, stanowiącego czynność o charakterze faktycznym)<sup>179</sup>.

---

<sup>178</sup> K. Kłosowska, Czynności faktyczne jako prawna forma działania administracji, Rzeszów 2009, s. 134 i s. 235; K. Kłosowska-Lasek, Czynności materialno-techniczne, [w:] Encyklopedia prawa administracyjnego, red. M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek, Warszawa 2010, s. 55.

<sup>179</sup> Por. K. Kłosowska, Czynności faktyczne jako prawna forma działania administracji, Rzeszów 2009, s. 78-134; zob. B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, (red.), Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, wyd. 2, Warszawa 2002, s. 379-382; por. E. Ura, E. Ura, Prawo administracyjne, wyd. 8, Warszawa 2009, s. 111-112; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Prawo administracyjne, red. M. Wierzbowski, wyd. 10, Warszawa 2011, s. 331-332;

**Z kolei działania społeczno-organizatorskie** nazywane także społeczno-organizacyjnymi lub działalnościami społeczno-organizatorskimi) są formą działania administracji o charakterze nie władczym, tzn. że podmiot administrowany nie musi się im podporządkować. Działania tego typu spełniają ważną funkcję wspierającą i uzupełniającą podstawową działalność administracji publicznej podejmowaną w innych formach. Na konieczność ich wyodrębnienia zwrócił uwagę Jan Starościak, w swojej książce na temat prawnych form działania administracji. Podkreślił, że działalności tej nie można identyfikować z „przekonywaniem”, gdyż z jednej strony przekonywanie następuje nie tylko w drodze rozwijania działalności społeczno-organizatorskiej (na przykład przy uzasadnianiu decyzji), z drugiej zaś skuteczność stosowania środków społeczno-organizacyjnych nie zależy wyłącznie od siły przekonywania<sup>180</sup>.

Działalność tego typu jest pomocna (a często wręcz niezbędna) w wykonywaniu przez administrację publiczną jej funkcji organizatorskiej w aktywizowaniu środowisk społecznych do współdziałania, w podnoszeniu świadomości społecznej (może więc przyczyniać się do kształtowania społeczeństwa obywatelskiego), czy promowaniu dobrego wizerunku administracji publicznej jako pewnego zwartego systemu bądź poszczególnych organów i instytucji wchodzących w skład tej administracji. Kiedy działania te były wyodrębniane po raz pierwszy, wskazywano na ich podobieństwo do działalności organizacji społecznych (stąd ich nazwa). Współcześnie rola działań społeczno-organizatorskich jest równie ważna jak kiedyś, może nawet coraz ważniejsza, dlatego warto byłoby dokonać głębszej interpretacji nazwy tych działań, dostosowanej do realiów współczesnych. W związku z tym można byłoby zaproponować następującą interpretację dwuczłonowego terminu „społeczno-organizatorskie”. Pierwszy człon oznacza, „**społeczne**” iż są **to działania podejmowane w interesie społecznym** oraz nakierowane na interakcję ze społeczeństwem (choć w danym stanie faktycznym nie musi do

---

<sup>180</sup> J. Starościak, Prawne formy działania administracji, Warszawa 1957, s. 282-295.

niej dojść). Podjęcie tego typu działań ma na celu wykonanie nałożonych na administrację publiczną zadań; często jest to jedyna dostępna forma. Zadania te zaś powinny być akceptowane społecznie i wynikać z konkretnych potrzeb społecznych. W przeciwnym razie ich wykonywanie nie spotka się z pozytywnym odzewem ze strony społeczeństwa. Na marginesie należy jednak dodać, iż administracja ma czasami do wykonania zadania nie do końca akceptowane społecznie i wówczas umiejętnie podjęte działania społeczno-organizatorskie, jako działania wspierające, mogą wpłynąć na opinię społeczną i zmianę społecznego nastawienia.

Drugi zaś człon – „**organizatorskie**” (organizacyjne) oznacza dynamiczny, inicjatorski charakter podejmowanych aktywności i działań. Administracja, rezygnując ze środków przymusu państwowego, pełni rolę kreatora życia społecznego – zachęca, promuje pewne postawy czy zachowania, wspomaga działalność i inicjatywę obywateli, prowadzi akcje informacyjne i uświadamiające; słowem – staje się „organizatorem życia społecznego”. Nie oznacza to bynajmniej wszechobecnej ingerencji państwowej w życie obywateli; wręcz przeciwnie – prawidłowo wykorzystywana forma działań o charakterze społeczno-organizacyjnym powinna, **po pierwsze**: wspomagać inicjatywę obywateli, „wymuszać” niejako ich samodzielność i samowystarczalność, kształtować społeczeństwo obywatelskie; **po drugie**: być w coraz większym stopniu wykorzystywana jako alternatywa dla władczych form działania i funkcjonowania administracji<sup>181</sup>. Do głównych cech działań społeczno-organizatorskich zalicza się:

**1).** działania tego typu, jako działania o charakterze faktycznym, nie są podejmowane w celu wywołania określonych skutków prawnych; w przeciwieństwie jednak do czynności materialno-technicznych skutków prawnych nie wywołują, choć mogą znacząco wpłynąć na treść i zastosowanie

---

<sup>181</sup> Por. K. Kłosowska, Czynności faktyczne jako prawna forma działania administracji, Rzeszów 2009, s. 163-164.

innych, w tych władczych form działania administracji, na przykład na treść decyzji administracyjnej czy aktu prawa miejscowego;

2). mają charakter nie władczy, to znaczy adresat takich działań nie ma obowiązku się im podporządkować czy współdziałać przy ich podejmowaniu, sam więc decyduje, czy z nich skorzystać: mimo jednak, że działalność administracji w tej formie nie może być wsparta zastosowaniem przymusu państwowego, nie jest wyłączona możliwość zastosowania innych środków, jak nagrody, odznaczenia, wyróżnienia;

3). cel tych czynności musi się mieścić w ramach zadań postawionych przez prawo danemu organowi administracyjnemu; ze względu jednak na to, że przy ich pomocy nie dochodzi do bezpośredniego tworzenia praw lub obowiązków obywateli, nie wymagają szczególnej podstawy prawnej ich podejmowania (wystarczające są ogólne normy kompetencyjne);

4). prawo nie przewiduje jednolitej procedury ich podejmowania, a niejednokrotnie stopień ich prawnej formalizacji jest stosunkowo niski;

5). są one podejmowane z własnej inicjatywy administracji (choć nie jest wykluczone, że określone zadania nałożone na administrację będą niejako wymuszały dla ich prawidłowej realizacji podejmowanie pewnych działań społeczno-organizatorskich);

6). kierowane są z reguły do szerszego kręgu podmiotów (natomiast to, ile osób faktycznie zdecyduje się „skorzystać” z apeli czy uczestniczyć w zorganizowanym spotkaniu z przedstawicielami administracji publicznej, nie ma już większego znaczenia);

7). zadania administracji mogą być wykonywane przy pomocy jedynie tej formy lub też działania społeczno-organizatorskie mogą stanowić formę uzupełniającą, wspierającą działania administracji w innych formach;

**8).** z reguły mają na celu zmianę działalności społeczeństwa w pożądanym kierunku i polegają głównie na informowaniu, ostrzeganiu, instruowaniu czy wspieraniu radą obywateli czy innych podmiotów<sup>182</sup>.

Najczęściej jako przykłady tego typu działalności administracji wymienia się aktywizowanie środowisk społecznych do współdziałania w realizacji określonego zadania (przykładowo przy budowie gminnych dróg czy zagospodarowaniu terenów w ich pobliżu), prowadzenie różnego typu poradnictwa: prawnego, psychologicznego, pedagogicznego) w ramach pomocy społecznej, działalność popularyzatorską (na przykład w sprawach rolnictwa, korzystania z dofinansowania z funduszy Unii Europejskiej) czy działalność promocyjną (na przykład jednostki samorządu terytorialnego)<sup>183</sup>.

---

<sup>182</sup> Zob. K. Kłosowska, Czynności faktyczne jako prawna forma działania administracji, Rzeszów 2009, s. 160-163; por. K. Kłosowska-Lasek, Działania społeczno-organizatorskie, [w:] Encyklopedia prawa administracyjnego, red. M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek, Warszawa 2010, s. 56.

<sup>183</sup> B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, (red.), Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, wyd. 2, Warszawa 2002, s. 384-386; por. Z. R. Kmieciak, Postępowanie administracyjne i postępowanie sędow-administracyjne, wyd. 4, Kraków 2003, s. 54; por. E. Ura, E. Ura, Prawo administracyjne, wyd. 8, Warszawa 2009, s. 120; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Prawo administracyjne, red. M. Wierzbowski, wyd. 10, Warszawa 2011, s. 355; zob. J. Zimmermann, Prawo administracyjne, wyd. 4, Kraków 2010, s. 355; K. Kłosowska, Czynności faktyczne jako prawna forma działania administracji, Rzeszów 2009, s. 164-168.

### Rozdział III.

## Informacja w działalności administracji publicznej

### 1. Pojęcie informacji

W obecnej dobie, gdy tak szybko rozwijają się nowoczesne technologie komunikacyjne znaczenia nabiera informacja. Staje się ona „towarem” coraz bardziej dostępnym, której treści mogą być różne i stawać się przyczyną poważnych zmian pozycji społecznej osób lub przeobrażeń instytucji, której w końcu dostępność i sposoby upowszechniania w życiu społecznym wymagają podjęcia działań kontrolnych w celu ochrony osób i dóbr przed nieuprawnionym pozyskiwaniem czy rozpowszechnianiem. Z pojęciem informacji spotkać można się w wielu naukach: pragmatyce, cybernetyce, semiotyce czy teorii organizacji zarządzania, a także w prawie administracyjnym. W działaniach instytucji, w tym organizacji publicznych, informacja jest jednym z podstawowych elementów regulujących stosunki między jej częściami, relacje między organizacją a jej otoczeniem, a przede wszystkim jest to czynnik wpływający na powodzenie działań, zwłaszcza z punktu widzenia trafności decyzji kierowniczych<sup>184</sup>. Termin informacja zaczerpnięty z języka łacińskiego: *informatio/informationis*, *informo* – oznacza: wizerunek, zarys, pojęcie, kształtować, tworzyć, wyobrażać sobie, przedstawiać i opisywać<sup>185</sup>. W języku potocznym informację definiować można w ujęciu przedmiotowym i czynnościowym. W sensie przedmiotowym przez informację można rozumieć: wiadomość, komunikat, obwieszczenie, zaś w ujęciu czynnościowym, jest nią powiadomienie o czymś, przekazanie dotyczącej czegoś wiadomości odbiorcy,

---

<sup>184</sup> J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1975, s. 413; zob. W. Falkiewicz, *Podjęmowanie decyzji kierowniczych*, Warszawa 1971, s. 37.

<sup>185</sup> Słownik łacińsko-polski, opracował K. Kumaniecki, Warszawa 1983, s. 260.

adresatowi indywidualnemu lub zbiorowemu<sup>186</sup>. Analizując treść pojęcia informacja, należy wskazać, iż jest elementem procesu komunikacji, który to proces polega na przenoszeniu informacji między dwoma podstawowymi podmiotami: nadawcą i odbiorcą. Proces ten nazywamy również łącznością. W komunikacji można odróżnić następujące elementy procesu: **źródło** (wytwarzające wiadomości), **nadawcę** (podmiot przekazujący wiadomość za pomocą sygnału), **kanal komunikacyjny** (indywidualne połączenie między nadawcą i odbiorcą zmierzające do wymiany informacji), **odbiorca** (element, do którego informacja dociera), **język** (w którym informacja jest przesyłana) i **adresat** (element, dla którego informacja jest przeznaczona)<sup>187</sup>. Według Wiesława Falkiewicza, informacja jest w umowny i uproszczony sposób czynnikiem, który zwiększa naszą wiedzę o otaczającej nas rzeczywistości<sup>188</sup>. Jest to własność przysługująca nośnikowi zwanemu sygnałem, której istotą jest redukcja niepewności, potencjalna wiadomość<sup>189</sup>. Istnieją trzy koncepcje pojmowania informacji: **syntaktyczna, semantyczna i pragmatyczna**. Wszystkie one dotyczą prawdopodobieństw dostarczenia sygnału. W naukach o organizacji i zarządzaniu poprzez informację rozumie się komunikat, jak też dane. Jan Zieleniewski przez informację rozumie zawiadomienie przekazane przez informującego i przyjęcie przez informowanego do wiadomości o czymś, co informowanemu przedtem nie było znane. Z informacją łączą się **nośniki informacji**, którymi są pewne rzeczy służące przeniesieniu informacji stanowiące pośrednictwo pomiędzy nadawcą a odbiorcą, **środki transportu**<sup>190</sup>. Z kolei Andrzej Koźmiński i Dariusz Jemielniak za informację uznają każdą treść (komunikat) docierającą do nas ze świata zewnętrznego, swoiste odwzorowanie rzeczywistości zawarte w świadomości ludzkiej. Z informacją wiążą wiedzę rozumianą jako zorganizowany zasób informacji, który został

---

<sup>186</sup> Informacja [w:] Powszechna encyklopedia filozofii, red. A. Maryniarczyk, t. IV, Lublin 2003, s. 824.

<sup>187</sup> W. Kieżun, Podstawy organizacji i zarządzania, Warszawa 1980, s. 271-727.

<sup>188</sup> W. Falkiewicz, Podejmowanie decyzji kierowniczych, Warszawa 1971, s. 37.

<sup>189</sup> Informacja [w:] Encyklopedia PWN, red. J. Wojnowski, t. 12, Warszawa 2002, s. 126.

<sup>190</sup> J. Zieleniewski, Organizacja i zarządzanie, Warszawa 1975, s. 414.

zapamiętany, zapisany i zmagazynowany w celu wykorzystania dla realizacji celów i misji organizacyjnych<sup>191</sup>. Z pojęciem informacji w organizacjach, z punktu widzenia ich skutecznego działania, rozpatrywać należy cechy informacji, jak istnienie czy też budowę systemów informacyjnych i kanały łączności<sup>192</sup>. Według Ricky'ego W. Griffina informacje dzielić można na **użyteczne i bezużyteczne**. Informacje użyteczne, tj. dające się wykorzystać, cechują się dokładnością, aktualnością, pełnością i odpowiedniością. Informacja dokładna to taka, która odzwierciedla rzeczywistość w sposób trafny i wiarygodny. Informacja aktualna to taka, która jest dostępna w momencie podejmowania odpowiednich działań i decyzji na działanie. Aktualność nie jest związana ściśle w tym przypadku z szybkością jej dostarczenia. Informacja kompletna (pełna), to taka, która daje pełny zestaw wszelkich potrzebnych faktów i szczegółów. Jej przeciwieństwem jest informacja niepełna, na podstawie której można wyrobić sobie niedokładny lub zniekształcony obraz rzeczywistości. I ostatnia – odpowiedniość, informacja odpowiednia, to taka, która jest użyteczna w szczególnych warunkach i w odniesieniu do konkretnych potrzeb<sup>193</sup>. Inna klasyfikacja informacji proponowana przez Witolda Kieżuna to podział na informacje pierwotne i pochodne. Informacja pierwotna analityczna poprzez selekcję oraz agregację ulega przetworzeniu i przekształceniu w informację pochodną, np. dane z dokumentów analitycznych księgowości lub dane statystyczne<sup>194</sup>. Znacznie szerszą klasyfikację typów informacji można znaleźć u Witolda Jarzębowskiego, który wyróżnił informacje otrzymywane mimowolnie oraz celowo. Informacje mimowolne otrzymywane, jakkolwiek o niewielkim znaczeniu z punktu widzenia zarządzania, pochodzą z naszego otoczenia (z natury). Zadaniem informacji przekazywanych celowo jest

---

<sup>191</sup> A. K. Koźmiński, D. Jemielniak, Zarządzanie od podstaw, Warszawa 2008, s. 255-256; Por. A. Barczewska-Dziobek, Informacja w działalności administracji publicznej, [w:] Biurotechnika w administracji publicznej, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, red. Agata Barczewska-Dziobek, Maria Bosak, Katarzyna Kłosowska-Lasek, Rzeszów 2012, s. 80-81.

<sup>192</sup> W. Kieżun, Podstawy organizacji i zarządzania, Warszawa 1980, s. 270.

<sup>193</sup> R. W. Griffin, Podstawy zarządzania organizacjami, Warszawa 2005, s. 724-726.

<sup>194</sup> W. Kieżun, Podstawy organizacji i zarządzania, Warszawa 1980, s. 273.



wywołanie konkretnego skutku u odbiorcy. Informacje przekazywane celowo z kolei podzielił on na informacje pierwotne oraz przetworzone; pierwsze z nich mają charakter informacji źródłowych, drugie natomiast zawierają już sformułowane wnioski, sądy lub decyzje<sup>195</sup>. Według wspomnianego autora informacje mogą być:

- 1). Pierwotne, mają charakter doraźny, nierejestrowany, skierowane bezpośrednio do odbiorcy;
- 2). Pierwotne rejestrowane o powtarzalnych zjawiskach (np. notka na marginesie);
- 3). Przetwarzane z informacji pierwotnych według konkretnego schematu (np. bilans);
- 4). Przetwarzane z informacji świeżo uzyskanych z udziałem elementów twórczych;
- 5). Przetworzone z informacji pierwotnych, świeżo zdobytych i pochodzących spoza instytucji, stanowiące podstawę decyzji strategicznych; oraz
- 6) Sprawozdawcze i orientacyjne.

Inaczej różnicuje on informacje, wzięwszy pod uwagę ich wpływ na podejmowanie decyzji. Według takiego kryterium **wyróżnił informacje**: 1) dotyczące działań nieobjętych programem; 2) inicjujące i ustalające programy; 3) dostarczające danych do określonej strategii postępowania; 4) wywołujące program; 5) podające do wiadomości wyniki działań<sup>196</sup>.

Mając na uwadze administrację publiczną jako szczególny rodzaj organizacji funkcjonującej w oparciu m.in. o zasadę legalizmu, można postawić pytanie, czy na gruncie norm regulujących strukturę i działanie administracji występuje pojęcie informacji. Odpowiedź jest twierdząca, jednakże zauważyć należy brak legalnej jednorodnej definicji informacji – próby jej zdefiniowania podejmowane były na gruncie doktryny w kontekście wykładni jednej z

---

<sup>195</sup> W. Jarzębowski, Nowoczesne biuro. Organizacja i technika, Warszawa 1980, s. 93-94.

<sup>196</sup> Tamże, s. 94; G. March, A. Simon, Teoria organizacji, Warszawa 1964, s. 361 i nn.

kluczowych zasad prawa administracyjnego – zasady jawności. Wojciech Taras traktuje informacje jako jedną z form działania organów administracji, na której realizację składają się co najmniej trzy elementy określone w przepisach, tj. określenie organu właściwego do udzielenia informacji, krąg adresatów informacji i zakres przekazywanej informacji<sup>197</sup>.

Informacją nazywa on „oświadczenie wiedzy funkcjonariusza organu administracji państwowej albo innego podmiotu administracyjnego, dotyczące określonego stanu faktycznego, stanu prawnego czy wynikających z nich konsekwencji prawnych. Takie oświadczenie wiedzy nie wywołuje bezpośrednio żadnych skutków prawnych, lecz może mieć wpływ na realizację pewnych uprawnień lub obowiązków odbiorcy informacji czy też z osób trzecich”<sup>198</sup>. W ustawach można spotkać pojęcie informacji publicznej<sup>199</sup>, informacji niejawnej<sup>200</sup>, informacji o środowisku<sup>201</sup>, itp. Informacja publiczna określona została przez ustawodawcę w ujęciu przedmiotowym jako każda informacja o sprawach publicznych. W ustawie określono, jakie rodzaje informacji o organach administracji publicznej i podejmowanych przez nie zadaniach publicznych, jak również warunkach ich realizacji stanowią przedmiot informacji publicznej<sup>202</sup>. Informacją niejawną określa się zbiorczo tajemnicę państwową i tajemnicę służbową<sup>203</sup>. Informacją o środowisku to

---

<sup>197</sup> W. Taras, *Informowanie obywateli przez administrację*, Wrocław 1992, s. 50-51.

<sup>198</sup> W. Taras, *Pojęcie „informacja” jako narzędzie badania administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 12, s. 34-35.

<sup>199</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 ze zm.

<sup>200</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r., o ochronie informacji niejawnych, Dz.U. z 2010 r., Nr 182, poz. 1228; Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r., o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym, Dz.U. z 2007 r., Nr 52, poz. 343.

<sup>201</sup> Ustawa z dnia 3 października 2008 r., o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. z 2008 r., Nr 199, poz. 1227, ze zm.

<sup>202</sup> Art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej, art. 6, zob. również A. Barczewska-Dziobek, J. Dziobek-Romański, *Information on natural environment as realization of an individual's right to good administration*, [w:] *Proceedings of the 8<sup>th</sup> international conference on human right. The Rights to knowledge and Information in a Heterogenic Society*, ed. B. Sitek, J. J. Szczerbowski, A. W. Bauknecht, A. Kaczyńska, Cambridge Scholars Publishing 2009, s. 418.

<sup>203</sup> T. Szewc, *Publicznoprawna ochrona informacji*, Warszawa 2007, s. 112 i n.

znajdujące się w posiadaniu organu administracji publicznej lub dla niego przeznaczone informacje dotyczące m.in.: stanu elementów środowiska oraz wzajemnego oddziaływania między tymi elementami; emisji i zanieczyszczeń oddziałujących lub mogących oddziaływać na środowisko; środków i działań (w tym analiz gospodarczych i założeń), które mają faktycznie lub potencjalnie wpływ na poszczególne elementy środowiska lub ich ochronę, oraz raportów w tym zakresie; stanu zdrowia, bezpieczeństwa i warunków życia ludzi w zakresie oddziaływania na nie stanu środowiska i emisji czy też stanu obiektów kultury oraz budowlanych w zakresie oddziaływania na nie stanu środowiska i emisji<sup>204</sup>.

### **Informacja w procesie decyzyjnym**

Dla oceny znaczenia informacji dla procesu decyzyjnego, konieczne jest na wstępie choćby pobieżne wyjaśnienie istoty i etapów procesu decyzyjnego. Pod pojęciem procesu decyzyjnego rozumiemy konkretny proces myślowy bądź sztuczny realizujący funkcję podejmowania decyzji. Decyzją w tym rozumieniu można nazwać wybór konkretnej alternatywy<sup>205</sup>. Decyzja jest wynikiem konkretnego procesu służącego dokonaniu najbardziej trafnego wyboru<sup>206</sup>.

Proces decyzyjny obejmuje sekwencję wzajemnie powiązanych ze sobą etapów. W literaturze przedmiotu wymienia się m.in. następujące etapy procesu decyzyjnego:

- 1). Określenie problemu, którego dana decyzja dotyczy;
- 2). Określenie celów, które mają zostać osiągnięte w wyniku podjętej decyzji;
- 3). Określenie alternatyw decyzyjnych;

---

<sup>204</sup> Art. 9 ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

<sup>205</sup> A. Habuda, L. Habuda, *Teorie decyzji w odniesieniu do administracji publicznej*, [w:] *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, red. L. Habuda, Wrocław 2000, s. 13.

<sup>206</sup> J. Supernat, *Techniki decyzyjne i organizatorskie*, Wrocław 2003, s. 93 i nn; E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2006, s. 160.

- 4). Określenie ograniczeń mających wpływ na selekcję celów;
- 5). Mechanizm sprzężenia zwrotnego<sup>207</sup>.

Inne ujęcie tego procesu prezentuje sześć etapów, na które składa się:

- 1). Rozeznanie i zdefiniowanie sytuacji decyzyjnej;
- 2). Identyfikacja alternatywnych możliwości;
- 3). Ocena wariantów;
- 4). Wybór najlepszego wariantu;
- 5). Wdrożenie wybranego wariantu;
- 6). Obserwacja wyników i ocena<sup>208</sup>.

Na racjonalny proces podejmowania decyzji składają się następujące etapy:

- 1). identyfikacja problemu;
- 2). identyfikacja ograniczeń i kryteriów decyzji;
- 3). określenie możliwych rozwiązań;
- 4). ocena możliwych rozwiązań;
- 5). wybór rozwiązania<sup>209</sup>.

Powyższe systematyki ukazują, iż dla realizacji każdego etapu procesu decyzyjnego konieczne jest zgromadzenie pewnych i aktualnych informacji, co jednak w praktyce występuje rzadko. Możliwość otrzymywania pełnej informacji zmniejsza się wraz ze złożonością problemu decyzyjnego, długością rozpatrywanego okresu, itp. Przestrzeń pomiędzy wiedzą dostępną a wiedzą pełną o rzeczywistości nazywa się luką informacyjną. Luka informacyjna występuje również w sytuacji, gdy zbieranie zbyt szczegółowych informacji okaże się dla decydenta nieopłacalne<sup>210</sup>.

Niezależnie od luki informacyjnej w trakcie pozyskiwania i przekazywania informacji mogą wystąpić różnorakie zniekształcenia informacji

---

<sup>207</sup> E. Knosala, Zarys nauki administracji, Warszawa 2006, s. 181.

<sup>208</sup> R. W. Griffin, Podstawy zarządzania organizacjami, Warszawa 2005, s. 274.

<sup>209</sup> M. H. Mescon, M. Albert, F. Kheudouri, Management Individual and Organizational Effectiveness, New York 1985, s. 178.

<sup>210</sup> W. Jarzębowski, Nowoczesne biuro. Organizacja i technika, Warszawa 1980, s. 100.

skutkujące tym, że decydent otrzymuje informację wypaczoną. Wszystkie te elementy muszą być uwzględnione przy podejmowaniu decyzji, albowiem podstawą decyzji jest informacja. W procesie decyzyjnym można wyodrębnić trzy zasadnicze fazy: faza przed decyzyjna, faza decyzyjna oraz faza po decyzyjna. W trakcie fazy przed decyzyjnej następuje zebranie informacji, ich selekcja, agregacja i przetworzenie. Druga część tej fazy obejmuje analizę informacji, sformułowanie problemu decyzyjnego i ustalenie możliwych wariantów jego rozwiązania. Faza decyzyjna, która jest właściwą fazą procesu decyzyjnego, nie skutkuje wyłącznie podejmowaniem decyzji, a więc dokonywaniem konkretnego wyboru możliwego wariantu działania, ale musi być również zakomunikowana innym osobom w zakresie treści, sposobu jej realizacji oraz kontroli decyzji. Faza po decyzyjna obejmuje wyznaczenie wykonawcy decyzji oraz kontrolę jej realizacji<sup>211</sup>.

Fakt dostępu decydenta do informacji pozwala dokonać klasyfikacji decyzji w oparciu o kryterium dostępu decydenta do informacji i wyodrębnić: decyzje podejmowane w warunkach pełnej informacji, decyzje podejmowane w warunkach ryzyka oraz decyzje podejmowane w warunkach niepewności<sup>212</sup>.

Decyzje zapadające w warunkach pełnej informacji są nazwane pewnymi, jednakże takie sytuacje zdarzają się rzadko i raczej mają charakter modelowy i idealny; zakłada się w nich, że decydent posiada pełną informację co do celów, alternatyw i ich skutków. W praktyce działania administracji publicznej ma to miejsce przy podejmowaniu decyzji programowalnych<sup>213</sup>. Jak podtrzymuje Herbert Simon, prawie w każdej sytuacji kierownicy podejmują decyzje w warunkach tzw. ograniczonej racjonalności<sup>214</sup>, co oznacza, że podejmują

---

<sup>211</sup> W. Jarzębowski, *Nowoczesne biuro. Organizacja i technika*, Warszawa 1980, s. 102-105.

<sup>212</sup> E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2006, s. 170; R. W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2005, s. 285-286; A. Habuda, L. Habuda, *Teorie decyzji w odniesieniu do administracji publicznej*, [w:] *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, red. L. Habuda, Wrocław 2000, s. 16.

<sup>213</sup> E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2006, s. 171.

<sup>214</sup> H. A. Simon, *Making, Management, Decisions: The role of Intuition and Emotion*, „*Academy of Management Executive*”, February 1987, s. 57-63.

możliwie logiczne decyzje w granicach wyznaczonych przez niepełną informację i ich umiejętności spożytkowania tej informacji. Dzieje się tak dlatego, że pozyskanie nowych informacji może być niemożliwe ze względu na czas lub koszt, bądź niektóre informacje, zwłaszcza dotyczące przyszłości, mogą być obiektywnie niedostępne decydentowi (np. brak prognoz)<sup>215</sup>. Model podejmowania decyzji w warunkach ograniczonej racjonalności nazywany jest modelem administracyjnym i polega na podejmowaniu decyzji przy założeniu, że decydent dysponuje niepełną i niedoskonałą informacją lub działa na zasadzie ograniczonej racjonalności, bądź też ma skłonność do zadowalania przy podejmowaniu decyzji pierwszym dopuszczalnym rozwiązaniem. Model ten nie wskazuje, w jaki sposób decyzje powinny być podejmowane, lecz dokonuje faktycznego opisu sposobu behawioralnego podejmowania tych decyzji<sup>216</sup>. Kolejnym typem decyzji wyodrębnionym w oparciu o kryterium dostępu do informacji są decyzje podejmowane w warunkach niepewności. Zapadają one, gdy decydent nie wie, co może się wydarzyć i nie jest w stanie przewidzieć skutków decyzji. Decyzje takie są wynikiem braku istotnych informacji dotyczących celów, wartości poszczególnych alternatyw oraz dostępnych środków realizacyjnych<sup>217</sup>. Zdaniem Jerzego Supernata do podejmowania decyzji w warunkach niepewności lub przynajmniej braku pełnej wiedzy o przyszłości konieczne jest sprowadzenie problemu decyzyjnego do postaci modelowej, która umożliwi zastosowanie metody sformułowanej dla sytuacji ryzyka i niepewności<sup>218</sup>. Spełnienie tego warunku jest konieczne z punktu widzenia powodzenia zamierzonych efektów wywołanych podjętą właściwą decyzją. Model problemu decyzyjnego zawierać powinien cztery podstawowe elementy: 1. **określenie** przynajmniej dwóch osiągalnych bądź wykonalnych kierunków działania, 2. **określenie** przyszłych zdarzeń mogących mieć wpływ

---

<sup>215</sup> J. A. F. Stoner, C. Wankel, *Kierowanie*, Warszawa 1994, s. 135-138.

<sup>216</sup> R. W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2005, s. 294-295.

<sup>217</sup> E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2006, s. 172.

<sup>218</sup> J. Supernat, *Decydowanie w zarządzaniu. Problemy, metody, techniki*, Wrocław 1997, s. 48.

na wyniki kierunków działania (informacje o rezultatach działań i okolicznościach warunkujących je w przyszłości), 3. **określenie** wartości, jaką ma dla decydenta każdy z możliwych wyników działania (każdemu kierunkowi działania i okolicznościom jego ziszczenia się można nadać określoną wartość), 4. **określenie** ryzyka lub niepewności co do stanów w przyszłości (dotyczą ryzyka lub niepewności co do uzyskanej w przyszłości korzyści, ponieważ jest ona uzależniona zarówno od wyboru określonego kierunku działania, jak również określonego stanu rzeczywistości w czasie przyszłym)<sup>219</sup>.

Dla ustalenia optymalnej decyzji w warunkach niepewności przyjąć można różnego rodzaju strategie, których cechą wspólną jest dążenie do przekształcenia sytuacji niepewności w sytuację pewną, jej równoważną:

- 1). Maksymalizacji korzyści (oblicza się korzyść dla każdego z możliwych kierunków działania i wybierany jest ten, który może przynieść największe korzyści, ewentualnie niższe koszty);
- 2). Maksymalizacji spodziewanych użyteczności, tj. relatywnej wartości spodziewanych wyników decyzji z uwzględnieniem preferencji decydenta (wybiera się wariant w danym momencie subiektywnie najbardziej użyteczny dla decydenta, uwzględniający jego skłonność lub niechęć do ryzyka);
- 3). Strategia oparta na kryterium racjonalnym (zwanym kryterium Laplace'a – zakłada, iż z jednakowym prawdopodobieństwem może wystąpić każda ewentualność (stan świata zewnętrznego), szczególnie w sytuacji niepewności; nakazuje ona obliczyć spodziewaną korzyść dla każdej decyzji i dokonać wyboru tej, która gwarantuje korzyść największą;
- 4). Strategia oparta na kryterium pesymizmu (kryterium Walda) – zakłada, iż niezależnie od tego, jaki kierunek działania podejmuje decydent, wystąpi taki stan świata zewnętrznego, który przyniesie wynik najgorszy; decydent, stosując to kryterium, identyfikuje najgorszą możliwość i wybiera działanie, które gwarantuje wynik najlepszy z najgorszych, tj. albo maksymalizujące minimalnie

---

<sup>219</sup> J. Supernat, Decydowanie w zarządzaniu. Problemy, metody, techniki, Wrocław 1997, s. 49.

zysk, albo minimalizujące maksymalne koszty; w ten sposób w sytuacji ryzyka następuje minimalizacja straty i maksymalizacja zysku;

5). Strategia oparta na kryterium optymizmu (kryterium Hurwicza) – zakłada, iż wystąpi najbardziej sprzyjający stan świata zewnętrznego, który przyniesie najlepszy z możliwych wyników, biorąc pod uwagę nasz własny współczynnik optymizmu; decydent optymistycznie nastawiony powinien wybrać decyzję najlepszą z najlepszych, tj. albo maksymalizującą maksymalny zysk, albo minimalizującą minimalny koszt;

6). Strategia minimalizacji maksymalnego żalu (kryterium Savage'a) – zakłada poniesione przez decydenta psychicznego kosztu utraconej możliwości: po dokonaniu wyboru decydent odczuwa subiektywny żal, że nie dokonał takiego wyboru, który okazał się lepszy od dokonanego wyboru, tj. działając zgodnie z tą strategią, decydent dokonuje wyboru tej decyzji, która zminimalizuje maksymalne straty<sup>220</sup>. Ostatnia kategoria decyzji wyodrębniona w oparciu o kryterium dostępu decydenta do zasobów informacyjnych obejmuje decyzje podejmowane w warunkach ryzyka. Dotyczą one sytuacji, gdy możliwości przewidywania decydenta są mniejsze niż w warunkach pełnego dostępu do informacji. W tej sytuacji, jakkolwiek nie dysponuje on pełną informacją, to jednak znane mu jest prawdopodobieństwo wystąpienia skutków decyzji<sup>221</sup>. W takich warunkach decydent wie, co się może wydarzyć, ale chce tego uniknąć, ryzykując poniesienie dużej straty<sup>222</sup>. Wybór dokonany w warunkach ryzyka charakteryzuje to, że działania, między którymi dokonuje się wyboru, mogą prowadzić do różnych konsekwencji, a przy tym decydent nie wie na pewno, ale potrafi ocenić prawdopodobieństwa wystąpienia tychże konsekwencji<sup>223</sup>. J. Zieleniewski poprzez ryzyko rozumie istnienie możliwości niepowodzenia, a w

---

<sup>220</sup> J. Supernat, Decydowanie w zarządzaniu. Problemy, metody, techniki, Wrocław 1997, s. 53-69; zob. T. Tyska, T. Zaleśkiewicz, Racjonalność decyzji. Pewność i ryzyko, Warszawa 2001, s. 55-104.

<sup>221</sup> J. A. F. Stoner, C. Wankel, Kierowanie, Warszawa 1994, s. 126; J. Penc, Sztuka skutecznego zarządzania, Kraków 2005, s. 95.

<sup>222</sup> R. W. Griffin, Podstawy zarządzania organizacjami, Warszawa 2005, s. 286.

<sup>223</sup> T. Tyska, T. Zaleśkiewicz, Racjonalność decyzji. Pewność i ryzyko, Warszawa 2001, s. 57.



szczególności stopień prawdopodobieństwa zajścia zdarzeń niezależnych od działającego podmiotu, których nie może on dokładnie przewidzieć i którym nie może w pełni zapobiec, a które odbierają działaniu walor skuteczności, korzyści i ekonomiczności<sup>224</sup>. Zdaniem Ernesta Knosali administracja publiczna często podejmuje decyzje, co do których istnieje jedynie prawdopodobieństwo osiągnięcia zamierzonego efektu. Ryzykiem nazywa on powstanie możliwości odchylenia od zamierzonych efektów działania<sup>225</sup>. Ryzyko w przeciwieństwie do niepewności jest zjawiskiem mierzalnym. Można obliczyć jaki jest stopień ryzyka. Dla określenia stopnia ryzyka można zastosować miary prawdopodobieństwa matematycznego, statystycznego i szacunkowego. Ta ostatnia miara stosowana jest najczęściej w działalności ludzkiej. Decydent na podstawie wiedzy i doświadczenia szacuje prawdopodobieństwo wystąpienia określonych zdarzeń. Warunkiem poprawności prawdopodobieństwa jest istnienie zamkniętego katalogu wyników poszczególnych działań<sup>226</sup>. Dokonywanie wyboru działań alternatywnych w procesie decydowania związane jest z istnieniem możliwości doprowadzenia przez decydenta do różnych konsekwencji, przy czym nie wie on, co może się wydarzyć. Jak piszą Tadeusz Tyszka i Tomasz Zaleśkiewicz: miarą ryzyka wyboru jest kombinacja wielkości możliwej straty i wielkości prawdopodobieństwa poniesienia tej straty. Im większa jest możliwa strata i im większe jest prawdopodobieństwo jej poniesienia, tym bardziej ryzykowne jest dane działanie<sup>227</sup>. O racjonalności decyzji ryzykownej przesądza porównanie poziomu spodziewanych rezultatów dla opcji wybranej i opcji odrzuconych<sup>228</sup>. Według teorii Jamesa Stonera i Charlesa A. Wankela, na skuteczność podejmowanych przez kierowników i menedżerów decyzji wpływa w znacznym stopniu zakres i kategoria informacji.

---

<sup>224</sup> J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1964, s.262.

<sup>225</sup> E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2006, s. 171.

<sup>226</sup> H. Niedzielska, *Ryzyko a niepewność*, Warszawa 1972, s. 111.

<sup>227</sup> T. Tyszka, T. Zaleśkiewicz, *Racjonalność decyzji. Pewność i ryzyko*, Warszawa 2001, s. 59.

<sup>228</sup> T. Tyszka, T. Zaleśkiewicz, *Racjonalność decyzji. Pewność i ryzyko*, Warszawa 2001, s. 101.

Wymieniają oni następujące typy informacji istotnych przy rozwiązywaniu problemów organizacyjnych: informacje podstawowe, informacje precyzujące i informacje o efektywności. Informacje podstawowe to uzyskiwane w trakcie identyfikacji problemu decyzyjnego i tworzenia wariantów rozwiązań alternatywnych. Tworzą one zasadniczą strukturę sytuacji decyzyjnej i obejmują możliwe do określenia warianty oraz prawdopodobne skutki wyboru każdego z nich. Obejmują treścią istotne zdarzenia mogące wystąpić w przyszłości (te przyszłe warunki teoretycy decyzji nazywają stanami natury) oraz kryteria, według jakich oceniać można określone decyzje i rozwiązania. Informacje precyzujące to te, które ukierunkowują informacje podstawowe i ułatwiają ocenę wariantów. Wskazują one prawdopodobieństwa przyszłych stanów natury oraz szanse rzeczywistego wystąpienia przewidywanych konsekwencji każdej możliwości, informują o znaczeniu każdego z kryteriów realizacji celów. Ostatnia kategoria informacji – o efektywności odnosi się do wyników różnych kierunków działania, na przykład korzyści i strat<sup>229</sup>. Trzeba jednak pamiętać, iż nie możliwe jest zebranie wszystkich informacji i przetworzenie ich; jest to swoistego rodzaju ograniczenie decyzyjne, z którego istnienia należy zdawać sobie sprawę i na czas być przygotowanym na wystąpienie kosztów własnych oraz błędnych działań. W obecnej dobie, która jest wiekiem ogromnej informacji znajdującej się w naszym środowisku życia, konieczna staje się umiejętność odpowiedniego zarządzania informacją.

### **Procesy komunikacji**

Informacja jest oczywistym składnikiem procesu komunikacji, która jest podstawą prawidłowego funkcjonowania organizacji. Komunikacja jest pojęciem bardzo pojemnym i złożonym: w zależności od dyscypliny jej ujęcie będzie zupełnie inne. Z naszego punktu widzenia jako ludzie zdobywający

---

<sup>229</sup> J. A. F. Stoner, C. Wankel, *Kierowanie*, Warszawa 1994, s. 138-139.

wiedzę i komunikujący się między sobą, istotną jest kwestia zdefiniowania i zanalizowania pojęcia komunikacji (komunikowania społecznego), które zawiera w sobie wszystkie węższe procesy porozumienia się między poszczególnymi uczestnikami grupy czy społeczeństwa<sup>230</sup>. W literaturze przedmiotu jest ogrom definicji pojęcia komunikowania. Charles Cooley jako komunikowanie określa swego rodzaju mechanizm, dzięki któremu stosunki międzyludzkie istnieją i rozwijają się, a wytworzone przez umysł ludzki symbole są przekazywane w przestrzeni i zachowywane w czasie. Z kolei John Dewey utrzymuje, że społeczeństwo istnieje nie tylko dzięki przekazywaniu informacji i komunikowaniu się między sobą, lecz jego istnienie polega na procesach przekazu i komunikowania. Inny przedstawiciel teorii komunikowania – Wilbur Schramm komunikowanie określił jako narzędzie pozwalające społeczeństwu egzystować, które ze względu na swój charakter wyróżnia ludzi spośród innych istot. Melvin DeFleur z kolei przyjął, że komunikowanie jest aktem będącym środkiem, za pomocą którego wyrażane są normy grupowe, sprawowana kontrola społeczna, przydzielane są role czy osiągnięta jest koordynacja wysiłków, natomiast dla Rudolpha Verderbera komunikowanie jest procesem transakcyjnym kreowania znaczenia przez jego uczestników zarówno na poziomie interpersonalnym, jak również publicznym<sup>231</sup>. Maciej Mrozowski podkreśla, że komunikowanie nie jest stanem czy sytuacją, lecz nieprzerwaną ludzką działalnością, aktywnością – praktyką społeczną, w której jednostki biorą udział świadomie, zmierzając do osiągnięcia wyznaczonego przez siebie celu<sup>232</sup>. Przez komunikowanie rozumieć można również rozmowę prowadzoną z inną osobą w sytuacji bezpośredniej<sup>233</sup>. Należy w tym miejscu podkreślić, że żadne z powyższych ujęć znaczenia terminu „komunikowanie” się nie stoi w stosunku do siebie w opozycji, każdy bowiem z

---

<sup>230</sup> B. Dobek-Ostrowska, *Komunikowanie polityczne i publiczne*, Warszawa 2006, s. 61-62.

<sup>231</sup> B. Dobek-Ostrowska, *Komunikowanie polityczne i publiczne*, Warszawa 2006, s. 62-63.

<sup>232</sup> M. Mrozowski, *Media masowe*, Warszawa 2001, s. 16.

<sup>233</sup> E. Mitura (red.), *Technika biurowa*, Warszawa 2007, s. 15.

autorów podkreśla inny, inaczej zaakcentowany aspekt komunikowania się. Wszystkie jednak zawierają paradygmat dwukierunkowości komunikowania się (nadawca przekazuje swój komunikat, zaś odbiorca reaguje odpowiednio i przesyła komunikat zwrotny). Upraszczając powyższe, poprzez komunikowanie się będziemy rozumieć podejmowaną w ściśle określonym kontekście wymianę werbalnych, wokalnych i niewerbalnych sygnałów (symboli) w celu osiągnięcia lepszego poziomu współdziałania<sup>234</sup>. Proces komunikacji zakłada istnienie kilku elementów powiązanych ze sobą, które decydują o charakterze komunikatu. Takimi elementami są: źródło komunikatu (nadawca), kodowanie (przekształcenie myśli na język lub inny symbol przekazu), komunikat (treść wiadomości), kanał (środek przekazu: komunikat ustny, wizualny, pisemny, elektroniczny itp.), dekodowanie (tłumaczenie komunikatu na zrozumiałą formę), odbiorca (adresat komunikatu) i sprzężenie zwrotne (informacja zwrotna o zrozumieniu przekazu)<sup>235</sup>. Komunikowanie się jako proces charakteryzują pewne cechy:

- 1). Jest procesem symbolicznym, gdyż posługuje się symbolami i znakami;
- 2). Jest procesem społecznym;
- 3). Jest relacją wzajemną;
- 4). Opiera się na indywidualnej interpretacji przekazu;
- 5). Przebiega w określonym kontekście;
- 6). Jest działaniem celowym i świadomym;
- 7). Polega na ciągłych i przemiennych oddziaływaniach<sup>236</sup>.

W teorii wyróżnia się formy komunikowania bądź to według kryterium sposobu przekazywania informacji, bądź też charakteru relacji łączącej nadawcę z odbiorcą. Zastosowanie kryterium sposobu przekazywania informacji pozwala wyróżnić komunikację:

- 1). Werbalną i niewerbalną;

---

<sup>234</sup> Z. Nęcki, *Komunikacja międzyludzka*, Kraków 1996, s. 109.

<sup>235</sup> J. Stankiewicz, *Komunikowanie się w organizacji*, Wrocław 1999, s. 68.

<sup>236</sup> B. Dobek-Ostrowska (red.), *Współczesne systemy komunikowania*, Wrocław 1997, s. 11-12.

- 2). Ustną lub pisemną;
- 3). Bezpośrednią i pośrednią.

Komunikacja werbalna polega na porozumiewaniu się za pomocą słów i tekstów pisanych, niewerbalna zaś na przekazywaniu informacji za pomocą postawy, mimiki czy gestów (tzw. mowa ciała)<sup>237</sup>. Komunikacja ustna dokonuje się w trakcie rozmowy, dyskusji osobistej, telefonicznej itp.), w których do wyrażania treści używane jest słowo mówione, komunikacja pisemna zaś ma miejsce, gdy komunikat sformułowany jest za pomocą słów lub symboli na piśmie (ma ona sformalizowany charakter)<sup>238</sup>. Komunikacja bezpośrednia polega na osobistym kontakcie nadawcy z odbiorcą, natomiast pośrednia następuje poprzez zastosowanie różnych nośników informacji<sup>239</sup>.

Charakter relacji łączącej nadawcę z odbiorcą pozwala wyodrębnić komunikację:

- 1). Jednokierunkową i dwukierunkową;
- 2). Symetryczną i niesymetryczną;
- 3). Formalną i nieformalną;
- 4). Obronną i podtrzymującą<sup>240</sup>.

Podczas komunikacji jednokierunkowej nadawca nie oczekuje informacji zwrotnej od odbiorcy, zaś w przypadku komunikacji dwukierunkowej nadawca i odbiorca utrzymują swego rodzaju sprzężenie zwrotne<sup>241</sup>. Komunikacja symetryczna dokonuje się pomiędzy osobami o takim samym lub zbliżonym statusie, natomiast niesymetryczna ma miejsce wówczas, gdy kontaktują się ze sobą osoby o różnym statusie społecznym<sup>242</sup>. Komunikacja formalna odpowiada oficjalnym zależnościom służbowym w organizacji lub określonym kanałom informacyjnym, a nieformalna obejmuje sieć aktów spontanicznego

---

<sup>237</sup> E. Mitura (red.), Technika biurowa, Warszawa 2007, s. 22-24.

<sup>238</sup> R. Griffin, Podstawy zarządzania organizacjami, Warszawa 2005, s. 597-598.

<sup>239</sup> M. Mazur, Marketing polityczny, Warszawa 2002, s. 107-110.

<sup>240</sup> B. Dobek-Ostrowska (red.), Współczesne systemy komunikowania, Wrocław 1997, s. 15-16.

<sup>241</sup> J. A. F. Stoner, C. Wankel, Kierowanie, Warszawa 1994, s. 436-437.

<sup>242</sup> B. Dobek-Ostrowska (red.), Współczesne systemy komunikowania, Wrocław 1997, s. 19.

porozumiewania się ludzi między sobą<sup>243</sup>. Komunikacja obronna polega na wywoływaniu u odbiorcy reakcji obronnych, które utrudniają lub uniemożliwiają porozumiewanie się, zaś komunikacja podtrzymująca ma miejsce wówczas, gdy zachowanie nadawcy zachęca odbiorcę do porozumiewania się<sup>244</sup>. Rozpatrując zjawisko komunikowania się z punktu widzenia procesów informacyjnych wewnątrz struktur administracji publicznej, jak również komunikacji z otoczeniem administracji, uwzględnić należy istnienie dwóch systemów komunikowania: systemu komunikowania organizacyjnego (wewnątrzorganizacyjnego) oraz systemu komunikowania publicznego. System komunikowania wewnątrzorganizacyjnego uwzględnia procesy funkcjonujące na poziomie grupowym oraz interpersonalnym. Proces takiego komunikowania jest specyficzny i zachodzi wewnątrz wyraźnie zhierarchizowanej i wydzielonej struktury. Relacja między podmiotami funkcjonującymi w ramach tej struktury ma charakter przymusowy, odbywają się w ramach tej struktury ma to charakter przymusowy, odbywają się w ramach ścisłego podporządkowania organizacyjnego, a komunikaty przebiegają przede wszystkim w kierunku pionowym (z góry w dół)<sup>245</sup>.

Proces komunikowania dotyczy zwłaszcza wydawania poleceń przez przełożonych swoim podwładnym. Wszędzie tam, gdzie ma się do czynienia z zamkniętą, formalną strukturą instytucjonalną i jasno określonym aparatem zarządzania i rolami jego uczestników, można wyodrębnić cztery kierunki komunikowania się pomiędzy członkami:

1). **W dół** – polegający na przesyłaniu wytycznych, dyrektyw, poleceń, rozporządzeń, informacji od jednostek usytuowanych na szczycie struktury do osób adresatów znajdujących się na niższych szczeblach struktury organizacyjnej;

---

<sup>243</sup> R. Griffin, Podstawy zarządzania organizacjami, Warszawa 2005, s. 600-602 i s. 605-608.

<sup>244</sup> J. A. F. Stoner, C. Wankel, Kierowanie, Warszawa 1994, s. 443.

<sup>245</sup> B. Dobek-Ostrowska (red.), Współczesne systemy komunikowania, Wrocław 1997, s. 107.

- 2). **W górze** – będący wyrazem reakcji podwładnych na płynące odgórnie informacje. Przedmiotem tychże informacji mogą być: prośby o pomoc, informacje o trudnościach, wyjaśnienia, informacje o postępie w realizacji zadań itp.;
- 3). **Poziomo** – polega na wymianie informacji pomiędzy uczestnikami procesu komunikacji, którzy usytuowani są na tym samym szczeblu organizacyjnym struktury, np. między kierownikami współpracujących działów, między pracownikami grupowo wykonującymi dane zadanie;
- 4). **Ukośnie** – zachodzi pomiędzy członkami organizacji usytuowanymi względem siebie na różnych poziomach, niepołączonych ze sobą więzami hierarchicznego podporządkowania<sup>246</sup>.

Należy podkreślić, że w organizacjach trzeba rozpatrywać istnienie grup nieformalnych, które także komunikują się, już poza systemem oficjalnej komunikacji wewnątrzorganizacyjnej. Komunikowanie publiczne to komunikowanie formalne zachodzące w określonej przestrzeni informacyjnej, którego celem jest przekazywanie i wymiana informacji o zastosowaniu publicznym, a także podtrzymywanie więzi społecznych przez odpowiedzialne za ten proces instytucje publiczne<sup>247</sup>. W skład systemu komunikowania publicznego wchodzi ogół organizacji publicznych, które działają na określonym terytorium, ich publiczność oraz sieci interakcji zachodzących między nimi w czasie i przestrzeni<sup>248</sup>. Charakterystyczną cechą systemu komunikowania publicznego jest duża liczba niezależnych od siebie ustrojowo i funkcjonalnie nadawców. Do grupy nadawców publicznych można zaliczyć:

- 1). nadawców politycznych – sprawujących swe funkcje w wyniku wyborców bądź nominacji;
- 2). funkcjonariuszy i urzędników publicznych, służbę cywilną;

---

<sup>246</sup> Zob. T. Globan-Klas, System informacji w państwie a system komunikacji społecznej, „Przekazy i Opinie” 1989, nr 2, s. 35-36.

<sup>247</sup> R. Herbut (red.), A. Antoszewski, Komunikacja społeczna. Leksykon politologii, Wrocław 2002, s. 18.

<sup>248</sup> B. Dobek-Ostrowska, R. Wiszniowski, Teoria komunikowania publicznego i politycznego. Wprowadzenie, Wrocław 2002, s. 19.

3). pełniących swe funkcje społeczne liderów organizacji pozarządowych<sup>249</sup>.

Komunikat publiczny korzysta z następujących kanałów i form komunikowania:

- 1). interpersonalnego - w ramach bezpośredniego kontaktu klienta z urzędnikiem;
- 2). grupowego – zebrania danej społeczności z udziałem przedstawiciela instytucji publicznej;
- 3). instytucjonalnego – wewnątrz instytucji publicznej;
- 4). medialnego – za pośrednictwem telefonu, Internetu, poczty elektronicznej i klasycznej, spotkania on-line: wideotelefon, telekonferencja;
- 5). masowego – za pomocą mass-mediów.

Komunikat publiczny może przepływać w różnych kierunkach: od instytucji publicznej do obywateli (np.: obligatoryjne rozporządzenie danymi publicznymi, dostęp do informacji o stanowionych aktach normatywnych, oficjalne stanowisko prezentowane przez funkcjonariusza) i od obywateli do instytucji (wybory, referenda, udział w pikietach i kontakty obywateli z instytucjami)<sup>250</sup>. Czynniki utrudniające wymianę informacji między nadawcą a odbiorcą nazywamy przeszkodami w komunikowaniu się. Są one różnorodne. Jedni autorzy systematyzują bariery, biorąc za kryterium przedmiot, i wymieniają: fizyczne, językowe, niezgodność komunikatów werbalnych z niewerbalnymi, bariery percepcyjne i interpretacyjne, bariery emocjonalne, brak umiejętności słuchania partnera, działania konkurencyjne wobec komunikowania się, związane z manipulowaniem informacjami, bariery wiarygodności, przeciążenia informacyjne czy kulturowe<sup>251</sup>.

Z punktu widzenia obecnych rozważań podstawową systematyką odnoszącą się do problemu barier w komunikacji jest ich podział na bariery

---

<sup>249</sup> B. Dobek-Ostrowska, R. Wiszniowski, Teoria komunikowania publicznego i politycznego. Wprowadzenie, Wrocław 2002, s. 26-28.

<sup>250</sup> J. Hausner (red.), Komunikacja i partycypacja społeczna, Kraków 1999, s. 32-34.

<sup>251</sup> J. A. F. Stoner, C. Wankel, Kierowanie, Warszawa 1994, s. 439-441; B. Dobek-Ostrowska (red.), Współczesne systemy komunikowania, Wrocław 1997, s. 37-39.



indywidualne (po stronie osoby uczestnika procesu) oraz organizacyjne. Niektóre bariery o charakterze indywidualnym mogą stanowić przeszkodę w jasnym i zrozumiałym odbiorze komunikatu. Należą do nich wysyłanie sprzecznych bądź niespójnych sygnałów albo brak wiarygodności, niechęć w nawiązywaniu kontaktów, niechęć przekazania niepopularnej treści, brak nawyku słuchania, brak skupienia odbiorcy na nadawcy i treści komunikatu, przyjęcie „z góry” odpowiedniego nastawienia do nadawcy, brak czasu na komunikowanie się, niezgodność języka i symboli<sup>252</sup>.

Zakłócenia procesu komunikacji leżące po stronie organizacji to bariery organizacyjne. Są one następstwem przeciążania danego stanowiska pracy w organizacji, przekazywania nadmiaru zbędnych informacji przez nadawcę, preferowania przez kierownictwo i pracowników systemów nieformalnych, bariery nomenklaturowe (niezrozumienie języka przekazu), manipulacja informacją, należą do nich także szумы informacyjne, tzn. zakłócenia o charakterze technicznym: uszkodzenie telefonu lub Internetu i innych łącz, niezastosowanie uporządkowanego systemu segregacji akt, co wpływa na szybkość pozyskania właściwej informacji<sup>253</sup>.

### **Udostępnianie informacji publicznej**

Udostępnianie informacji publicznej stanowi obowiązek władz publicznych będący urzeczywistnieniem prawa obywateli do wiedzy o ich działaniach. Przekaz informacji od nadawcy publicznego. Jego celem jest pogłębianie porozumienia i zrozumienia między uczestnikami procesu, w którym nadawca nie próbuje wpływać na postawy i zachowania odbiorcy<sup>254</sup>. Przekaz informacji ze strony nadawcy publicznego ma charakter instrumentalny – stanowi realizację prawa obywatela do uzyskiwania informacji o działalności

---

<sup>252</sup> R. Griffin, Podstawy zarządzania organizacjami, Warszawa 2005, s. 609.

<sup>253</sup> E. Knosala, Zarys nauki administracji, Warszawa 2006, s. 95.

<sup>254</sup> B. Dobek-Ostrowska, Komunikowanie polityczne i publiczne, Warszawa 2006, s. 83.

organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne<sup>255</sup>. Konstytucyjne prawo do uzyskania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznych pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu, zaś ograniczenie tego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na ustawową ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa<sup>256</sup>. Udostępnianie informacji publicznej następować może z inicjatywy organu administracji publicznej lub innego podmiotu zobowiązanego, albo na wniosek zainteresowanego – mowa tutaj o aktywnym i pasywnym obowiązku informacyjnym<sup>257</sup>. Prawo to obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych<sup>258</sup>.

Udostępnianie informacji publicznej może odbywać się w drodze:

- 1). ogłaszania informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej;
- 2). udostępniania na wniosek informacji niepublikowanych w BIP;
- 3). wstępu na posiedzenia organów i udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia.

Dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny<sup>259</sup>.

Biuletyn Informacji Publicznej stanowi ujednolicony system stron w sieci teleinformatycznej stworzony w celu powszechnego udostępniania informacji

---

<sup>255</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 61 ust. 1.

<sup>256</sup> Tamże, ust. 2 i 3. Piszą o tym: A. Piskorz-Ryń, jawność działania administracji publicznej, [w:] Prawo do dobrej administracji, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 484-493; T. Górzyńska, Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej, Kraków 1999; E. Olejniczak-Szałowska, Ustawowe podstawy prawa obywatela do działalności organów samorządu terytorialnego, „Samorząd terytorialny” 1995, nr 4, s. 3-15; T. R. Aleksandrowicz, Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej, Warszawa 2002.

<sup>257</sup> M. Stahl (red.), Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej, Warszawa 2000, s. 108.

<sup>258</sup> Art. 3, ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

<sup>259</sup> Tamże, art. 7.

publicznej. Podmioty udostępniające informacje publiczne w Biuletynie Informacji Publicznej są obowiązane do:

- 1). oznaczenia informacji danymi określającymi podmiot udostępniający informację;
- 2). podania w informacji danych określających tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za jej treść;
- 3). dołączenia do informacji danych określających tożsamość osoby, która wprowadziła informację do BIP;
- 4). oznaczenia czasu wytworzenia informacji i czasu jej udostępnienia;
- 5). zabezpieczenia możliwości identyfikacji czasu rzeczywistego udostępnienia informacji.

Wyłączenie jawności informacji publicznej w BIP wymaga podania zakresu tego wyłączenia, jego podstawy prawnej, wskazania organu lub osoby dokonującej wyłączenia, a ponadto informacji o podmiocie, w interesie którego dokonano wyłączenia jawności ze względu na jego prywatność lub tajemnicę służbową<sup>260</sup>. Jednolitość działania systemu stron Biuletynu Informacji Publicznej w skali kraju zapewnia rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r., w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej<sup>261</sup>. Informacja publiczna może być także udostępniana w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych lub przez zainstalowanie tam urządzeń umożliwiających zapoznanie się z tą informacją<sup>262</sup>. Wówczas podmiot udostępniający ją obowiązany jest zamieścić: dane określające podmiot udostępniający informację, dane określające tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za treść informacji, dane określające tożsamość osoby, która udostępniła informację oraz datę jej udostępnienia. Podmiot udostępniający informację publiczną jest obowiązany zapewnić możliwość kopiowania informacji publicznej albo jej wydruk lub też

---

<sup>260</sup> Tamże, art. 8.

<sup>261</sup> Dz.U. z 2007 r., Nr 10, poz. 68.

<sup>262</sup> Art. 11 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

możliwość przesłania informacji albo przeniesienia jej na odpowiedni, powszechnie stosowany nośnik informacji<sup>263</sup>. Informacja publiczna nieobjęta BIP-em może być udostępniona także w formie ustnej lub pisemnej bez konieczności składania pisemnego wniosku, o ile można ją udostępnić niezwłocznie, tzn. nie wymaga ona podjęcia czynności przygotowawczych ani też opracowania czy przetworzenia<sup>264</sup>. Informacja publiczna, która nie została udostępniona na stronach BIP, jest udostępniona na wniosek zainteresowanego, przy czym od wnioskodawcy nie jest wymagane legitymowanie się jakimkolwiek interesem prawnym lub faktycznym. Co do zasady jej udostępnienie jest bezpłatne i powinno się je nastąpić niezwłocznie, nie później niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku.

**Przewiduje się jednakże odstępstwa** od tych reguł:

**1).** jeśli informacja nie może być udostępniona w wymaganym terminie, to podmiot zobowiązany do jej udostępnienia ma obowiązek powiadomić wnioskodawcę w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o przewidywanym terminie udostępnienia informacji publicznej, nie dłuższym niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku;

**2).** jeśli w wyniku udostępnienia informacji pojawia się konieczność pobrania opłaty od wnioskodawcy, wówczas podmiot obowiązany do jej udostępnienia w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, ma obowiązek powiadomić wnioskodawcę o wysokości opłaty. Samo udostępnienie informacji zgodnie z wnioskiem następuje po upływie 14 dni od dnia powiadomienia wnioskodawcy, chyba że wnioskodawca dokona w tym terminie zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępnienia informacji albo wycofa wniosek<sup>265</sup>.

Pobieranie opłaty za udostępnienie informacji publicznej możliwe jest wyłącznie w przypadku, gdy wskazany we wniosku zakres i forma udostępnienia determinują konieczność przekształcenia informacji, lub gdy

---

<sup>263</sup> Tamże, art. 12.

<sup>264</sup> Tamże, art. 10.

<sup>265</sup> Tamże, art. 13, ust. 1.

środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku, czy też w wyniku udostępnienia informacji publicznej podmiot obowiązany do udostępnienia ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobu udostępnienia<sup>266</sup>. W ustawie przewidziano obowiązek zamieszczenia w BIP informacji na temat sposobu dostępu do informacji publicznych będących w posiadaniu podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej, a nieudostępnionych w Biuletynie Informacji Publicznej<sup>267</sup>. Postępowanie w sprawie odmowy udzielenia dostępu do informacji publicznej oraz umorzenie postępowania w takiej sprawie prowadzone jest według trybu przewidzianego w k.p.a. i następuje w formie decyzji administracyjnej, od której odwołanie rozpoznaje się w terminie 14 dni<sup>268</sup>.

Udostępnienie informacji publicznej, jak to wcześniej zaznaczono, następuje również poprzez wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Posiedzenia te są jawne i w pełni dostępne, bowiem ustawodawca na te organy założył obowiązek zapewnienia lokalowych lub technicznych środków umożliwiających wykonywanie tego prawa. W miarę potrzeby mają one obowiązek zapewnić transmisję audiowizualną lub teleinformatyczną ze swoich posiedzeń. Ograniczenie dostępu do posiedzeń tych organów, z powołaniem się na przeszkody o charakterze lokalowym lub technicznym nie może prowadzić do nieuzasadnionego zapewnienia dostępu tylko wybranym podmiotem<sup>269</sup>.

Organy te sporządzają i udostępniają protokoły lub stenogramy swoich obrad, chyba że sporządzą i udostępnią materiały audiowizualne lub

---

<sup>266</sup> Tamże, art. 14, ust. 1 i art. 15, ust. 1.

<sup>267</sup> Tamże, art. 8, ust. 4.

<sup>268</sup> Tamże, art. 16.

<sup>269</sup> Tamże, art. 18.

teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady<sup>270</sup>. Udostępnienie informacji publicznej może nastąpić na podstawie orzeczenia sądu powszechnego. Ma to miejsce w wyjątkowej sytuacji, gdy podmiot, któremu odmówiono prawa dostępu do informacji publicznej ze względu na wyłączenie jej jawności z powołaniem się na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności oraz tajemnicę inna niż państwowa, służbowa, skarbową lub statystyczna, wniesie odpowiednie powództwo do sądu rejonowego właściwego miejscowo ze względu na siedzibę podmiotu, który odmówił udostępnienia informacji publicznej<sup>271</sup>.

---

<sup>270</sup> Tamże, art. 19.

<sup>271</sup> Tamże, art. 22.

## **Rozdział IV.**

### **Tworzenie, przechowywanie i archiwizowanie dokumentów**

#### **Systemy kancelaryjne**

#### **Systemy kancelaryjne**

W administracji publicznej, podobnie jak w organizacjach prywatnych, wykonuje się szereg czynności związanych z obiegiem pism, pozyskiwaniem, przechowywaniem i wykorzystywaniem informacji w szeroko rozumianym procesie decyzyjnym, czy wreszcie archiwizowaniem dokumentacji powstałej w toku działalności i aktywności danej instytucji. Czynności takie jak: przyjmowanie pism, rozdzielanie wpływającej korespondencji, rejestrowanie pism lub spraw, załatwianie bieżących spraw, aprobaty treści pisma, jego podpisywanie i wysyłanie, wreszcie przechowywanie akt spraw bieżących i załatwionych nazywamy czynnościami kancelaryjnymi. W celu usprawnienia i uporządkowania tych czynności wprowadza się instytucję kancelaryjną, określającą szczegółowe zasady i tryb wykonywania czynności kancelaryjnych oraz reguły postępowania z dokumentacją wytworzoną w danej jednostce organizacyjnej i napływającą z zewnątrz. Instrukcja kancelaryjna jest wprowadzana zarówno w instytucjach publicznych, jak i w organizacjach prywatnych w celu usprawnienia i ujednoczenia czynności kancelaryjnych wykonywanych w różnych komórkach organizacyjnych konkretnej instytucji. Ogólnie instrukcję kancelaryjną można określić według W. Jarzębowskiego, jako zbiór przepisów wewnętrznych regulujących sposób wykonywania przez wszystkie ogniwa organizacyjne instytucji czynności związanych z obiegiem pism oraz tryb formalnego postępowania z pismami i aktami<sup>272</sup>. Instrukcja kancelaryjna reguluje następujące zagadnienia:

---

<sup>272</sup> W. Jarzębowski, Nowoczesne biuro – organizacja i technika, wyd. 4, Warszawa 1980, s. 511.

- zasady obiegu pism (podstawowe ogniwa obiegu, punkty zatrzymania itp.),
- zasady przyjętego systemu kancelaryjnego;
- czynności komórki pocztowej (sekretariatu, kancelarii) w zakresie przyjmowania i wysyłania pism;
- tryb przesyłania i doręczenia pism wewnątrz instytucji (poczta wewnętrzna);
- tryb przeglądania i przydzielania pism do załatwienia;
- tryb rejestracji i znakowania pism,
- dopuszczalne formy załatwiania spraw;
- zakres aprobaty wstępnej i uprawnienia do podpisu;
- zasady terminowania i kontroli załatwiania spraw;
- zasady przechowywania akt bieżących oraz tryb przekazywania akt do składnicy.

**Instrukcja kancelaryjna dzieli przepisy** na trzy części:

- 1) postanowienia wstępne (cel instrukcji, wyjaśnienie stosowanych pojęć, zasady obiegu pism i podziału akt);
- 2) przepisy szczegółowe dotyczące trybu postępowania z pismami i aktami (przyjmowanie pism, otwieranie i sprawdzanie, rozdzielanie i doręczanie, przeglądanie i przydzielanie do załatwienia, rejestrowanie spraw i znakowanie pism, aprobaty, podpisywanie pism, wysyłanie);
- 3) przepisy specjalne (postępowanie w przypadkach szczególnych, terminowanie spraw, kontrola załatwiania itp.)<sup>273</sup>.

Organy państwowe oraz państwowe jednostki organizacyjne, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowe jednostki organizacyjne obowiązane są zapewnić odpowiednią ewidencję, przechowywanie oraz ochronę przed uszkodzeniem, zniszczeniem bądź utratą powstającej w nich, a także nadsyłanej i składanej do nich dokumentacji, w sposób odzwierciedlający przebieg załatwiania i rozstrzygania spraw. W organach państwowych,

<sup>273</sup> W. Jarzębowski, Nowoczesne biuro – organizacja i technika, wyd. 4, Warszawa 1980, s. 511-512.



państwowych jednostkach organizacyjnych i samorządowych jednostkach organizacyjnych zasady i tryb postępowania z taką dokumentacją określają instrukcje kancelaryjne zatwierdzone przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych lub (z jego upoważnienia) dyrektorów archiwów państwowych. Nie dotyczy to organów gminy i związków międzygminnych, powiatu, samorządu województwa i zespolonej administracji rządowej w województwie oraz urzędów obsługujących te organy, dla których instrukcję kancelaryjną, sposób klasyfikowania i kwalifikowania dokumentacji w formie jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcję w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (określającą w szczególności zasady i tryb postępowania z dokumentacją w archiwum) określa, w drodze rozporządzenia, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej oraz ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Wydane rozporządzenie ma zapewnić jednolity sposób tworzenia, ewidencjonowania i przechowywania dokumentacji w różnej postaci, w tym elektronicznej, oraz jej ochronę przed uszkodzeniem, zniszczeniem lub utratą<sup>274</sup>.

Na podstawie instrukcji kancelaryjnej obowiązującej w danej jednostce organizacyjnej możemy się zorientować, jaki w tej jednostce obowiązuje system kancelaryjny, czyli sposób wykonywania czynności kancelaryjnych, inaczej mówić – podstawowe zasady formalnego postępowania z pismami i aktami spraw. Według W. Jarzębowskiego, system kancelaryjny ustala: **1)** metody grupowania i przechowywania pism i akt; **2)** metody rejestrowania oraz znakowania pism i akt sprawy<sup>275</sup>. Najczęściej wyróżnia się trzy rodzaje systemów kancelaryjnych:

- 1) dziennikowy;
- 2) bezdziennikowy;

---

<sup>274</sup> Art. 6 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, tekst. Jednolity. Dz. U. z 2011 r. Nr 123, poz. 698, ze zm.

<sup>275</sup> W. Jarzębowski, Nowoczesne biuro – organizacja i technika, wyd. 4, Warszawa 1980, s. 508; E. J. Witek, Technika biurowa, wyd. 3, Poznań 2008, s. 104.

3) mieszany.

System kancelaryjny dziennikowy jest bardziej pracochłonny, gdyż rejestracji podlega każde pismo, które wpływa do jednostki organizacyjnej lub w niej jest wytworzone i to nie tylko w kancelarii ogólnej, ale w każdej komórce organizacyjnej będącej punktem zatrzymania w trakcie obiegu tego pisma. W związku z tym jednostka organizacyjna stosująca ten system wyposażona jest w dzienniki podawcze (zwane też dziennikami kancelaryjnymi) zarówno w kancelarii, jak i w każdej innej komórce organizacyjnej. Z drugiej strony system dziennikowy umożliwia dokładne prześledzenie drogi danego pisma w ramach wewnętrznego obiegu pism, co pozwala ograniczyć do minimum możliwość zagubienia danego pisma, jak również stwierdzić, która komórka organizacyjna odpowiedzialna jest za nadmierne (nieuzasadnione podejmowanymi w stosunku do tego pisma lub w związku z nim czynnościami) przetrzymywanie danego pisma<sup>276</sup>.

System kancelaryjny dziennikowy może występować w trzech odmianach: 1) system jednodziennikowy – każda komórka organizacyjna ma jeden dziennik podawczy, przy czym pisma przychodzące rejestruje się po lewej, a pisma wychodzące po prawej stronie dziennika podawczego; 2) system dwudziennikowy – każda komórka organizacyjna ma dwa dzienniki, służące do osobnego rejestrowania pism przychodzących (dziennik pism przychodzących) oraz pism wychodzących (dziennik pism wychodzących); 3) system wielodziennikowy – w systemie tym występuje kilka dzienników prowadzących tematycznie, przykładowo rejestr faktur, w którym rejestruje się faktury<sup>277</sup>. W systemie dziennikowym każde pismo przychodzące jest najpierw rejestrowane w kancelarii (po lewej stronie dziennika podawczego w przypadku systemu jednodziennikowego lub w dzienniku podawczym pism

---

<sup>276</sup> B. Koźuch, Organizacja obiegu korespondencji [w:] Technika biurowa, red. E. Mitura, Warszawa 2008, s. 139; E. J. Witek, Technika biurowa, wyd. 3, Poznań 2008, s. 104-105.

<sup>277</sup> B. Koźuch, Organizacja obiegu korespondencji [w:] Technika biurowa, red. E. Mitura, Warszawa 2008, s. 139; E. J. Witek, Technika biurowa, wyd. 3, Poznań 2008, s. 104.

przychodzących w przypadku systemu dwudziennikowego), a następnie drugi raz w dzienniku podawczym komórki organizacyjnej, do której pismo zostało przekazane za pokwitowaniem w dzienniku podawczym kancelarii. Podobnie postępuje się z pismem wytworzonym w danej komórce organizacyjnej (np. jako odpowiedź na pismo przychodzące), z tym, że pismo to zostanie najpierw zarejestrowane w dzienniku podawczym komórki organizacyjnej, która go wytworzyła (po prawej stronie dziennika w przypadku stosowania systemu jednodziennikowego lub w dzienniku podawczym pism wychodzących), a następnie w dzienniku kancelarii, do której zostanie przekazane za pokwitowaniem w celu wysłania go do adresata. W przypadku stosowania systemu jednodziennikowego należy jednak pamiętać, aby przy rejestracji pism pozostawiać miejsce po przeciwnej stronie dziennika na ewentualną odpowiedź<sup>278</sup>. Z kolei cechą charakterystyczną systemu bezdziennikowego jest rezygnacja z rejestrowania pism i rejestrowanie jedynie załatwianych spraw na podstawie pierwszego pisma w danej sprawie. Sprawy rejestruje się w spisie spraw utworzonych zgodnie z rzeczowym wykazem akt. System bezdziennikowy jest o wiele mniej pracochłonny aniżeli system dziennikowy. Kancelaria, przyjmując pismo, nie rejestruje go, a jedynie przybija pieczęć wpływu i wypełnia ją, po czym pismo jest przekazywane (bez pokwitowania) odpowiedniej komórce organizacyjnej w celu załatwienia związanej z nim sprawy. Ponieważ w systemie tym rejestruje się jedynie sprawy, a nie poszczególne pisma, pracownik, który przyjął pismo, musi najpierw sprawdzić, czy pismo to dotyczy sprawy już istniejącej (i zarejestrowanej), czy jest to pismo w nowej sprawie. W pierwszym przypadku pracownik nadaje pismu znak sprawy już zarejestrowanej, na podstawie spisu spraw, i dołącza pismo do właściwej teczki aktowej. Jeśli pismo dotyczy nowej sprawy, pracownik rejestruje sprawę przed jej załatwieniem w spisie spraw na podstawie otrzymanego pisma, samemu zaś pismu nadaje numer nowej sprawy. Jak

---

<sup>278</sup> E. J. Witek, Technika biurowa, wyd. 3, Poznań 2008, s. 104-105.

utrzymuje J. Witek, system bezdziennikowy nie zapewnia pełnej kontroli nad pismem i sposobem oraz terminem załatwienia sprawy, co jest jego podstawową wadą. Aby ten system dobrze funkcjonował i sprawdzał się, muszą być spełnione trzy warunki: 1) pracownicy danej jednostki organizacyjnej muszą mieć wysokie kwalifikacje; 2) dokonany musi być dokładny podział zadań pomiędzy poszczególne stanowiska pracy; 3) W stosującej go jednostce organizacyjnej musi być opracowany i wdrożony rzeczowy wykaz akt, który określa, do jakiej klasy daną sprawę zakwalifikować<sup>279</sup>.

Kolejnym i ostatnim systemem kancelaryjnym jest system mieszany. Łączy on w sobie elementy systemu dziennikowego i bezdziennikowego, to znaczy część komórek organizacyjnych stosuje system kancelaryjny dziennikowy, a część bezdziennikowy. W tym miejscu warto podkreślić, że w urzędach jednostek samorządu terytorialnego wydziały tych urzędów stosują system kancelaryjny bezdziennikowy, jednakże każde pismo przychodzące jest rejestrowane w kancelarii ogólnej w odpowiednim rejestrze. Instrukcja kancelaryjna mająca zastosowanie do dokumentacji powstającej i napływającej do organów administracji samorządowej oraz rządowej administracji zespolonej w województwie i urzędów obsługujących te organy wprowadziła podział na dwa systemy kancelaryjne: system tradycyjny oraz system EZD<sup>280</sup>.

---

<sup>279</sup> E. J. Witek, Technika biurowa, wyd. 3, Poznań 2008, s. 108.

<sup>280</sup> Zob. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, Dz.U. z 2011 r, Nr 14, poz. 67, które zastąpiło uchylone wcześniej Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów samorządu województwa (Dz.U. z 1998 r Nr 160, poz. 1073, ze zm.); 18 grudnia 1998 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu (Dz.U. z 1998 r. Nr 160, poz. 1074, ze zm.) i 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (Dz.U. z 1999 r Nr 112, poz. 1319, ze zm.), które utraciły moc z dniem 1 stycznia 2011 r. na podstawie art. 15 ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r Nr 40, poz. 230), oraz Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla zespolonej administracji rządowej w województwie 9Dz.l. z 1998 r Nr 161, poz. 1109, ze zm.), które utraciło moc z dniem 2 kwietnia 2010 r. na podstawie art. 81 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o województwie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2009 r. nr 31, poz. 206, ze zm.).

## **Podstawowe zasady redagowania pism urzędowych**

Sprawy co do zasady załatwia się w formie pisemnej. Pisemne załatwienie sprawy może przybrać formę odręczną, korespondencyjną lub inną (np. przy użyciu pieczęci z odpowiednim tekstem, na formularzu). Forma odręczna jest skróconym sposobem załatwienia sprawy i polega na sporządzeniu przez referenta, po zarejestrowaniu sprawy, bezpośrednio na otrzymanym piśmie zwięzłej odpowiedzi załatwiającej sprawę lub na sporządzeniu na nim odręcznej notatki wskazującej sposób jej załatwienia. Natomiast forma korespondencyjna polega na sporządzeniu przez referenta projektu pisma załatwiającego sprawę. Pisma mogą być sporządzane na blankietach korespondencyjnych lub na papierze bez nadruku (sporządza się je wtedy najczęściej w edytorze tekstu na komputerze). Wyróżniamy trzy rodzaje blankietów korespondencyjnych:

- Blankiet zwykły – BZ,
- Blankiet reklamowy – BR,
- Blankiet uproszczony BU<sup>281</sup>.

Niezależnie od tego, czy pismo sporządzane jest na blankiecie korespondencyjnym czy na papierze bez nadruku, zwykle używa się papieru formatu A4 (210×297 mm) w układzie pionowym lub A5 (210×148,5 mm) w układzie poziomym. Redagowanie pisma rozpoczyna się od ustalenia marginesów. Powinny mieć następujące wymiary:

- lewy: 2,5-3 cm;
- prawy: 1-1,5 cm;
- górny: 1,5-2 cm;
- dolny: 2-3 cm<sup>282</sup>.

---

<sup>281</sup> E. Mitura, E. Koniuszewska, Organizacja pracy biurowej, red. E. Mitura, Warszawa 2009, s. 76-84.

<sup>282</sup> E. Witek, Technika biurowa, wyd. 3, Poznań 2008, s. 152.

Przy sporządzaniu pism załatwiających sprawę należy wykorzystać wzory i formularze przewidziane przepisami szczególnymi:

- nazwę i adres nadawcy (tzw. nagłówek),
- nazwę i adres odbiorcy;
- znaki powoławcze (w tym datę pisma i znak sprawy),
- określenie przedmiotu sprawy,
- grzecznościowy zwrot otwierający,
- część zasadniczą,
- uprzejme zakończenie (z poważaniem, z wyrazami należnego szacunku),
- podpis nadawcy.

Ponadto pisma mogą być wzbogacone o elementy dodatkowe, takie jak załączniki czy rozdzielniki, np. do Sądu Administracyjnego (wniosek sądowy); Każda z wymienionych części ma w tekście ustalone miejsce, które może się nieznacznie różnić w zależności do tego, czy pismo jest pisane na papierze bez nadruku czy na blankiecie korespondencyjnym.

### **Nagłówek**

Nagłówek zawiera informacje o nadawcy. Najczęściej jest to nazwa instytucji (ewentualnie **imię i nazwisko**, jeśli nadawcą jest osoba fizyczna), adres instytucji lub osoby, numer telefonu komórkowego (urzędowy – służbowy lub prywatny), numer faksu, numer konta bankowego, numer identyfikacji podatkowej (**NIP**) lub **REGON**, ewentualnie inne dodatkowe informacje, prośba o fakturę. Na papierze bez nadruku i na blankietach uproszczonych adres nadawcy powinien się znajdować w lewym górnym rogu, przy lewym i bezpośrednio pod górnym marginesem. Dane wpisuje się w układzie blokowym, z pojedynczym odstępem pomiędzy wierszami. Na blankietach korespondencyjnych (zwykłym i reklamowym) pole to zajmuje całą górną część

pisma pomiędzy lewym i prawym marginesem i bezpośrednio pod górnym. Dane wpisuje się wtedy w sposób wyśrodkowany<sup>283</sup>. Na przykład:

**Wojewoda Podkarpacki**  
**Ul. Grunwaldzka 15 35-959 RZESZÓW**  
**Sekretariat tel. (17) 867-19-01, fax (17) 867-19-50**

W korespondencji prywatnej na główkę powinien być umieszczony po lewej stronie, np.

**Jan Nowakowski**  
**Ul. Zamieszkała 12/4**  
**09-786 Kopydłowo Wielkie**

### Pole adresata

Nazwę i adres odbiorcy umieszcza się po prawej stronie, poniżej pola nagłówkowego, przy czym na papierze bez nadruku, jeśli stosuje się znak pisma, pole adresata umieszcza się poniżej znaku pisma lub na jego wysokości. Natomiast na blankietach korespondencyjnych dane adresata wpisać należy w przeznaczonym do tego miejscu (zwykle jest to ramka). Zasady wypełniania pola adresata są następujące:

- dane adresata podaje się w układzie blokowym, formując tekst w kształcie prostokąta;
- dane wpisuje się w pierwszym przypadku – mianowniku;
- stosuje się pojedynczy odstęp między wierszami, z wyjątkiem podwójnej interlinii pomiędzy nazwą firmy lub nazwiskiem adresata a adresem;
- nie należy stosować skrótów i skrótowców, z wyjątkiem: ul. – ulica, m. – mieszkanie, pw. – pod wezwaniem, skrótów tytułów naukowych czy zawodowych;

---

<sup>283</sup> E. Mitura, M. Kęska, Technika biurowa, red. E. Mitura, Warszawa 2008, s. 121 zob. E. J. Witek, Technika biurowa, wyd. 3, Poznań 2008, s. 153.

- każdy element danych umieszcza się w oddzielnym wierszu, w następującej kolejności:
  - nazwa firmy, urzędu lub imię i nazwisko adresata;
  - podwójna interlinia (odstęp);
  - ulica, numer domu, bloku, ewentualnie mieszkanie;
  - kod pocztowy, nazwa miejscowości, które należy wyróżnić poprzez wielkie litery i pogrubiony druk;
    - oznaczenia pocztowe, jak ekspres i polecony, pisze się pod adresem;
    - nie należy dzielić wyrazów<sup>284</sup>.

Imię i nazwisko adresata może być poprzedzone zwrotem grzecznościowym, tytułami zawodowymi czy naukowymi, Dyrektor, Kierownik, Wojewoda, Prof. zw. dr hab. lub doktor. Zwrot grzecznościowy należy umieścić w oddzielnym wierszu, np.

**Szanowny Pan**

**Jan Nowakowski**

**Ul. Zamieszkała 12/4**

**09-786 Kopydłowo Wielkie**

Adresując pismo (zawiadomienie, ogłoszenie, list otwarty, życzenia, zaproszenie, dedykacje, do większej liczby osób, z których część posiada tytuły naukowe, zawodowe lub rodowe, aby nikogo nie urazić i poniżyć, należy zastosować zwrot ogólnie przyjęty: *Pleno Titulo*, który dosłownie oznacza pełnym tytułem, a w treści pisma lub adresie tłumaczony jest – z zachowaniem

---

<sup>284</sup> E. Mitura, M. Kęska, Technika biurowa, red. E. Mitura, Warszawa 2008, s. 121-122; zob. E. J. Witek, Technika biurowa, wyd. 3, Poznań 2008, s. 153-154.



należnych tytułów. Zwrot taki w adresie pisze się w skrócie: **P.T.**, np. Uprzejmie informujemy **P.T.** Klientów, że (...) <sup>285</sup>.

### Znaki powoławcze

Pole znaków powoławczych znajduje się tylko na blankietach korespondencyjnych i umieszczone jest na całej szerokości pomiędzy lewym i prawym marginesem, poniżej pola wpływu i pola adresata. Tu umieszcza się informacje o znaku i dacie pisma, na które się odpowiada, oraz naszego pisma. Znak i data to informacje, na które zwykle się należy powołać. Informacje te umieszcza się pod nadrukami stałymi w układzie blokowym <sup>286</sup>. Natomiast w przypadku redagowania pisma na papierze bez nadruku poszczególne elementy, takie jak data pisma i jego znak oraz data i znak pisma, na które się odpowiada, wpisuje się w inny sposób. Po pierwsze, miejsce i datę sporządzenia pisma umieszcza się w prawym górnym rogu, bezpośrednio pod górnym i przy prawym marginesie, na tym samym poziomie co nagłówek, w sposób następujący:

- najpierw podaje się nazwę miejscowości i słowo „dnia” (poprzedzone przecinkiem);
- w przypadku numerycznego zapisu daty, dzień i miesiąc powinny składać się z dwóch elementów, natomiast rok powinien być czterocyfrowy; poszczególne elementy daty oddzielamy kropkami; można też zapis daty rozpocząć od podania roku, następnie miejsca i dnia, oddzielając poszczególne elementy myślnikami, np. 2018-12-31 <sup>287</sup>;

---

<sup>285</sup> E. J. Witek, Technika biurowa, wyd. 3, Poznań 2008, s. 156.

<sup>286</sup> E. Mitura, M. Kęska, Technika biurowa, red. E. Mitura, Warszawa 2008, s. 122; zob. E. J. Witek, Technika biurowa, wyd. 3, Poznań 2008, s. 157.

<sup>287</sup> Norma ISO 8601: 2004, dotycząca sposobu zapisu daty i czasu.

- nazwę miesiąca można wpisać słownie (zawsze w dopełniaczu), np. 30 września 2018; nie zaleca się natomiast pisania miesiąca cyfrą rzymską, gdyż ułatwia się fałszowanie daty;
- na końcu wpisuje się słowo „roku” (nie należy skracać słów: „dnia” ani „roku”). Przykładowa data może wyglądać następująco: Rzeszów, dnia 31.10.2018 roku; lub Rzeszów, 2018-10-31 – w przypadku zapisu numerycznego; albo Rzeszów, dnia 31 października 2018 roku – w przypadku zapisu miesiąca słownie.

Po drugie, **znak pisma umieszcza się** pod polem nagłówkowym około 1 cm poniżej tego pola. Powinien być wyróżniony przez podkreślenie, kursywę lub pogrubienie. Znaku pisma nie należy wtedy poprzedzać informacją „Nasz znak”, gdyż w tym miejscu może być tylko umieszczony nasz znak. Nie jest błędem umieszczanie znaku pisma bezpośrednio przy lewym marginesie, poniżej pola adresata, a po wyżej określenia sprawy. Wtedy jednak należy poprzedzić informacją „Nasz znak”, gdyż w tym miejscu może znajdować się zarówno „Wasz”, jak i „Nasz znak”<sup>288</sup>. Wreszcie datę i znak pisma, na które się odpowiada, umieszcza się w pierwszym zdaniu treści pisma, np. **Odpowiadając** na Pańskie pismo z dnia 17 marca 2018 roku, znak (...) w sprawie (...).

### **Określenie przedmiotu sprawy**<sup>289</sup>.

Na papierze bez nadruku określenie sprawy umieszcza się 2-3 interlinie poniżej pola adresata. Przy lewym marginesie pisze się wyraz „SPRAWA:” i po nim wpisuje się właściwe określenie sprawy. Na blankietach korespondencyjnych określenie sprawy wpisuje się poniżej pola znaków powoławczych, po nadruku stałym „Sprawa:”. Jest to bardzo ważny i

<sup>288</sup> E. Mitura, M. Kęska, Technika biurowa, red. E. Mitura, Warszawa 2008, s. 123; zob. E. J. Witek, Technika biurowa, wyd. 3, Poznań 2008, s. 158.

<sup>289</sup> K. Kłosowska-Lasek, Tworzenie, przechowywanie i archiwizowanie dokumentów, [w:] Biurotechnika w administracji publicznej, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, red. Agata Barczewska-Dziobek, Maria Bosak, Katarzyna Kłosowska-Lasek, Rzeszów 2012, s. 118-119.

obowiązkowy element każdego pisma. Jego zadaniem jest poinformowanie adresata w jednym lub kilku słowach, czego dane pismo dotyczy. Jest to swoisty tytuł pisma. Na jego podstawie, nieraz bez czytania tekstu, dokonuje się rozdziału pism od załatwienia. Po dwukropku właściwe określenie sprawy podaje się:

- małą literą;
- w mianowniku;
- nie stawiając po nim kropki;
- wyróżniając je przez podkreślenie, kursywę, pogrubienie, nie wyróżnia się przy tym wyrazu „Sprawa:”;
- najczęściej stosuje się nazwę danego pisma, np.:

SPRAWA: reklamacja

SPRAWA: zamówienie

Można również stosować sformułowanie „Dotyczy”<sup>290</sup>.

### **Zwrot grzecznościowy poprzedzający treść zasadniczą pisma**

W przypadku, gdy pismo ma charakter listu, stosuje się zwrot grzecznościowy, który rozpoczyna się od słów, na przykład:

Szanowna Pani Dyrektor, szanowny Panie Dyrektorze. W takim wypadku, treść listu powinna rozpoczynać się w odległości 1-2 interlinii poniżej tego zwrotu grzecznościowego. Jeśli po takim zwrocie:

- postawi się przecinek – treść pisma (listu) należy rozpocząć poniżej małą literą,

- nie postawi się nic, ani przecinka ani kropki – treść listu (pisma) zaczyna się poniżej, ale wielką literą<sup>291</sup>.

---

<sup>290</sup> E. Mitura, E. Koniuszewska, Organizacja pracy biurowej, red. E. Mitura, Warszawa 2009, s. 87; E. J. Witek, Technika biurowa, wyd. 3, Poznań 2008, s. 158.

<sup>291</sup> E. J. Witek, Technika biurowa, wyd. 3, Poznań 2008, s. 159.

## Treść zasadnicza pisma

Treść pisma (listu) rozpoczyna się w odległości 1-2 interlinii poniżej określenia sprawy. Pismo powinno zajmować całą powierzchnię między marginesami, i zaczynać się bezpośrednio pod górnym, a kończąc nad dolnym marginesem. Treść pisma powinna być wyrównana zarówno do lewego, jak i prawego marginesu, należy włączyć justowanie tekstu i przygotować odpowiednie odległości między liniami (interlinie). Jest to takie oczywiste, ale często o tym zapomina się. Jeśli chodzi o rodzaj czcionek, należy używać prostych czcionek, takich jak: Times New Roman, Arial, Courier (ostatnio popularną czcionką stała się (Calibri albo Verdana), w wielkości liter 10-12 punktów przy pisaniu treści oraz 2 punkty większe przy pisaniu tytułów. Na końcu wiersza, zdań) nie zostawia się spójników, przyimków lub myślników. Redagując treść pisma (listy lub pisma urzędowego) należy pamiętać o tym, aby myśli w nim wyrażone układały się logicznie, należy ujmować je w oddzielne akapity. Zaczyna się nowa myśl robi się akapit. Ważne informacje należy w jakiś sposób wyróżnić<sup>292</sup>.

Treść pisma może być podana w następujących układach:

- a) **Układ *a linea*** (z wcięciem) polega to na rozpoczynaniu każdej myśli od wcięcia 2-5 znaków (robi się to tabulatorem jednym skokiem TAB); nagłówki i tytuły rozmieszcza się na środku kolumny tekstu, stosuje się jednakową wielkość akapitów; taki układ powinien być stosowany obowiązkowo w pismach kierowanych do osób fizycznych.
- b) **Układ *blokowy*** – polega na rozpoczynaniu każdego wiersza równo z linią lewego marginesu, nagłówki i tytuły umieszcza się również po lewej stronie, dodatkowo stosuje się odstępy wierszowe – interlinie, które

---

<sup>292</sup> E. J. Witek, Technika biurowa, wyd. 3, Poznań 2008, s. 159.

oddzielają poszczególne myśli treści pisma; powinien być stosowany obowiązkowo w korespondencji między jednostkami organizacyjnymi (instytucja, firma, urząd miasta). Trzeba dodać, że zarówno w układzie blokowym, jak i *a linea* stosuje się pojedyncze odstępy między wierszami. Można je zwiększyć do 1,5 wiersza odległości. Nastawia się automatycznie w komputerze<sup>293</sup>.

Wprowadzenie do listu urzędowego lub prywatnego do osoby fizycznej nie jest częścią obowiązkową. Ma ono na celu ogólne zorientowanie adresata w sprawie, która będzie przedstawiana. Najczęściej nawiązuje się w nim do poprzedniej (ostatniej) korespondencji w danej sprawie, podając zawsze znak i datę oraz określenie sprawy pisma, na które np. trzeba odpowiedzieć. Można także nawiązać do innego faktu, jaki miał miejsce w tej sprawie przed napisaniem pisma, np. W nawiązaniu do rozmowy telefonicznej, przeprowadzonej w dniu 21 grudnia 2018 roku, albo wprowadzić adresata w zagadnienie, które chce się w piśmie omówić, i np. rozwiązać. W związku ze zmianą regulaminu urzędu (...). Jeśli żadna z wymienionych okoliczności nie zachodzi, wprowadzenie można pominąć, w ogóle go nie pisać. Przedstawienie (choć krótko) problemu jest konieczną i obowiązkową częścią pisma, w której należy zwięźle, ale także wyczerpująco i jednoznacznie przedstawić sprawę, z jaką nadawca zwraca się do adresata. Ewentualne błędy czy nieścisłości w tej części pisma mogą powodować dodatkową korespondencję i wydłużyć czas załatwienia sprawy. Uzasadnienie, jako kolejny obowiązkowy element treści pisma, ma na celu przekonanie adresata o słuszności stanowiska zajmowanego przez nadawcę wysłanego pisma. Dla uzyskania takiego efektu, należy jasno i zwięźle podać odpowiednie argumenty, przy czym można wyróżnić dwa rodzaje uzasadnień. W **uzasadnieniu faktycznym** wskazuje się stan faktyczny sprawy i dowody (środki dowodowe) na jego poparcie, natomiast w **uzasadnieniu prawnym**

---

<sup>293</sup> E. Mitura, E. Koniuszewska, Organizacja pracy biurowej, red. E. Mitura, Warszawa 2009, s. 87-88; E. J. Witek, Technika biurowa, wyd. 3, Poznań 2008, s. 159-161.

podaje się podstawę prawną zajętogo stanowiska lub prawną ocenę stanu faktycznego. W tym wypadku należy powołać się na regulacje prawne i przywołać odpowiedni przepis prawny. Z kolei wnioski są końcową, ale nieobowiązkową częścią treści pisma. Z istoty swej są podsumowaniem pisma i podkreśleniem problemu, jaki być przedmiotem listu. Jeśli przedstawione problemy zostały prawidłowo uzasadnione, można z tej części zrezygnować i przejść do zwrotów grzecznościowych kończących pismo, np. „Z poważaniem” lub „Z wyrazami należnego szacunku”<sup>294</sup>. Jeżeli treść pisma przenoszona jest na stronę odwrotną, czyli drugą stronę pisma, to na jej końcu w prawej części stawia się znak ./.<sup>295</sup>. Zwroty grzecznościowe na końcu listu umieszczamy między tekstem a podpisem, w odległości 1-2 interlinii. Po zwrotach pożegnalnych nigdy nie należy stawiać kropki, np.

Z wyrazami należnego szacunku

**Dyrektor**

**Mgr inż. Jan Kowalewski**

W pismach o charakterze listu, dla podkreślenia ich osobistego charakteru, zwroty pożegnalne należy pisać odręcznie. Zwroty grzecznościowe zamykające list umieszcza się po prawej stronie pisma.

**Podpis**

Podpis powinien obejmować stanowisko służbowe oraz imię i nazwisko. Stanowisko służbowe powinno znajdować się w odległości dwóch interlinii od

---

<sup>294</sup> E. Mitura, M. Kęska, Technika biurowa, red. E. Mitura, Warszawa 2008, s. 126-127; E. J. Witek, Technika biurowa, wyd. 3, Poznań 2008, s. 172-174.

<sup>295</sup> Zob. E. J. Witek, Technika biurowa, wyd. 3, Poznań 2008, s. 161.

ostatniego wiersza, a imię i nazwisko (ewentualnie tytuł naukowy), w odległości od jednej do dwóch interlinii poniżej stanowiska służbowego. Jest to odstęp na odręczny podpis. Wszystkim elementom podpisu nadaje się układ blokowy, np.

### **Wojewoda Podkarpacki**

.....

(imię i nazwisko)

### **Z up. Wojewody Podkarpackiego**

.....

(imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe)

### **Podpis powinien być:**

- Własnoręczny,
- Wykonany piórem lub długopisem,
- Pełny (pełne imię i nazwisko),
- Tylko na kopiach można stosować podpis skrócony, tzw. parafkę,
- Tylko na zawiadomieniach, wezwaniach i zaproszeniach można użyć pieczętki, tzw. faksymile<sup>296</sup>.

### **Elementy dodatkowe**

Elementy dodatkowe, takie jak załączniki czy rozdzielniki, umieszcza się pod tekstem pisma z lewej strony, trzy interlinie od tekstu, chyba że pismo podpisują dwie osoby: jedna po prawej, a druga po lewej stronie, wówczas informacje dodatkowe umieszcza się w odległości 2-3 interlinii poniżej podpisów. Jeśli załączniki wymienione są z nazwy w treści pisma, informuje się tylko o ich liczbie, np. „Załącznik: 1”; „Załączniki: 3”; natomiast jeżeli w treści

---

<sup>296</sup> E. J. Witek, Technika biurowa, wyd. 3, Poznań 2008, s. 162.

pisma nie ma informacji o załącznikach, należy je wymienić w elementach dodatkowych, np.:

### **Załączniki:**

1. Analiza finansowa;
2. Opinia do projektu zagospodarowania miasta lub wioski, gminy czy powiatu.

W podaniach, w których nie wymienia się nazw załączników, informacja może przybrać postać następującą:

1. Kwestionariusz osobowy.
2. Dyplom ukończenia studiów.
3. Orzeczenie lekarskie.

W przypadku, gdy pismo, oprócz adresata, wysyła się do wiadomości innych odbiorców, informację o tym podajemy w polu elementów dodatkowych, po zwrocie: „Do wiadomości: (...)”. Jeżeli zaś pismo wysyłane jest do kilku adresatów, w polu adresowym umieszcza się informację: „Wg rozdzielnika”, a rozdzielnik umieszcza się w informacjach dodatkowych, przy czym adresatów wyliczamy według zasady pierwszeństwa (np. według zajmowanego stanowiska) lub alfabetycznie. Oryginał pisma pozostaje u nadawcy, a do adresatów wysyła się kopie. W sytuacji, gdy pod treścią pisma umieszczone są informacje o załącznikach, to rozdzielnik umieszcza się poniżej<sup>297</sup>.

### **Informacje ogólne dotyczące całego pisma**

Odstępy pomiędzy poszczególnymi elementami pisma powinny być odpowiednie do potrzeb, czyli takie, aby zajmowało ono całe pole pomiędzy marginesami. Odstępy te powinny być proporcjonalne:

- największy odstęp należy zastosować pomiędzy miejscem i datą sporządzenia pisma (listu) a polem adresata;

---

<sup>297</sup> Opracowano na podstawie: E. J. Witek, Technika biurowa, wyd. 3, Poznań 2008, s. 163-164.



- mniejszy od niego odstęp należy zastosować pomiędzy adresatem a określeniem sprawy;
- jeszcze mniejszy odstęp powinien znaleźć się pomiędzy określeniem sprawy a pierwszym wierszem tekstu pisma;
- odstęp między ostatnim wierszem tekstu a podpisem powinien być zbliżony do odstępu między określeniem sprawy a pierwszym wierszem tekstu<sup>298</sup>.

### **Przykłady pism typowych**

W tej części opracowania ukazane zostaną przykłady pism typowych, które mogą pojawić się w korespondencji wewnętrznej (służbowej) lub w kontaktach zewnętrznych administracji poprzez korespondencję wysyłaną do obywateli. W pierwszej kolejności ukazane zostaną pisma przewodnie, następnie podane zostaną najważniejsze wymogi prawne stawiane pismom, które są kierowane przez podmioty zewnętrzne do administracji publicznej (takie jak podania, skargi i wnioski). Kolejne pisma sporządzane są przede wszystkim przez administrację publiczną, czy to na potrzeby wewnętrzne, czy też na potrzeby prowadzonego postępowania administracyjnego (w tym drugim przypadku omówione zostaną jedynie pisma stanowiące czynności o charakterze materialno-technicznym, ponieważ decyzje administracyjne i postanowienia zostały omówione w podrozdziale dotyczącym aktów administracyjnych). Na koniec, jako przykład pism okolicznościowych, które również mogą się pojawić w korespondencji administracyjnej, przedstawione zostaną zasady pisania zaproszeń.

---

<sup>298</sup> E. J. Witek, Technika biurowa, wyd. 3, Poznań 2008, s. 171.

## **Pisma przewodnie**

Pisma przewodnie najczęściej towarzyszą innym dokumentom lub zawierają informacje uzupełniające treść przekazywanych dokumentów. Pisma przewodnie bez dodatkowych informacji stosuje się w sytuacji, kiedy nadawca chce mieć pisemne potwierdzenie wysłania dokumentów, są też wyrazem dobrych obyczajów nadawcy danej korespondencji. Pisma przewodnie mogą być wysłane za pośrednictwem tradycyjnej poczty, faksu i poczty elektronicznej (e-mailem). Z uwagi na niewielką ilość treści pisma przewodnie sporządza się zwykle na papierze formatu **A5** w układzie poziomym. Dopuszcza się stosowanie pomniejszych marginesów (dolnego i górnego), które mogą mieć po 1 cm szerokości. Wraz z pismem przewodnim wysyła się zawsze załączniki, których nazwy należy wymienić w treści pisma, a w polu informacji dodatkowych umieścić informację o liczbie załączników. Pisma te mają zwykle podobną konstrukcję i najczęściej zawierają sformułowanie typu: W załączeniu przesyłam ..., po którym podaje się nazwę dokumentu, który pismu towarzyszy, np.: W załączeniu przesyłam decyzje w sprawie (...).

Kolejną wspólną cechą pism przewodnich jest to, że w określeniu sprawy nie podaje się nazwy pisma, tylko nazwę załącznika, która poinformuje adresata o sprawie, np.: „Sprawa: zaproszenie”; „Sprawa: sprawozdanie kwartalne”<sup>299</sup>.

## **Podania, skargi i wnioski**

Kodeks postępowania administracyjnego dopuszcza różnorodne formy wnoszenia podań. W art. 63 § 1 podaje: „Podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu

---

<sup>299</sup> E. J. Witek, Technika biurowa, wyd. 3, Poznań 2008, s. 185-188.

administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne”. Ten sam art. 63 § 2 stanowi: „Podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych”. Na dodatek jeszcze wskazać należy art. 63 § 3: „Podane wniesione pisemnie albo ustnie do protokołu powinno być podpisane przez wnoszącego, a protokół ponadto przez pracownika, który go sporządził. Gdy podanie wnosi osoba, która nie może lub nie umie złożyć podpisu, podanie lub protokół podpisuje za nią inna osoba przez nią upoważniona, czyniąc o tym wzmiankę obok podpisu”.

Teraz należy wskazać art. 63 § 3a<sup>300</sup>., który w swej dyspozycji stanowi: „Podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego powinno: **1)** zawierać uwierzytelnione przy użyciu mechanizmów określonych w art. 209a ust. 1 albo 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz **2)** zawierać dane w ustalonym formacie, zawartym w wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeżeli te przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru.

Art. 63 § 4<sup>301</sup>. Podaje: „Organ administracji publicznej jest obowiązany potwierdzić wniesienie podania, jeżeli wnoszący tego zażąda. W przypadku wniesienia podania w formie dokumentu elektronicznego organ jest obowiązany potwierdzić wniesienie podania przez doręczenie urzędowego poświadczenia odbioru na wskazany przez wnoszącego adres elektroniczny”.

Z przepisów prawnych wynika, że podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych. Poza tym podanie

---

<sup>300</sup> Art. 63 § 3a zmieniony przez art. 2 pkt 6 lit. b) ustawy z dnia 12 lutego 2010 roku o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r. Nr 40, poz. 230, z dniem 17 czerwca 2010 r.

<sup>301</sup> Art. 63 § 4 zmieniony przez art. 2 pkt 6 lit. b) ustawy z dnia 12 lutego o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r. Nr 40, poz. 230, z dniem 17 czerwca 2010 r.

wniesione pisemnie albo ustnie do protokołu powinno być podpisane przez wnoszącego, a protokół ponadto przez pracownika, który go sporządził. Gdy podanie wnosi osoba, która nie może lub nie umie złożyć podpisu, podanie lub protokół podpisuje za nią inna osoba przez nią upoważniona, czyniąc o tym wzmiankę obok podpisu. Organ administracji jak już wskazano wcześniej obowiązany jest potwierdzić wniesienie podania, jeżeli wnoszący je tego zażąda.

Jeżeli w podaniu nie wskazano adresu wnoszącego i nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych, podanie pozostawia się bez rozpoznania. W przypadku innych uchybień organ powinien wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania (art. 64 k.p.a.).

Generalnie rzecz ujmując, podania powinny odpowiadać typowemu układowi graficznemu pisma, chyba że przepisy szczególne przewidują obowiązek wnoszenia podań na specjalnych formularzach.

Konstytucja przewiduje prawo każdego (a więc nie tylko obywatela) do składania petycji, skarg i wniosków w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej (art. 63). Tryb ich rozpatrywania został uregulowany w kodeksie postępowania administracyjnego (dział VIII, art. 221-259) oraz w *Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków*<sup>302</sup>. O tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna. Ze względu na treść pismo (względnie ustne zgłoszenie do protokołu) skierowane do organu państwowego lub społecznego może być: a) skargą; b) wnioskiem; c) procesową czynnością strony lub uczestnika

---

<sup>302</sup> Dz. U. z 2002 r., Nr 5, poz. 46.

postępowania administracyjnego uregulowanego w k.p.a. lub w ordynacji podatkowej<sup>303</sup>; d) procesową czynnością podmiotu innego postępowania sądowego lub administracyjnego czy też o jeszcze innym charakterze<sup>304</sup>. Natomiast petycja to bardziej uroczysta nazwa dla skargi lub wniosku.

Postępowanie skargowe nie może być konkurencyjne do postępowania orzeczniczego prowadzonego przez organ administracyjny lub sąd, co zostało wyraźnie uregulowane w art. 233-235 k.p.a. Jeśli bowiem z treści skargi wynika, że jest ona w istocie żądaniem wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie indywidualnej, wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylenia lub zmiany, to rozpatruje się ją we właściwym trybie, zgodnie z przepisami regulującymi postępowanie administracyjne ogólne lub szczególne oraz odpowiednie środki zaskarżenia, nie zaś w trybie skargowym. W istocie **skarga** jest wynikiem niezadowolenia z działalności organów państwowych (rządowych), samorządowych czy społecznych lub ich pracowników. Zgodnie z zapisem art. 227 k.p.a. przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Skargi składa się do organów właściwych do ich rozpatrzenia. Jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności:

- rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa – wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – Regionalna Izba Obrachunkowa;
- organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek

---

<sup>303</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, tekst jednolity Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.

<sup>304</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, red., Postępowanie administracyjne i sądowno administracyjne, wyd. 3, Warszawa 2005, s. 579.

organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej - wojewoda lub organ wyższego stopnia;

- wójta (burmistrza, lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2) - rada gminy;
- zarządu powiatu oraz starosty, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych (z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2) – rada powiatu;
- zarządu i marszałka województwa (z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2) – rada województwa;
- wojewody w sprawach podlegających rozpatrzeniu według kodeksu – właściwy minister, a w innych sprawach Prezes Rady Ministrów;
- innego organu administracji rządowej, organu przedsiębiorstwa państwowego lub innej państwowej jednostki organizacyjnej – organ wyższego stopnia lub sprawujący bezpośredni nadzór;
- ministra - Prezes Rady Ministrów;
- organu centralnego i jego kierownika – organ, któremu podlega.

Natomiast do rozpatrzenia skargi, która dotyczy zadań i działalności organizacji społecznej właściwy jest organ bezpośrednio wyższego stopnia tej organizacji, a w stosunku do organu naczelnego organizacji – Prezes Rady Ministrów lub właściwi ministrowie sprawujący nadzór nad działalnością tej organizacji<sup>305</sup>.

Jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając jednocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ. Organ właściwy do rozpatrzenia skargi może ją przekazać do załatwienia organowi niższego stopnia, o ile skarga

---

<sup>305</sup> Zob. Art. 228-2309 k.p.a.

nie zawiera zarzutów dotyczących działalności tego organu. Skargę na pracownika można przekazać do załatwienia również jego przełożonemu służbowemu, z obowiązkiem zawiadomienia organu właściwego do rozpatrzenia skargi o sposobie jej załatwienia. O przekazaniu skargi zawiadamia się także skarżący<sup>306</sup>. Organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca, i zawiadomić skarżącego o sposobie załatwienia i rozstrzygnięcia przedstawianej skargi. Zawiadomienie to powinno zawierać **następujące elementy**:

- 1). oznaczenie organu, od którego pochodzi;
- 2). wskazanie, w jaki sposób skarga została rozstrzygnięta i załatwiona;
- 3). podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi lub, jeżeli zawiadomienie sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu lub podpisem osobistym.

Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie, że w przypadku ponownego wniesienia skargi w okolicznościach opisanych w art. 139 k.p.a.<sup>307</sup> organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadamiania skarżącego. Z kolei zgodnie z art. 141 k.p.a. przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności (obywateli). W przeciwieństwie więc do skargi, której celem jest krytyka działań, jakie miały już miejsce, wniosek, w wyniku oceny zastanej sytuacji, wybiega w przyszłość i zawiera konkretne propozycje polepszenia tej sytuacji. Wnioski składa się do organów właściwych ze względu na przedmiot

---

<sup>306</sup> Zob. Art. 231-232 k.p.a.

<sup>307</sup> Chodzi tu o sytuację, gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności.

wniosku. Wnioski w sprawach dotyczących zadań organizacji społecznych składa się do organów tych organizacji. Jeżeli organ, który otrzymał wniosek, nie jest właściwy do jego rozpatrzenia, obowiązany jest w ciągu siedmiu dni przekazać go właściwemu organowi, o czym powinien zawiadomić wnioskodawcę. Termin na rozpatrzenie wniosku został określony tak samo, jak dla rozpatrzenia skargi (czyli bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca), przy czym w razie niemożności dotrzymania terminu do załatwienia wniosku, właściwy organ obowiązany jest w tym terminie zawiadomić wnioskodawcę o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie załatwienia wniosku. O sposobie załatwienia wniosku zawiadamia się wnioskodawcę. Zawiadomienie to powinno zawierać podobne elementy, co zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi. Wnioskodawcy niezadowolonemu ze sposobu załatwienia wniosku służy prawo wniesienia skargi w trybie skargowym. Prawo to przysługuje także w przypadku niezakończenia wniosku we właściwym terminie<sup>308</sup>.

## **Protokoły i sprawozdania**

Protokół jest dokumentem, za pomocą którego relacjonuje się pisemnie przebieg wydarzeń, stwierdza się dokonanie określonych czynności lub powstanie pewnych zdarzeń, przy czym sporządza się protokół czegoś, a nie z czegoś, czyli np. protokół zebrania, protokół posiedzenia<sup>309</sup>. Protokoły zalicza się do pism typowych ze względu na podobny początek i zakończenie. Protokół najczęściej rozpoczyna się od podania jego nazwy, używając słowa protokół oraz, w zależności od rodzaju protokołu, jego numeru lub określenia zdarzenia, które dokumentuje, np. Protokół zatrzymania osoby, natomiast kończy się go z

---

<sup>308</sup> Zob. Art. 242-247 k.p.a.

<sup>309</sup> E. J. Witek, Technika biurowa, wyd. 3, Poznań 2008, s. 176; J. Zapasiewicz, Praca administracyjno-biurowa. Organizacja i technika, Warszawa 1980, s. 16 i nn.



reguły specjalną formułą (np. Przed podpisaniem składający wyjaśnienia zapoznał się z treścią protokołu)<sup>310</sup>.

Najczęściej sporządzanymi rodzajami są protokoły:

- zdawczo-odbiorcze;
- kontroli;
- zebrań, np. zgromadzeń, odpraw, posiedzeń, narad, konferencji;
- zdarzeń<sup>311</sup>.

**Protokół zdawczo-odbiorczy** sporządzany jest przy przekazaniu rzeczy, wartości lub spraw. Wymienione są w nim zawsze dwie strony: przekazujący i odbierający. Protokół taki zawiera:

- 1). Nazwę: Protokół zdawczo-odbiorczy;
- 2). Miejsce i datę sporządzenia;
- 3). Dokładne określenie strony przekazującej i odbierającej;
- 4). Informacje o przekazywanych rzeczach, wartościach lub sprawach (nazwa, ilość, wartość, stan sprawy);
- 5). Podpisy obu stron – odbierającego po lewej, a przekazującej po prawej stronie<sup>312</sup>.

**Protokół kontroli** sporządzany jest z przeprowadzonej kontroli, rewizji, lustracji czy inspekcji. Powinien zawierać w swej treści:

- nazwę: Protokół (często z podaniem numeru egzemplarza);
- oznaczenie jednostki kontrolowanej z podaniem jej adresu oraz imienia i nazwiska kierownika tej jednostki;

---

<sup>310</sup> E. J. Witek podaje cztery rodzaje formuły o zakończeniu: 1. Na tym protokół zakończono. 2. Na tym protokół zakończono i podpisano. 3. Na tym protokół zakończono i po przeczytaniu podpisano. 4. Na tym protokół zakończono i po zapoznaniu się z jego treścią podpisano. Tenże, s. Technika biurowa, wyd. 3, Poznań 2008, s. 177.

<sup>311</sup> E. Mitura, (red.) E. Koniuszewska, Organizacja pracy biurowej, Warszawa 2009, s. 90; E. J. Witek, Technika biurowa, wyd. 3, Poznań 2008, s. 177.

<sup>312</sup> Zob. przykładowo wzór protokołu zdawczo-odbiorczego przekazania materiałów archiwalnych do archiwum państwowego, stanowiący załącznik nr 6 do rozporządzenia ministra kultury z dnia 16 września 2002 r., w sprawie postępowania z dokumentacją, zasad jej klasyfikowania i kwalifikowania oraz zasad i trybu przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych, Dz. U. z 2002 r., Nr 167; poz. 1375.

- informację o osobie będącej kontrolerem lub członkach zespołu kontrolnego (z podaniem imienia, nazwiska, stanowiska służbowego oraz numeru i daty upoważnienia do kontroli);
- datę rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych w jednostce kontrolowanej;
- określenie przedmiotowego zakresu kontroli oraz okresu objętego kontrolą;
- przebieg i wyniki czynności kontrolnych;
- opis stwierdzonego w wyniku kontroli stanu faktycznego, w tym ujawnionych nieprawidłowości, z uwzględnieniem przyczyn ich powstania, ich zakresu i skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych;
- pouczenie o prawie zgłoszenia zastrzeżeń lub złożenia wyjaśnień do ustaleń zawartych w protokole kontroli;
- zestawienie załączników do protokołu stanowiących jego integralną część;
- omówienie dokonanych w protokole poprawek, skreśleń i uzupełnień (jeśli miały miejsce);
- podpisy kontrolera i kierownika jednostki kontrolowanej oraz miejsce i datę podpisania protokołu<sup>313</sup>.

**E. J. Witek wskazuje**, że formuła o zakończeniu powinna zawierać również wzmiankę o zapoznaniu się z jego treścią<sup>314</sup>. Ponadto poszczególne strony protokołu powinny być ponumerowane i parafowane co najmniej przez kontrolera (w niektórych przypadkach przepisy wymieniają także

---

<sup>313</sup> Por. przykładowo: załącznik nr 2 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania, Dz. U. z 2004 r., Nr 167, poz. 1747; § 9 rozporządzenia ministra finansów z dnia 31 marca 2011 r., w sprawie szczegółowego trybu postępowania w zakresie wewnętrznej urzędów kontroli skarbowej, Dz. U. 2011 r., Nr 71, poz. 376, § 12 rozporządzenia ministra finansów z dnia 24 listopada 2011 r., w sprawie kontroli w izbach i urzędach skarbowych, Dz. U. z 2011 r., Nr 261, poz. 1559; § 33 zarządzenia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 1 września 2011 r., w sprawie postępowania kontrolnego, MP z 2011 r., Nr 87, poz. 913.

<sup>314</sup> E. J. Witek, Technika biurowa, wyd. 3, Poznań 2008, s. 179.

kontrolowanego). Ma to zabiegać późniejszej zamianie kartek lub dopisywania tekstu po podpisaniu protokołu. Protokół kontroli sporządza się w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, po jednym dla podmiotu kontrolującego i kontrolowanego. Warto przy tej okazji dopowiedzieć, że ustawa z dnia 15 lipca 2011 r., o kontroli w administracji rządowej<sup>315</sup> ustalenia dokonane w trakcie kontroli oraz oceny nakazuje opisać w wystąpieniu pokontrolnym, które powinno zawierać w szczególności następujące elementy:

- 1). Nazwę i adres jednostki kontrolowanej;
- 2). Imię, nazwisko i stanowisko służbowe kontrolera;
- 3). Datę rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych;
- 4). Zakres kontroli;
- 5). Ocenę skontrolowanej działalności, ze wskazaniem ustaleń, na których została oparta;
- 6). Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości.

Wystąpienie pokontrolne w razie potrzeby uzupełnia się o:

- 1) zalecenia lub wnioski dotyczące usunięcia nieprawidłowości lub usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej;
- 2) ocenę wskazującą na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości;
- 3) termin złożenia informacji o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

Wystąpienie pokontrolne podpisuje kierownik jednostki kontrolującej i przekazuje kierownikowi jednostki kontrolowanej<sup>316</sup>.

---

<sup>315</sup> Dz. U. z 2011 r., Nr 185, poz. 1092.

<sup>316</sup> Zob. art. 36, 46 i 47 ustawy o kontroli w administracji rządowej. Warto też zauważyć, że nowelizacja z dnia 22 stycznia 2010 r., (Dz. U. z 2010 r., Nr 227, poz. 1482) ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r., o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jednolity Dz. U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701, ze zm.) pomija protokół kontroli jako dokument ukazujący efekty kontroli i reguluje tryb sporządzania wystąpienia pokontrolnego jako dokument ukazujący efekty kontroli i reguluje tryb sporządzania wystąpienia pokontrolnego i procedury rozpatrywania zastrzeżeń do ustaleń zawartych w projekcie tego wystąpienia (zob. nowe brzmienie art. 53-61 oraz dodane art. 61a i 61b Ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli).

**Protokół zebrania** lub innego zgromadzenia ma na celu odtworzenie przebiegu zebrania i powinien być sporządzony w następującym układzie:

1) nazwa i numer protokołu – numerem protokołu jest kolejny numer zebrania w danym roku, łamany przez rok, np. Protokół nr 6/2019;

2) data i miejsce sporządzenia protokołu – podaje się datę i miejsce zebrania, przykładowo: które odbyło się dnia 21 stycznia w Warszawie. Natomiast podając godzinę rozpoczęcia spotkania, nie należy używać zwrotu: o godzinie 13.00, tylko od godz. 13.00 lub rozpocząć od nowego zdania (wiersza): Zebranie rozpoczęło się o godzinie 13.00.

3) wyszczególnienie osób uczestniczących lub nieobecnych na zebraniu – w zależności od liczby uczestników; przy dużej ich liczbie należy do protokołu dołączyć listę obecności, a w samym protokole podać jedynie liczbę obecnych i nieobecnych, przykładowo: Obecnych na zebraniu 112 osób, nieobecnych 37, zgodnie z załączonymi listami obecności;

- imię i nazwisko przewodniczącego oraz protokolanta;
- porządek zebrania – przy czym E. J. Witek wskazuje na następujące elementy typowego porządku zebrania:

1. **Otwarcie obrad zebrania** i wybór przewodniczącego;

2. Przyjęcie protokołu z poprzedniego zebrania;

3. Sprawdzanie z realizacji uchwał i wniosków z poprzedniego zebrania;

4. Wypowiedzi wprowadzające do dyskusji;

5. Dyskusja na przedstawiony temat;

6. Podjęcie uchwał i wniosków, postulatów, rezolucji;

7. **Zamknięcie obrad**<sup>317</sup>.

- opis przebiegu zebrania – należy odnosić się w nim do porządku obrad, np.: Ad 4. (...).
- podjęte uchwały i wnioski – oprócz odnotowania w dyskusji, wpisuje się je w oddzielnym punkcie, bez skrótów i uproszczeń; należy odnotować

---

<sup>317</sup> E. J. Witek, Technika biurowa, wyd. 3, Poznań 2008, s. 180.

sposób podjęcia uchwał czy też wniosków, dlatego trzeba zawsze zaznaczyć, czy uchwały podjęto w głosowaniu jawnym, czy też tajnym; ważne jest również zaznaczenie liczby głosów „za”, „przeciw” oraz „wstrzymujących się”.

- formuła o zakończeniu – Na tym protokół zakończono.
- podpisy przewodniczącego zebrania i protokolanta – przewodniczący składa podpis po prawej stronie, protokolant na tej samej wysokości, ale po lewej stronie kartki<sup>318</sup>.

**E. J. Witek** wymienia trzy podstawowe formy przedstawienia części zasadniczej protokołu:

- **dosłowną**, polega ona na wiernym odtworzeniu przebiegu zebrania; protokoły takie sporządza się zwykle po zebraniu, na podstawie nagrań magnetofonowych lub stenogramów, gdyż nie ma fizycznej możliwości bieżącego sporządzania ich w czasie prowadzonych obrad. Protokół sporządzony w formie dosłownej należy opatrzyć krótkim komentarzem, pozwalającym zorientować się w przebiegu zebrania;
- **streszczoną**, polegającą na streszczeniu poszczególnych przemówień czy wystąpień i jednoczesnym połączeniu wypowiedzi zgodnych tematycznie; dyskusja w protokole pisanym w tej formie jest streszczona, a oprócz tego pogrupowane są wypowiedzi na ten sam temat, niezależnie od tego, w jakim momencie dyskusji miały miejsce. Nie wolno streszczać uchwał i wniosków – muszą być przytoczone dosłownie;
- **uproszczoną**, polegającą na zredukowaniu do minimum części informacyjnej i dyskusyjnej, ograniczeniu się do podania informacji, kto zabrał głos i ewentualnie na jaki temat, co mówił, i jakie reprezentował stanowisko – w tej formie można protokółować mniej ważne zebrania, na

---

<sup>318</sup> Zob. E. J. Witek, Technika biurowa, wyd. 3, Poznań 2008, s. 181.

których w dyskusji nie poruszano zbyt istotnych spraw. Podjęte uchwały i wnioski należy jednak podać w dosłownym brzmieniu<sup>319</sup>.

**Protokół zdarzenia** to np. protokół zniszczenia, przeszukania, przesłuchania na komisji dyscyplinarnej lub na policji, dokonania oględzin. Celem tych zdarzeń jest stwierdzenie określonych faktów oraz towarzyszących im okoliczności<sup>320</sup>.

Protokoły zdarzenia zawierają podpisy osób uczestniczących w zaprotokołowanych czynnościach a także protokolanta. Zgodnie z art. 67 k.p.a. organ administracji publicznej jest obowiązany sporządzić zwięzły protokół z każdej czynności postępowania mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie. W szczególności sporządza się **protokół**:

- 1). przyjęcia wniesionego ustnie podania;
- 2). przesłuchania strony, świadka i biegłego;
- 3). oględzin i ekspertyz dokonywanych przy udziale przedstawiciela organu administracji publicznej;
- 4). rozprawy;
- 5). ustnego ogłoszenia decyzji i postanowienia.

Wymogi dotyczące sporządzenia protokołu uregulowane zostały w artykułach 68-71 k.p.a. Zgodnie z treścią art. 68 § 1 k.p.a. protokół sporządza się w taki sposób, aby z niego wynikało, kto, kiedy, gdzie i jakich czynności dokonał, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny, co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono i jakie uwagi zgłosiły obecne osoby. Jak stwierdza Piotr Przybysz, prawidłowo sporządzony stanowi dowód w sprawie, dlatego powinien zawierać treść pozwalającą na odtworzenie w przyszłości przebiegu czynności opisanych w protokole. Natomiast wymóg wskazania w protokole osób, które brały udział w danej czynności lub były obecne przy dokonywaniu czynności opisanych w protokole, oznacza, że pracownik organu administracji

---

<sup>319</sup> E. J. Witek, Technika biurowa, wyd. 3, Poznań 2008, s. 180-181.

<sup>320</sup> Zob. E. J. Witek, Technika biurowa, wyd. 3, Poznań 2008, s. 180.

sporządzający protokół jest uprawniony do sprawdzenia tożsamości osób w celu ustalenia, czy osoby te są tymi, za które się podają. Podstawowym dokumentem stwierdzającym tożsamość jest dowód osobisty, dlatego należy pracownikowi organu sporządzającemu protokół okazać dowód osobisty. Osoba odmawiająca okazania dowodu osobistego lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość nie może być dopuszczone do udziału w danej czynności procesowej<sup>321</sup>.

Art. 68 § 2 k.p.a. stawia dodatkowe wymogi ważności protokołu, a mianowicie powinien on zostać odczytany wszystkim osobom obecnym, biorącym udział w czynności urzędowej. Osoby te powinny następnie podpisać protokół. Odmowę lub brak podpisu którejkolwiek osoby należy omówić w protokole. Zgodnie zaś z postanowieniami art. 69 k.p.a. protokół przesłuchania powinien być odczytany i przedstawiony do podpisu osobie zeznającej niezwłocznie po złożeniu zeznania. W protokołach przesłuchania osoby, która złożyła zeznanie w języku obcym, należy podać w przekładzie na język polski treść złożonego zeznania oraz wskazać osobę i adres tłumacza, który dokonał przekładu; tłumacz powinien podpisać protokół przesłuchania. Zdaniem P. Przybysza brak podpisu lub odmowa podpisania protokołu przez którąkolwiek z osób obecnych nie umniejsza wartości dowodowej protokołu, chyba że z przedstawionych w protokole przyczyn odmowy lub braku podpisu wynika coś innego.

W literaturze wskazuje się, że powinność podpisania protokołu przez osoby obecne przy czynności urzędowej służy ochronie strony postępowania przed próbami nierzetelnego zamieszczania w aktach sprawy danych niezgodnych z rzeczywistym przebiegiem czynności czy też z ustaleniami dokonanymi podczas tych czynności. Brak takiego podpisu stwarza domniemanie, że postępowanie nie było prowadzone obiektywnie. Natomiast protokół niepodpisany przez osobę go sporządzającą, jak stwierdza autor, jest dopiero projektem protokołu<sup>322</sup>. Organ administracji publicznej może zezwolić

---

<sup>321</sup> P. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. 7, Warszawa 2010, s. 213.

<sup>322</sup> P. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. 7, Warszawa 2010, s. 213-214.

na dołączenie do protokołu zeznania na piśmie, podpisanego przez zeznającego, oraz innych dokumentów mających znaczenie dla sprawy (art. 70 k.p.a.).

Podpisany protokół stanowi dokument urzędowy, dlatego nie może być następnie dowolnie zmieniany ani tym bardziej przerabiany. Jeśli zaistnieje taka konieczność, skreśleń i poprawek w protokole (zgodnie z art. 71 k.p.a.) należy tak dokonywać, aby wyrazy skreślone i poprawione były czytelne. Skreślenia i poprawki powinny być stwierdzone w protokole przed jego podpisaniem.

Jak utrzymuje Zbigniew Janowicz, skreślenia i poprawki powinny być ponadto omówione w protokole (np. „w wierszu siódmym skreślono mylnie napisane nazwisko „Wiśniewski”, wpisano poprawne nazwisko „Wiśniowski”) przed jego podpisaniem. Zapisany tekst nie może budzić najmniejszych wątpliwości<sup>323</sup>. Naruszenie obowiązku sporządzenia protokołu ma poważne skutki procesowe, w pewnych przypadkach powoduje nawet bezskuteczność danej czynności. Jak zauważa P. Przybysz, wydana decyzja musi znajdować oparcie w materiale dowodowym, zebrany i utrwalony w aktach sprawy. Odstąpienie od sporządzenia protokołu z czynności postępowania dowodowego spowoduje w konsekwencji niemożność powoływania się przez organ administracji na okoliczności faktyczne, stwierdzone w toku tej czynności. Odstąpienie od sporządzenia protokołu przesłuchania strony, świadka i biegłego oraz protokołu oględzin i ekspertyz dokonywanych przy udziale przedstawiciela organu administracji publicznej powoduje, że okoliczności te nie mogą zostać uznane za udowodnione, nawet jeżeli zostały utrwalone w postaci zwykłych adnotacji, oświadczeń itp. Również i inne czynności istotne dla sprawy muszą być utrwalone w formie protokołu, a nie adnotacji. Zdaniem tego autora, nie jest dopuszczalne zastąpienie protokołu przez zapis przebiegu danej czynności dokonany przy użyciu urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk, np. kamery wideo, magnetofonu<sup>324</sup>. Z kolei **sprawozdania, raporty** itp., zawierają

---

<sup>323</sup> Zob. Z. Janowicz, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. 3, Warszawa 1996, s. 183.

<sup>324</sup> P. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. 7, Warszawa 2010, s. 212.



informacje dotyczące wykonania zadania lub omawiające określoną działalność<sup>325</sup>. Stanowią ustny lub pisemny opis wypadków i zdarzeń z pewnego stanu rzeczy za określony czas. Sprawozdanie powinno być sporządzone rzetelnie i zawierać następujące elementy:

- tytuł z użyciem słowa: „sprawozdanie”;
- określenie, czego to sprawozdanie dotyczy;
- określenie okresu, jakiego dotyczy sprawozdanie;
- część zasadniczą sprawozdania, w której opisuje się liczbowo albo słownie zdarzenia czy wypadki i (ewentualnie) wnioski<sup>326</sup>.

W zależności od funkcji, jaka ma spełniać sprawozdanie, możemy wyróżnić sprawozdania informacyjne i sprawozdania analityczne. Te pierwsze zawierają jedynie informacje o pewnych faktach, natomiast sprawozdanie analityczne obejmuje również analizę podanych informacji, wnioski oraz sugestie na przyszłość<sup>327</sup>. Przykładem sprawozdania, którego obowiązek sporządzenia wynika z przepisów prawa, może być sprawozdanie z wykonania planu działalności, które na podstawie art. 70 ust. 3 ustawy o finansach publicznych musi sporządzić do końca kwietnia każdego roku minister kierujący działem.

### **Sprawozdanie takie powinno zawierać:**

- 1). tytuł;
- 2). część A – obejmującą zestawienie celów wskazanych w części A planu działalności na rok, którego sprawozdanie dotyczy, przypisanych im mierników określających stopień realizacji celów wraz z ich planowanymi i osiągniętymi wartościami, a także najważniejszych planowanych i podjętych zadań służących realizacji tych celów;
- 3). część B – obejmującą zestawienie celów wskazanych w części B planu działalności na rok, którego sprawozdanie dotyczy, przypisanych im mierników

<sup>325</sup> J. Zapasiewicz, Praca administracyjno-biurowa. Organizacja i technika, Warszawa 1980, s. 16.

<sup>326</sup> E. Mitura, (red.) E. Koniuszewska, Organizacja pracy biurowej, Warszawa 2009, s. 92.

<sup>327</sup> M. Kossowska, Jak pisać raporty, [w:] Aby osiągnąć cel, czyli jak pisać listy, jak układać ogłoszenia i reklamy, jak prowadzić zebrania i prezentacje, jak przygotowywać raporty, jak rozmawiać przez telefon, red. K. Sedlak, Kraków 1996, s. 68.

określających stopień realizacji celów wraz z ich planowanymi i osiągniętymi wartościami, a także planowanych i podjętych podzadań budżetowych służących realizacji tych celów;

4). część C – obejmującą zestawienie celów wskazanych w części C planu działalności na rok, którego sprawozdanie dotyczy, przypisanych im mierników określających stopień realizacji celów wraz z ich planowanymi i osiągniętymi wartościami, a także najważniejszych planowanych i podjętych zadań służących realizacji tych celów;

5). część D – zawierającą opis przyczyn: nierealizowania celów, wystąpienia istotnych różnic w planowanych i osiągniętych wartościach mierników lub podjęcia innych niż planowane zadania służące realizacji celów;

6). datę sporządzenia sprawozdania;

7). odpowiednio podpis ministra kierującego działem administracji albo kierownika jednostki w dziale<sup>328</sup>.

### **Notatki służbowe i adnotacje urzędowe**

Notatka służbowa jest bardzo często pismem wewnętrznym służącym do przekazania informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi lub pracownikami danej jednostki organizacyjnej wtedy, gdy ustny przekaz jest niewystarczający. Może również służyć utrwaleniu czynności w odniesieniu do których nie jest konieczne sporządzenie protokołu. Notatka może być sporządzona odręcznie i z założenia powinna być prosta i zwięzła. Notatkę można sporządzić według typowego układu graficznego pisma. E. J. Witek wskazuje na pewne odmienności sporządzania tego typu pism. Wyróżnia w związku z tym pięć elementów charakterystycznych typowej notatki:

---

<sup>328</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r., w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania, Dz. U. z 2010 r., Nr 187, poz. 1254.

- 1). Nagłówek, w którym wskazuje się, od kogo notatka pochodzi, czego dotyczy i dla kogo jest przeznaczona. Jest to największa różnica w stosunku do typowego układu;
- 2). Część wstępna, która powinna zawierać wprowadzenie do tematu;
- 3). Część zasadnicza, czyli opisanie właściwego przedmiotu notatki. Powinna być sformułowana jasno, krótko i rzeczowo.
- 4). Wnioski, jakie wynikają z treści zasadniczej notatki.
- 5). Część końcowa, czyli podsumowanie treści notatki i ponowne podkreślenie istoty jej sprawy.

Ponieważ nagłówek może nie mieścić się z lewej strony i częściowo dochodzić do prawej, miejsce i datę sporządzenia pisma należy umieścić pomiędzy ostatnim wierszem tekstu a podpisami, bezpośrednio przy lewym marginesie<sup>329</sup>. Do notatek zalicza się również zapisywanie treści skarg i wniosków interesantów oraz rozmów telefonicznych. Notatka telefoniczna to zapisana treść wiadomości przekazanej telefonicznie pod nieobecność jej adresata, np. przez sekretarkę w czasie nieobecności przełożonego. Notatka taka może być sporządzona odręcznie, najlepiej jeszcze w trakcie rozmowy. Powinna zawierać: datę i godzinę przyjęcia, stanowisko, imię i nazwisko telefonującego, treść przekazanej wiadomości, stanowisko, imię i nazwisko oraz podpis przyjmującego<sup>330</sup>. Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje możliwość sporządzenia adnotacji, która jest rodzajem notatki służbowej. Adnotacja jest notatką służbową, uwagą pracownika sporządzoną bez zachowania określonej formy, często wprost na podaniu strony (np. Dnia (...) strona (...) doręczyła mi zaświadczenie lekarskie (...) wystawione przez(...) w dniu (...)<sup>331</sup>. Inaczej dotyczą ustaleń bieżących, pomocnych przy rozpatrywaniu sprawy, jednakże nie dotyczą ustaleń, od których zależy lub może zależeć

---

<sup>329</sup> Zob. E. J. Witek, *Technika biurowa*, wyd. 3, Poznań 2008, s. 201-202.

<sup>330</sup> Tamże, s. 203.

<sup>331</sup> Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 1996, s. 183.

rozstrzygnięcie<sup>332</sup>. Kodeks postępowania administracyjnego poświęca adnotacjom tylko jeden artykuł, tj. art. 72. Zgodnie z nim czynności organu administracji publicznej, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwała się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności. P. Przybysz utrzymuje, iż k.p.a. wymaga utrwalenia w formie adnotacji przyczyny odstąpienia od zasady zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwienia im wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 3). Ponadto utrwalenia w formie protokołu lub adnotacji podpisanej przez stronę wymaga treść rozstrzygnięcia sprawy w sposób ustny oraz istotne motywy takiego rozstrzygnięcia (art. 14 § 2). Pismo, którego przyjęcia odmawia adresat, powinno być zwrócone nadawcy z adnotacją doręczającego o odmowie przyjęcia pisma i data odmowy. Pismo wraz z adnotacją włącza się do akt sprawy (art. 47 § 1)<sup>333</sup>. Zgodnie z treścią wyroku NSA z dnia 4 czerwca 1982 roku<sup>334</sup> nie można uznać odręcznych notatek pracowników organu za dowody w sprawie. Możliwość sporządzenia adnotacji z czynności organu, przewidziana w art. 72 k.p.a., nie może dotyczyć ustaleń istotnych dla sprawy. Mogą to być bieżące adnotacje, pomocne wprawdzie przy rozpatrywaniu sprawy, jednakże nie obejmujące ustaleń, od których jej rozstrzygnięcie zależy lub może zależeć. Ustalenia istotne powinny więc spełniać warunki zawarte w art. 67 i n. k.p.a.<sup>335</sup>. Kolejne zagadnienie to wezwania.

---

<sup>332</sup> P. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. 7, Warszawa 2010, s. 215.

<sup>333</sup> Tamże, s. 215.

<sup>334</sup> Wyrok NSA I SA 258/82.

<sup>335</sup> ONSA 1982, z. 1, poz. 54.

## Wezwania

Wezwanie jest jedną z czynności techniczno-procesowych uregulowaną w dziale I, rozdziale 9 kodeksu postępowania administracyjnego, jak również w rozdziale 6 działu IV ordynacji podatkowej. Zgodnie z art. 50 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej może wzywać osoby do udziału w podejmowanych czynnościach i do złożenia wyjaśnień lub zeznań osobiście, przez pełnomocnika lub na piśmie, jeżeli jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych.

**Wezwanie powinno** w swej treści zawierać następujące elementy:

- 1). Nazwę i adres organu wzywającego;
- 2). Imię i nazwisko wzywanego;
- 3). W jakiej sprawie oraz w jakim charakterze i w jakim celu zostaje wezwany;
- 4). Czy wezwany powinien się stawić osobiście lub przez pełnomocnika, czy też może złożyć wyjaśnienie lub zeznanie na piśmie;
- 5). Termin, do którego żądanie powinno być spełnione, albo dzień, godzinę i miejsce stawienia się wezwanego lub jego pełnomocnika;
- 6). Skutki prawne niezastosowania się do wezwania.

Ponadto wezwanie powinno być zaopatrzone podpisem pracownika organu wzywającego z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego podpisującego lub, jeżeli dokonywane jest z użyciem dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu lub podpisem osobistym<sup>336</sup>. Osobie, która stawiła się na wezwanie, przyznaje się koszty podróży i inne należności według przepisów o należnościach świadków i biegłych w postępowaniu sądowym. Dotyczy to

---

<sup>336</sup> Art. 54 k.p.a. oraz art. 159 ord. pod., przy czym ordynacja podatkowa nie przewiduje możliwości wzywania z użyciem dokumentu elektronicznego.

również kosztów osobistego stawiennictwa stron, gdy postępowanie zostało wszczęte z urzędu albo gdy strona została bez swojej winy błędnie wezwana do stawienia się (art. 56 k.p.a.).

Ponadto warto zwrócić uwagę na instytucję wezwania do usunięcia braków formalnych przewidzianą w art. 64 § 2 k.p.a. Zgodnie z jego postanowieniami, jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. W sprawach niecierpiących zwłoki można także dokonywać wezwań w szczególnej formie, tj. telegraficznie lub telefonicznie albo przy użyciu innych środków łączności, z podaniem danych wymaganych dla wezwań, przy czym wezwania dokonane w taki sposób powoduje skutki prawne tylko wtedy, gdy nie ma wątpliwości, że dotarło do adresata we właściwej treści i w odpowiednim terminie (art. 55 k.p.a.).

## **Zaświadczenia**

Zaświadczenie jest dokumentem potwierdzającym zdarzenie lub stan faktyczny, np. stan majątkowy, wysokość zarobków czy też kontynuację nauki. W zaświadczeniu występują zwykle odstępstwa od klasycznego układu graficznego pisma – nie ma w nim zazwyczaj pola adresowego, a informacje o adresacie umieszcza się w zakończeniu, określając cel wydania zaświadczenia. Zdanie to przybiera zwykle formy: *Zaświadczenie wydaje się w celu przedłożenia w sekretariacie szkoły lub w dziekanacie uczelni wyższej; Niniejsze zaświadczenie wydaje się celem przedłożenia w urzędzie miasta.* W przypadku wydawania zaświadczeń bez sprecyzowania celu zakończenie może przybrać formy: *Zaświadczenie niniejsze wydaje się na prośbę zainteresowanego Wójta gminy (...); Zaświadczenie wydano na prośbę pracownika.* Określenie sprawy (z pominięciem wyrazu „Sprawa”) przeniesione jest na wysokość pola adresata.

Będzie to nazwa pisma, czyli „Zaświadczenie”, napisana na środku wiersza i wyróżniona np. przez podkreślenie lub pogrubienie. Na końcu nie należy stawiać kropki. Tekst zaświadczenia zaczyna się najczęściej od wyrażenia: *Zaświadcza się, że osoba (N...N...) jest pracownikiem naszej firmy; Zaświadczamy, że; Zaświadczam, że....*

Zaświadczenie może też być sporządzone według klasycznego układu graficznego pisma, tj. z polem adresata, polem znaków powoławczych i określeniem sprawy<sup>337</sup>. Kodeks postępowania administracyjnego normuje wydawanie zaświadczeń w osobnym, siódmym dziale<sup>338</sup>. Art. 217 wprowadza tryb wnioskowy wydawania zaświadczeń, to znaczy, że organ administracji publicznej wydaje zaświadczenie na żądanie osoby ubiegającej się o zaświadczenie, przy czym zaświadczenie wydaje się, jeżeli:

- 1). urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego wymaga przepis prawa;
- 2). osoba ubiega się o zaświadczenie ze względu na swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego.

W tym drugim przypadku organ administracji publicznej obowiązany jest wydać zaświadczenie, gdy chodzi o potwierdzenie faktów albo stanu prawnego, wynikających z prowadzonej przez ten organ ewidencji, rejestrów bądź z innych danych znajdujących się w jego posiadaniu. Barbara Adamiak i Janusz Borkowski zwracają jednak uwagę, że nie wszystkie dane posiadane przez organ administracyjny mogą znaleźć się w zaświadczeniu będącym dokumentem publicznym. Wykonanie obowiązku wydania zaświadczenia nie może naruszać, wynikających z odrębnych przepisów, obowiązków dotyczących ochrony informacji niejawnych, jak również, danych osobowych objętych ochroną<sup>339</sup>. Przed wydaniem zaświadczenia organ może przeprowadzić w koniecznym

---

<sup>337</sup> E. J. Witek, Technika biurowa, wyd. 3, Poznań 2008, s. 192-194.

<sup>338</sup> Szerzej na ten temat: Z. R. Kmieciak, Instytucja zaświadczenia w prawie administracyjnym, Lublin 2002; L. Klat-Wertelecka, Zaświadczenie w prawie administracyjnym, Warszawa 2001.

<sup>339</sup> B. Adamiak, J. Borowski, (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. 9 zaktualizowane i rozszerzone, Warszawa 2008, s. 838.

zakresie postępowanie wyjaśniające. Zaświadczenie powinno być wydane bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni. Odmowa wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Ustawodawca wprowadził również zabezpieczenie przed nadmiernym zbiurokratyzowaniem i skomplikowaniem procedur przez ograniczenie możliwości żądania przez organy administracji zaświadczeń, które nie są konieczne do potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego. Organ administracji publicznej nie może bowiem żądać zaświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, znanych organowi z urzędu bądź możliwych do ustalenia przez organ na podstawie posiadanej ewidencji, rejestrów lub innych danych, rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej, wymiany informacji z innym podmiotem na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, albo na podstawie przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych (dowodu osobistego, dowodów rejestracyjnych i innych). Ponadto organ administracji publicznej żądający od strony zaświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego jest obowiązany wskazać przepis prawa wymagający urzędowego potwierdzenia tych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia.

## **Zaproszenia**

Zaproszenie jest zawiadomieniem o mającej się odbyć imprezie z prośbą o wzięcie w niej udziału. W treści zaproszenia powinna znajdować się informacja o przebiegu imprezy (jej porządek dzienny). W związku z tym prawidłowo zredagowane **zaproszenie powinno zawierać trzy grupy informacji:**



- 1). informacje o nazwie imprezy, jej dacie, miejscu oraz godzinie rozpoczęcia;
- 2). przebieg imprezy;
- 3). prośbę o przybycie, która powinna być podana w dwóch miejscach zaproszenia i w dwóch formach:
  - a)** na początku treści zaproszenia przez podkreślenie faktu zaproszenia, np. Serdecznie zapraszamy panią na spotkanie rady sołectwa (...).
  - b)** na zakończenie treści jako ponowienie prośby o przybycie; nie należy jej jednak przedstawiać jako nakazu lub polecenia, lecz w uprzejmej formie, która zachęci do przybycia, np.: Liczymy na niezawodne i punktualne przybycie. Zaproszenia sporządza się zgodnie z typowym układem graficznym pism<sup>340</sup>.

### **Dokumentacja w sprawach osobowych**

Zagadnienia związane z dokumentacją w sprawach osobowych regulowane są przez materię tzw. indywidualnego prawa pracy, dlatego też na wstępie należy wskazać na przepisy zawarte w kodeksie pracy, które w kilku artykułach bezpośrednio odnoszą się do analizowanej problematyki. W dziale czwartym, rozdziale 1 zatytułowanym **Obowiązki pracodawcy**, wśród kilku punktów wymienionych w art. 94 znajdują się także przepisy, zgodnie z którymi do podstawowych obowiązków pracodawcy względem pracownika należy m.in. prowadzenie dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz akt osobowych. Zatem przepis ten skierowany jest wyłącznie do pracodawców w rozumieniu art. 3 k.p., oraz pracowników, tj. osób wykonujących pracę w ramach stosunku pracy, spełniającego kryteria określone przepisami art. 2 i 22 k.p. W dalszym punkcie tego samego artykułu ustawodawca wskazuje na obowiązek przechowywania zgromadzonej dokumentacji w odpowiednich warunkach, tj. takich, które nie spowodują ich uszkodzenia lub zniszczenia. Należy zaznaczyć, że zagadnienia związane z obowiązkiem prowadzenia

---

<sup>340</sup> E. J. Witek, Technika biurowa, wyd. 3, Poznań 2008, s. 189-191.

dokumentacji pracowniczej, w tym akt osobowych, jak też odpowiednie ich zabezpieczenie, uznane zostały za zadania na tyle istotne, iż uchybienie w tym względzie, zgodnie z działem 13 k.p., kwalifikowane będzie jako wykroczenie przeciwko prawom pracowniczym. Treść art. 281 k.p. określa, że takiego wykroczenia może dopuścić się wyłącznie pracodawca lub osoba działająca w jego imieniu, a więc pracownik, któremu pracodawca udzielił pełnomocnictwa<sup>341</sup>, zaś sankcja polegać będzie na nałożeniu kary grzywny w wysokości od 1000 zł do 30000 zł. Ponadto wykroczenia może dopuścić się jedynie pracodawca, naruszając przepis art. 298<sup>1</sup>, k.p., kiedy wbrew nakazowi nie prowadzi dokumentacji w sprawach ze stosunku pracy zgodnie z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej<sup>342</sup> oraz akt osobowych pracowników. Podkreślić należy, że zgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych<sup>343</sup> dokumentacja pracownicza podlega także dalszej, dodatkowej ochronie. Wskazana ustawa nakłada na pracodawcę obowiązek zagwarantowania poufności danych osobowych zatrudnianych pracowników, stąd dostęp do akt osobowych powinien być ograniczony wyłącznie do osób upoważnionych<sup>344</sup>.

Na dokumentację osobową będą składać się dokumenty towarzyszące każdemu z etapów prowadzących do zatrudnienia pracownika oraz, jeśli dojdzie ono do skutku, także cały jego przebieg. Zgodnie z przywołanym wcześniej art. 94 k.p. ustawodawca państwowy wyraźnie rozróżnia w nim pojęcia „dokumentacji pracowniczej” od „akt osobowych”. Z treści kodeksu pracy bezpośrednio nie wynika, co należy uznać za dokumentację pracowniczą, niemniej korzystając z Orzecznictwa Sądu Najwyższego, wskazać należy, iż będą to wszelkie dokumenty sporządzane przez pracodawcę na okoliczność

---

<sup>341</sup> T. Nycz, Komentarz do art. 281 k.p., [w:] Kodeks pracy. Komentarz, red. B. Wagner, Gdańsk 2008, s. 1031.

<sup>342</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r., Dz.U. z 1996r., Nr 62, poz. 286, ze zm.

<sup>343</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., tekst jedn. Dz.U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926, ze zm.

<sup>344</sup> Szerzej na ten temat ochrony danych osobowych napisał: U. Jackowiak, Ochrona danych osobowych w prawie pracy, PiZS 1998, nr 7-8, s. 30-35.

istniejącego stosunku pracy i z nim bezpośrednio związane. Zatem do dokumentów pracowniczych zaliczyć należy m.in. listy obecności, listy płac, dokumentację ewidencjonującą czas pracy pracownika (cy) i wypłacanego mu (jej) wynagrodzenia<sup>345</sup>. Poddając analizie powyższe zagadnienia, należy sięgnąć również do przepisów uprzednio powołanego rozporządzenia w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika. Z jego treści wynika, że na pracodawcy spoczywa obowiązek sporządzenia dokumentacji związanej z podejrzeniami chorób zawodowych wśród pracowników, ewidencji chorób zawodowych, wypadków przy pracy, wypadków zrównanych z wypadkami przy pracy oraz wypadków w drodze do i z pracy, a także świadczeń związanych z tymi chorobami i wypadkami. Na podstawie treści zawartej w rozporządzeniu oraz w odrębnych przepisach można ustalić granicę limitującą rodzaj dokumentów, o które może się zwrócić przyszły pracodawca najpierw do kandydata na pracownika, a w przypadku, gdy zostanie on zatrudniony, do pracownika<sup>346</sup>. Niezależnie od etapu postępowania pracodawca nie może żądać pozostawienia oryginalnych dokumentów, chyba że w celu sporządzenia odpisów, kopii lub jedynie do wglądu<sup>347</sup>.

Pracodawca od momentu zawiązania stosunku pracy ma obowiązek prowadzenia indywidualnie dla każdego z pracowników *akt osobowych*<sup>348</sup>. Akta osobowe stanowią zatem swoiste „kompilum wiedzy i informacji” w zakresie zatrudnienia konkretnej osoby (pracownika, pracownicy). Zgodnie z rozporządzeniem składają się z trzech części, oznaczonych kolejno literami A, B, C. Dokumentacja zgromadzona w poszczególnych częściach akt powinna być

---

<sup>345</sup> Wyrok Sądu Najwyższego, Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 14 maja 1999 r., IPKN 62/99, OSNAPiUS 2000/15, poz. 579.

<sup>346</sup> W tym zakresie należy posłużyć się także treścią wynikającą z art. 22[1] k.p., według którego pracodawca ma określone uprawnienia w stosunku do osoby ubiegającej się o zatrudnienie oraz względem pracownika.

<sup>347</sup> M. T. Romer, Prawo pracy. Komentarz, Warszawa 2005, s. 537-539.

<sup>348</sup> T. Liszcz, Prawo pracy, Warszawa 2008, s. 275-276.

ułożona w porządku chronologicznym oraz ponumerowana, zaś każda jej część powinna zawierać pełny wykaz znajdujących się w nich dokumentów.

**Część pierwsza akt osobowych** oznaczona litera „A”, zawierać będzie odpisy lub kopie dokumentów związane z ubieganiem się o uzyskanie konkretnego stanowiska pracy. W rozporządzeniu określa się szczegółowo, że będą to następujące dokumenty:

- 1). wypełniony kwestionariusz osobowy wraz z niezbędną liczbą fotografii;
- 2). świadectwa pracy z poprzednich miejsc pracy lub inne dokumenty potwierdzające okresy zatrudnienia, obejmujące okresy pracy przypadające w roku kalendarzowym, w którym pracownik ubiega się o zatrudnienie (warto zaznaczyć, że do dnia 1 stycznia 2003 roku pracodawca miał obowiązek przechowywania jedynie świadectwa pracy z poprzedniego miejsca pracy)<sup>349</sup>;
- 3). dokumenty potwierdzające kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania oferowanej pracy;
- 4). świadectwo ukończenia szkoły potwierdzające kwalifikacje pracownika (w przypadku osoby młodocianej ubiegającej się o zatrudnienie w celu przygotowania zawodowego – świadectwo ukończenia gimnazjum);
- 5). orzeczenia lekarskie stwierdzające brak przeciwwskazań do wykonywania określonej pracy na danym stanowisku;
- 6). dokumenty stanowiące podstawę do korzystania ze szczególnych uprawnień w zakresie stosunku pracy lub potwierdzające jej umiejętności i osiągnięcia zawodowe;
- 7). inne dokumenty, jeżeli ich obowiązek gromadzenia wynika z odrębnych przepisów; mogą to być np.: zaświadczenie o niekaralności, świadectwa pracy z poprzednich miejsc pracy, świadectwa potwierdzające dodatkowe kwalifikacje.

**Część druga akt osobowych**, oznaczona literą „B”, zawiera dokumenty związane z nawiązaniem stosunku pracy oraz jego całościowy przebieg.

---

<sup>349</sup> Szerzej pisze na ten temat: A. Kosut, Zmiany w przepisach wykonawczych do kodeksu pracy z zakresu dokumentacji pracowniczej i akt osobowych oraz treści świadectwa pracy, PiZS 2003, nr 3, s.32-37.

Zgodnie z rozporządzeniem w tej części będą zawarte m.in. następujące dokumenty:

- 1). umowa o pracę, sporządzona co najmniej w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, którą doręcza się pracownikowi, zaś kolejny egzemplarz włącza się do omawianej części akt osobowych. Natomiast jeśli umowa nie została zawarta w formie pisemnej, w aktach osobowych zamieszcza się potwierdzenie ustaleń co do jej rodzaju oraz warunków;
- 2). zakres czynności i obowiązków pracownika, jeśli nie został określony w umowie o pracę;
- 3). pisemne potwierdzenie zapoznania się przez pracownika z treścią regulaminu pracy lub w przypadku jego braku potwierdzenie zapoznania się z informacją dotyczącą obowiązujących norm czasu pracy, terminów dni wolnych od pracy wynikających z rozkładu czasu pracy w pięciodniowym tygodniu pracy, pory nocnej, terminu, miejscu i czasie wypłaty wynagrodzenia (dziś przelew na konta osobiste), przyjętym sposobie potwierdzania przybycia i obecności w pracy oraz usprawiedliwianiu nieobecności w pracy;
- 4). pisemne potwierdzenie zapoznania się z zasadami dotyczącymi bezpieczeństwa i higieny pracy;
- 5). zaświadczenia o odbyciu wymaganych szkoleń w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy na określonym stanowisku pracy;
- 6). pisemne potwierdzenie zapoznania się z zakresem informacji objętych tajemnicą określoną w obowiązujących ustawach dla umówionego rodzaju pracy;
- 7). oświadczenie o zapoznaniu się z zakresem informacji objętych tajemnicą przedsiębiorstwa;
- 8). zaświadczenie o ukończeniu wymaganych szkoleń z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy;
- 9). oświadczenie pracownika będącego rodzicem lub opiekunem dziecka do lat 4 oraz dziecka do lat 14 o zamiarze lub jego braku do korzystania z uprawnień

do opieki. Uprawnienia te są określone kolejno w art. 148 pkt 3 k.p., 178 § 2 k.p. i art. 188 k.p.;

**10).** dokumenty dotyczące powierzenia pracownikowi mienia z obowiązkiem zwrotu lub do wyliczenia się;

**11).** dokumenty związane z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych pracownika, takie jak dyplomy, zaświadczenia, świadectwa, certyfikaty językowe itp.;

**12).** oświadczenia dotyczące wypowiedzenia pracownikowi warunków umowy o pracę lub zmiany warunków w innym trybie;

**13).** dokumenty związane z przyznaniem pracownikowi nagrody lub wymierzeniem kary porządkowej;

**14).** podania pracownika i pisma dotyczące urlopu wychowawczego lub bezpłatnego;

**15).** dokumenty związane z obniżeniem wymiaru czasu pracy pracownicy uprawnionej do urlopu wychowawczego, w sytuacji określonej przez art. 186<sup>7</sup> k.p.;

**16).** orzeczenie lekarskie o stanie zdrowia wydane w związku z badaniami okresowymi i kontrolnymi;

**17).** umowa o zakazie konkurencji, jeżeli strony zawarły taką umowę w okresie pozostawania w stosunku pracy;

**18).** korespondencja z reprezentującą pracownika zakładową organizacją związkową we wszystkich sprawach objętych obowiązkiem konsultowania z zakładową organizacją związkową;

**19).** wnioski pracownika dotyczące ustalenia indywidualnego rozkładu jego czasu pracy zgodnie z art. 142 k.p., stosowania do niego systemu skróconego tygodnia pracy na podstawie art. 143, k.p., a także stosowania do niego systemu czasu pracy, w którym praca może być świadczona wyłącznie w piątki, soboty, niedziele i święta (art. 144 k.p.);

- 20). informacje dotyczące wykonywania przez pracownika powszechnego obowiązku obrony;
- 21). karta oceny pracowniczej, o ile wynika to z wewnętrznych przepisów obowiązujących u danego pracodawcy;
- 22). dokumenty dotyczące wykonywania pracy w formie telepracy<sup>350</sup>;
- 23). pisma dotyczące udzielania pracownikom dodatkowego urlopu macierzyńskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego oraz urlopu ojcowskiego;

Ponadto, zgodnie z § 6 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia, w części B mają być przechowywane także wszystkie inne dokumenty związane z powstałym stosunkiem pracy, w tym, co zostało podkreślone w wyroku Sądu Najwyższego, także notatki dotyczące zachowania pracownika<sup>351</sup>.

**Ostatnia, trzecia część akt osobowych**, oznaczona literą „C”, zawiera dokumenty związane z ustaniem stosunku pracy, zatem w jej części powinny znaleźć się następujące informacje:

- 1). oświadczenie o wypowiedzeniu lub rozwiązaniu umowy o pracę<sup>352</sup>;
- 2). pisma dotyczące żądania wydania świadectwa pracy wyłącznie w sytuacji przewidzianej w art. 97 § 1<sup>3</sup> k.p.;
- 3). dokumentacja związana z niewypłaceniem pracownikowi ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy (por. art. 171 § 3 k.p.);
- 4). kopia świadectwa pracy wydanego pracownikowi;
- 5). klauzula konkurencyjna, czyli umowa o zakazie konkurencji po ustaniu stosunku pracy, jeżeli strony zawarły taką umowę;

---

<sup>350</sup> Informacje zamieszczone w pkt 22 i 23 opracowania zostały wprowadzone dnia 10 lipca 2009 r. rozporządzeniem zmieniającym rozporządzenie w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracowników, Dz.U. z 2009 r., Nr 155, poz. 971.

<sup>351</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z 10 października 2003 r., I PK 295/2002, OSNP 2004, z. 19, poz. 332.

<sup>352</sup> Należy przy tej okazji zaznaczyć stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w wyroku z dnia 21 czerwca 1994 roku, (I PRN 35/94, OSNAPIUS, nr 9, poz. 145), z którego wynika, iż brak odpisu pisma o rozwiązaniu z pracownikiem umowy o pracę bez wypowiedzenia nie świadczy o tym, że rozwiązanie umowy o pracę nastąpiło bez zachowania formy pisemnej i bez podania na piśmie przyczyny rozwiązania tej umowy, gdyż spełnienie tych warunków przez zakład pracy może być wykazane innymi dowodami.

- 6). potwierdzenie dokonywania potrącenia z wynagrodzenia w związku z prowadzonym postępowaniem egzekucyjnym;
- 7). orzeczenie lekarskie wydane w związku z przeprowadzonymi badaniami okresowymi po rozwiązaniu stosunku pracy;
- 8). karta obiegowa, o ile obowiązek taki wynika z odrębnych przepisów obowiązujących u danego pracodawcy;

Powyższa dokumentacja zgromadzona we wszystkich trzech częściach akt osobowych, jak również pozostała zebrana w trakcie istniejącego stosunku pracy, ma być przechowywana w odpowiednich warunkach przez okres 50 lat, licząc od dnia ustania stosunku pracy<sup>353</sup>.

Osobno warto wskazać na jeden z dokumentów, który stanowi część składową akt osobowych, niemniej ze względu na swój istotny i praktyczny charakter znajduje szczególne uregulowanie wśród przepisów indywidualnego prawa pracy. W kodeksie pracy, w art. 97 oraz wydanym na jego podstawie rozporządzeniu<sup>354</sup> uregulowane są warunki wydania *świadcstwa pracy*. Świadcstwo pracy ma charakter dokumentu i to zarówno z punktu widzenia pracownika, jak również pracodawcy. Wydawane jest ono w trybie niezwłocznym, w sytuacji rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku pracy, rozliczeniem się pracownika z pracodawcą<sup>355</sup>. Ustawodawca precyzuje, iż na jego treść mają się składać wyłącznie informacje związane z przebiegiem zatrudnienia, stąd uznaje się je za oświadczenie wiedzy, a nie oświadczenie woli

---

<sup>353</sup> Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 15 lutego 2005 roku, w sprawie warunków przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracowników (Dz.U. z 2005 r., Nr 32, poz. 284), a także Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie tworzenia Archiwum Państwowego Dokumentacji Osobowej i Płacowej (Dz.U. z 2004 r., Nr 142, poz. 1503). Szerzej na ten temat: J. Iwulski, W. Sanetra, Kodeks pracy. Komentarz, Warszawa 2011, s. 1427-1430.

<sup>354</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 15 maja 1996 roku, w sprawie szczegółowej treści świadectwa pracy oraz sposobu i trybu jego wydania i prostowania, Dz.U. z 1996 r., Nr 60, poz. 282, ze zm.

<sup>355</sup> Szerzej na ten temat: J. Wratny, Kodeks pracy. Komentarz, Warszawa 2004, s. 267; A. Kosut, Wybrane zagadnienia dotyczące obowiązku wydania świadectwa pracy i jego treści, PiZS 2001, nr 12, s. 21; por. Wyrok Sądu najwyższego z dnia 3 października 1969 r., II PR313/69, OSNP 1970, nr 9, poz. 147.



prawodawcy<sup>356</sup>. Dlatego też ujawnione informacje mogą dotyczyć w szczególności: okresu i rodzaju wykonywanej pracy, zajmowanych stanowisk, trybu rozwiązania albo okoliczności wygaśnięcia stosunku pracy, oraz takie, na podstawie których będzie możliwe ustalenie uprawnień pracowniczych, a także uprawnień związanych z ubezpieczeniem społecznym<sup>357</sup>.

Wskazane elementy mają charakter informacji obligatoryjnych, niemniej ustawodawca dopuszcza także umieszczenie w jego treści informacji o charakterze fakultatywnym, na wyraźne żądanie pracownika. Informacje takie są jednak limitowane przez ustawodawcę i mogą dotyczyć jedynie wynagrodzenia uzyskanego przez pracownika, w szczególności określenia jego wysokości oraz składników, a także uzyskanych przez niego dodatkowych kwalifikacji w trakcie zatrudnienia. Jeśli w stosunku do pracownika toczy się postępowanie egzekucyjne obejmujące zajęcie wynagrodzenia, to na pracodawcy, zgodnie z art. 884 § 2 k.p.c.<sup>358</sup> spoczywa obowiązek wskazania w treści świadectwa komornika prowadzącego egzekucję oraz numeru sprawy, a także wysokości potrąconych już kwot<sup>359</sup>. Ważne jest, by wskazane informacje nie zawierały elementów o charakterze ocennym, gdyż zaistnienie takiego faktu spowoduje jego wadliwość oraz podstawę do rozpoczęcia szczególnego trybu reklamacyjnego przewidzianego m.in. w takich sytuacjach dla tego dokumentu, o czym będzie jeszcze mowa. Jak wspomniano, świadectwo pracy jest dokumentem o charakterze prywatnym, stąd zgodnie z treścią art. 245 k.p.c. uznaje się, że osoba, która go podpisała, złożyła oświadczenie stanowiące treść tego dokumentu<sup>360</sup>. Podpis na świadectwie pracy składa pracodawca, gdyż na

---

<sup>356</sup> W związku z powyższym przepis art. 83 1 k.c. o pozorności oświadczeń woli nie ma zastosowania względem oświadczeń wiedzy zawartych w świadectwie pracy. Takie stanowisko przyjmuje Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 kwietnia 1998 r., II UKN 2/98, OSNAPiUS 1999/7, poz. 251.

<sup>357</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 maja 1965 r., II PR 142/65, OSNCP 1966, nr 4, poz. 55.

<sup>358</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. Nr 43, poz. 296, ze zm.

<sup>359</sup> Na ten temat szerzej: D. Dorre-Nowak, M. Wandzel, Komentarz do art. 97 k.p. [w:] Kodeks pracy. Komentarz, red. B. Wagner, Gdańsk 2008, s. 500-501.

<sup>360</sup> Wyrok Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 listopada 1997 roku, III AUa 897/97, Apel. Warszawa 1998/1, poz. 4, a także Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 1991 roku, I PR 422/90, PS 4/1993, z którego

nim spoczywa obowiązek jego sporządzenia. Zgodnie z art. 3<sup>1</sup> k.p. pracodawca nie zawsze musi być osobą fizyczną, lecz np. jednostką organizacyjną wykonującą określone czynności przez wyznaczone osoby lub organ zarządzający. Wówczas, co podkreślane jest w literaturze oraz orzecznictwie, kierownik działu spraw pracowniczych jest upoważniony do wydawania i sporządzania świadectwa pracy<sup>361</sup>.

Niemniej jednak w praktyce najczęściej sporządza i wydaje je pracodawca, dlatego też istotne jest także jego właściwe doręczenie. Zasadą jest, że świadectwo pracy powinno zostać wydane niezwłocznie w dniu rozwiązania stosunku pracy bezpośrednio pracownikowi lub wyznaczonej przez niego osobie. W przypadku braku takiej możliwości należy przesłać je najpóźniej w ciągu 7 dni od ustania stosunku pracy na adres pracownika. Jeśli natomiast adres okaże się nieaktualny lub z innych powodów dokument wróci ponownie do pracodawcy, należy umieścić go w aktach osobowych pracownika. Podobnie należy postąpić w przypadku, kiedy stosunek pracy wygaśnie z powodu śmierci pracownika. Powołane na wstępie rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie szczegółowej treści świadectwa pracy oraz sposobu i trybu jego wydawania i prostowania w załączniku zawiera wzór świadectwa pracy. Jak podkreśla się w literaturze, nie ma on charakteru pomocniczego, co oznacza, iż pracodawcy są związani niejako odgórnie narzuconą formą<sup>362</sup>. Rozwiązanie to ma charakter praktyczny, pozwalający pracodawcom unikać błędów w zakresie sporządzania tego dokumentu.

Ponadto należy odróżnić świadectwo pracy od **zaświadczenia o pracy**, czyli dokumentu wydanego w trakcie istniejącego stosunku pracy, potwierdzającego ten fakt, celem przedłożenia go odpowiednim instytucjom<sup>363</sup>.

---

wynika, iż świadectwo pracy nie jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 k.p.c. nawet wówczas, gdy wydaje je urząd administracji państwowej.

<sup>361</sup> Wyrok OSPiUS w Łodzi z dnia 28 czerwca 1977 r., I P 691/77, PiZS, nr 2, s. 78. Szerzej na ten temat: J. Iwulski, W. Sanera, Kodeks pracy. Komentarz, Warszawa 2011, s. 688-689.

<sup>362</sup> J. Iwulski, W. Sanera, Kodeks pracy. Komentarz, Warszawa 2011, s. 693.

<sup>363</sup> J. Wratny, Kodeks pracy. Komentarz, Warszawa 2004, s. 267.

Warto zasygnalizować, że w przypadku świadectwa pracy pracownikowi przysługuje roszczenie o jego wydanie, co znajduje bezpośrednie potwierdzenie w treści przepisów poświęconych omawianym zagadnieniom. Nie oznacza to jednak, że analogicznie z tych samych przepisów można korzystać, ubiegając się o wydanie dokumentu potwierdzającego fakt zatrudnienia. Niemniej jednak, co podkreślane jest w literaturze przedmiotu<sup>364</sup>, w sytuacji uzasadnionego interesu pracownika na pracodawcy spoczywa obowiązek współdziałania z nim w trakcie trwającego stosunku pracy, czego efektem w tym konkretnym przypadku powinno być wydanie odpowiedniego dokumentu. Podobną informacyjną rolę pełnią obecnie *rekomendacje* zwane także *referencjami*. Informacji tych udziela pracodawca na wyłączne życzenie pracownika, jednak ich wydanie ma charakter dobrowolny, a zatem w praktyce oznacza to, iż pracownikowi nie przysługuje roszczenie w tym względzie<sup>365</sup>.

Zaznaczyć należy, iż wśród przepisów odnoszących się do świadectwa pracy znajdują się także i te, które stosuje się w przypadku, gdy niezbędne jest jego sprostowanie. Wówczas możliwe jest skorzystanie z trybu reklamacyjnego, wewnątrzzakładowego. W takiej sytuacji zainteresowany pracownik może w ciągu 7 dni od otrzymania wadliwego, jego zdaniem, świadectwa pracy wystąpić z wnioskiem do pracodawcy o jego sprostowanie. Wówczas pracodawca w ciągu 7 dni powinien podjąć decyzję i w zależności od jej wyniku zobowiązany jest do wydania nowego świadectwa pracy, w przypadku uznania żądania pracownika za słuszne, zaś w przypadku negatywnego rozstrzygnięcia – zawiadomienia go o odmowie. W razie nieuwzględnienia wniosku przez pracodawcę kończy się tryb wewnątrzzakładowy, zaś pracownikowi przysługuje jeszcze możliwość wystąpienia w ciągu 7 dni od otrzymania odmowy do właściwego sądu pracy. Wspomnieć należy jedynie, gdyż nie to jest przedmiotem tego opracowania, iż w przypadku uwzględnienia przez sąd

---

<sup>364</sup> M. Nałęcz, *Opinia o pracy*, MPP 2006, nr 2, s. 17.

<sup>365</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 października 1973 r., I PR 376/73, OSNCP 1974, nr 5, poz. 101.

powództwa o sprostowanie świadectwa pracy na pracodawcy spoczywa obowiązek wydania nowych dokumentów terminie 3 dni od uprawomocnienia się orzeczenia. Na zakończenie warto także wspomnieć o tzw. korespondencji w sprawach osobowych pracowników. Termin ten co prawda nie jest regulowany przepisami prawa, jednak coraz częściej pojawia się w praktyce w ramach ofert szkoleniowych kierowanych do osób zainteresowanych pogłębieniem wiedzy z zakresu dobrej obsługi biurowo-administracyjnej firm. Dotyczy on dokumentów z zakresu spraw osobowych pracowników, których umiejętnie zgromadzenie jest niezbędne do właściwego prowadzenia akt osobowych. W jej skład wchodzi dokumenty dotyczące poszczególnych etapów towarzyszących zatrudnieniu pracownika, tj.:

- 1) korespondencja związana z przyjmowaniem pracownika do pracy;
- 2) korespondencja występująca w czasie trwania stosunku pracy;
- 3) korespondencja dotycząca rozwiązania stosunku pracy<sup>366</sup>;
- 4) według niektórych konieczne jest także wyodrębnienie dokumentów związanych z uwzględnieniem społecznym i zdrowotnym pracowników.

## **Archiwizowanie dokumentów**

### **A. Przechowywanie dokumentacji pracowniczej**

Jak już wspomniano wcześniej w części poświęconej dokumentacji w sprawach osobowych, do podstawowych obowiązków spoczywających na pracodawcy należy zgodnie z art. 94 k.p. m.in. prowadzenie dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz akt osobowych pracowników. Szczegółowe informacje w tym zakresie, mające charakter organizacyjno-instrukcyjny, określa wydane na podstawie art. 298<sup>1</sup> k.p. rozporządzenie

---

<sup>366</sup> Szerzej na ten temat:

<http://www.zsrtbg.republika.pl/txt/Korespondencja%20w%20sprawach%20osobowych.doc>

Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji związanej ze stosunkiem pracy oraz sposobem prowadzenia akt osobowych pracownika<sup>367</sup>. Obowiązek ten jest niezwykle istotny z punktu widzenia interesów pracodawcy, gdyż prawidłowe zgromadzenie dokumentacji pracowniczej zapewni właściwą organizację przebiegu zatrudnienia konkretnej osoby. Na ich podstawie możliwe będzie także ustalenie właściwych uprawnień pracowników przyjętych do pracy. Dla przykładu warto w tym miejscu nadmienić, iż informacje zamieszczone w świadectwie pracy stanowią dla pracodawcy źródło, w oparciu o które ustala się m.in. wymiar urlopu wypoczynkowego należnego nowemu pracownikowi w danym roku kalendarzowym. Ponadto właściwie zgromadzona dokumentacja ma także niezwykle istotne znaczenie nie tylko w początkowej fazie zatrudnienia, ale także podczas całego jego przebiegu. Jest ona również swoistym narzędziem służącym pracodawcy podczas właściwej organizacji pracy. Fakt ten podkreślany jest w orzecznictwach Sądu Najwyższego, gdzie wskazuje się m.in., że zaniechanie prowadzenia przez pracodawcę list obecności, listy płac i innej dokumentacji, w oparciu o którą możliwe jest wskazanie ewidencji czasu pracy i kwoty należnego wynagrodzenia, obciąża go obowiązkiem wykazania nieobecności pracownika<sup>368</sup>. Zagadnienia związane z prawidłowym gromadzeniem dokumentacji pracowniczej stanowią także ważny aspekt z punktu widzenia interesów pracownika. Przywołane rozporządzenie określa bowiem zakres wymaganych dokumentów, które ma przechowywać pracodawca. W praktyce oznacza to, iż każdy z tych dokumentów musi odpowiadać określonym formułom czy wręcz gotowym wzorom (np. kwestionariusz osobowy). A zatem już na etapie ubiegania się o pracę przyszły pracodawca powinien mieć na uwadze zakres informacji, których podania może

---

<sup>367</sup> Rozporządzenie z dnia 28 maja 1996 r., Dz.U. Nr 62, poz. 286, ze zm.

<sup>368</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 maja 1999 r., I PKN 62/99, OSNAPIUS 2000, nr 15, poz. 579, Wyrok SN z dnia 4 października 2000, I PKN 71/00, OSNP 2002, nr 10, poz. 231, a także Wyrok AS w Białymstoku z dnia 10 kwietnia 2003 r., III APa 40/02, OSA 2003, nr 12, poz. 43.

oczekiwać od kandydata do podjęcia pracy. Szczegółowo materia ta regulowana jest przepisami kodeksu pracy odnoszącymi się do danych osobowych oraz ustawą z dnia 29 sierpnia 1999 r. o ochronie danych osobowych. Naturalną konsekwencją, mającą także odzwierciedlenie wśród przepisów kodeksu pracy, jest obowiązek spoczywający na pracodawcy, który w tym przypadku polega na przechowywaniu tak zgromadzonej dokumentacji pracowniczej. Oznacza to, iż ma być ona przechowywana we właściwych warunkach, tj. takich, które nie spowodują jej uszkodzenia lub zniszczenia. Niezwykle istotną kwestią jest również wskazanie czasu, w jakim taka dokumentacja ma być przechowywana. Przepisy kodeksu pracy nie zawierają uregulowań w tym względzie, a zatem w takim przypadku należy odnieść się do przepisów ogólnych poświęconych tej problematyce. Zgodnie zatem z rozporządzeniem Ministra Kultury z dnia 16 września 2002 roku w sprawie postępowania z dokumentacją, zasad jej klasyfikowania i kwalifikowania oraz zasad i trybu przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych<sup>369</sup> pracownicze akta osobowe, imienne karty oraz związane z tym ewidencje należy przechować przez okres 50 lat<sup>370</sup> od dnia zakończenia pracy u danego pracodawcy (w przypadku zaś dokumentacji płacowej 50-letni termin oblicza się od dnia wytworzenia dokumentu). Uchybienie tym przepisom zostało zakwalifikowane jako wykroczenie przeciwko prawom pracowniczym, skutkujące zgodnie z treścią art. 281 ust 6 i 7 założeniem kary grzywny w wysokości od 1000 zł do 30000 zł. Powyższe przepisy mają jednak charakter ogólnych wytycznych, zaś szczegółowe unormowania w zakresie archiwizacji zgromadzonej dokumentacji zostały unormowane poza materią prawa pracy. Dokumenty związane ze stosunkiem pracy stanowią materiały archiwalne zgodnie z art. 1 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach. Fakt ten dodatkowo nakłada na pracodawcę obowiązek należytego ich przechowywania, zgodnie ze wspomnianym już

---

<sup>369</sup> Dz.U. Nr 167, poz. 1375.

<sup>370</sup> Art. 51u ust. 1 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.

przepisem kodeksu pracy, ale także z treścią art. 12 powołanej ustawy. W tym miejscu przydatne okaże się także odwołanie do treści rozporządzenia wydanego na podstawie art. 51n omawianej ustawy, w sprawie warunków przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców<sup>371</sup>, które precyzuje, na czym polega ochrona dokumentów przed zniszczeniem i kradzieżą. Na wstępie jednak należy zaznaczyć, że treść rozporządzenia odnosi się jedynie do tych dokumentów osobowych i płacowych, które mają czasowy charakter przechowywania i prowadzone są przez podmioty do tego wyspecjalizowane. Rozporządzenie określa, że budynki i pomieszczenia, które mają służyć temu celowi, muszą łącznie spełniać wiele warunków gwarantujących dostateczne bezpieczeństwo i ochronę. W tym precyzuje się, iż budynki, w których przechowywana jest dokumentacja, muszą znajdować się na suchym, stabilnym gruncie, tak by w ten sposób manipulować ewentualne działanie czynników zewnętrznych. Samo pomieszczenie, w którym fizycznie będą przechowywane dokumenty, muszą zostać odpowiednio przystosowane.

Oznacza, że pomieszczenia zawilgocone, mieszczące się w nieprzystosowanych piwnicach lub na strychach już na wstępie nie spełniają wymogów selekcyjnych. Pomieszczenia takie muszą być także odpowiednio przygotowane, a więc muszą zostać wyposażone w odpowiednie ognioodporne drzwi, system przeciwwłamaniowy, instalację przeciwpożarową. Istotne jest również, by przy doborze właściwych pomieszczeń zwrócić uwagę, czy nie znajdują się w nich instalacje gazowe, wodociągowe i kanalizacyjne. W odpowiednio przystosowanym pomieszczeniu nie powinny znajdować się także inne przedmioty oprócz tych, które będą bezpośrednio związane z archiwizowaniem dokumentów. W celach zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony dokumentacji należy także zwrócić uwagę, by w pomieszczeniach archiwizacyjnych nie były stosowane farby i lakiery zawierające formaldehyd,

---

<sup>371</sup> Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 15 lutego 2005 r., Dz.U. z 2005 r., Nr32,poz. 284. Tej samej problematyce poświęcone jest także inne rozporządzenie Ministra Kultury z 1 czerwca 2004 r. w sprawie utworzenia Archiwum Państwowego Dokumentacji Osobowej i Płacowej, Dz.U. z 2004 r. Nr 142, poz. 1503.

ksylen oraz toulén. W rozporządzeniu oraz dołączonym do niego załączniku zawarto także przepisy związane z określeniem wysokości temperatury, która powinna być utrzymywana w pomieszczeniach przeznaczonych do archiwizacji. Wysokość temperatury musi zachowywać poziom stały, w związku z czym wymaga się przeprowadzania codziennej kontroli jej wysokości oraz rejestracji uzyskanych wyników. Ponadto należy także zwracać uwagę na eliminację innych czynników zewnętrznych, takich jak kurz, infekcje grzybów pleśniowych, działanie promieni słonecznych oraz ewentualnych szkód wyrządzonych przez insekty. Wskazane jest także utrzymywanie stałego właściwego poziomu sztucznego oświetlenia, który zgodnie z treścią wskazanego rozporządzenia nie może przekraczać 200 luksów. Podsumowując, należy podkreślić, że uchybienie wskazanym obowiązkom uznaje się także za wykroczenie z powodu naruszenia interesu państwowego zasobu archiwalnego. Zgodnie zaś z art. 51p ust. 1 w przypadku likwidacji lub upadłości przedsiębiorcy likwidator lub odpowiednio syndyk masy upadłościowej zobowiązany jest do wskazania innego przechowawcy i zapewnienia środków finansowych na ten cel, tak by możliwe było ich należyte przechowywanie we wskazanym przez ustawodawcę czasie. W przypadku, gdy nie dokonano wyznaczenia nowego przechowawcy, czynności tej dokonuje sąd rejestrowy.

## **B. Przechowywanie materiałów archiwalnych**

Całość dokumentacji wytwarzanej w urzędach administracji publicznej można podzielić na materiały archiwalne i dokumentację niearchiwalną. Zgodnie z definicją zawartą w art. 1 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach materiałami archiwalnymi wchodzącymi do narodowego zasobu archiwalnego są wszelkiego rodzaju akta i dokumenty, korespondencja, dokumentacja finansowa, techniczna i statystyczna, mapy i plany, fotografie, filmy i mikrofilmy, nagrania dźwiękowe i wideofonowe, dokumenty



elektroniczne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. Nr 64, poz. 565, ze zm.) oraz inna dokumentacja, bez względu na sposób jej wytwarzania, mająca znaczenie jako źródło informacji o wartości historycznej i działalności państwa polskiego, jego poszczególnych organów i innych państwowych jednostek organizacyjnych oraz o jego stosunkach z innymi państwami, o rozwoju życia społecznego i gospodarczego, o działalności organizacji o charakterze politycznym, społecznym i gospodarczym, zawodowym i wyznaniowym, o organizacji i rozwoju nauki, kultury i sztuki, a także o działalności jednostek samorządu terytorialnego i innych samorządowych jednostek organizacyjnych – powstała w przeszłości i powstająca współcześnie. Narodowy zasób archiwalny służy nauce, kulturze, gospodarce narodowej oraz potrzebom obywateli. W zależności od stosunku własności materiałów archiwalnych, dzieli się ona na państwowy zasób archiwalny oraz niepaństwowy zasób archiwalny. Materiały archiwalne stanowiące narodowy zasób archiwalny przechowuje się wieczyście. Dokumentacja powstająca w organach jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostkach organizacyjnych oraz napływająca do nich jest przechowywana przez te organy i jednostki organizacyjne przez określony czas, po tym zaś okresie dokumentacja stanowiąca materiał archiwalny jest przekazywana do właściwych archiwów państwowych, natomiast pozostała dokumentacja może ulec brakowaniu. Organy państwowe i państwowe jednostki organizacyjne, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowe jednostki organizacyjne, partie polityczne, organizacje polityczne, spółdzielcze i inne organizacje społeczne oraz inne niepaństwowe jednostki organizacyjne, a także Kościoły i Związki Wyznaniowe, u których powstają bądź które przechowują materiały archiwalne, są obowiązane zapewnić należyte warunki ich przechowywania, chronić je przed uszkodzeniem, zniszczeniem bądź utratą oraz zapewnić konieczną konserwację tych materiałów (art. 12 ustawy). Obrót

prawny oraz wywóz za granicę materiałów archiwalnych jest bardzo ograniczony. Dotyczy to zwłaszcza materiałów archiwalnych wchodzących do państwowego zasobu archiwalnego, ponieważ nie mogą być one zbywane, nie mogą być także, poza wypadkami określonymi w ustawie, przekazywane innym jednostkom organizacyjnym niż określone w art. 22 ustawy (czyli wymienionym tam podmiotom prowadzącym działalność archiwalną w zakresie państwowego zasobu archiwalnego. Nie mogą być zbywane również materiały archiwalne wchodzące do ewidencjonowanego niepaństwowego zasobu archiwalnego, zaś ich przejście na własność państwa zostało uregulowane w art. 44 ustawy. Zgodnie z nim z chwilą ustania działalności jednostek organizacyjnych, w wyniku działalności których powstają wspomniane materiały, ich materiały archiwalne stają się własnością państwa i wchodzą do państwowego zasobu archiwalnego. Materiały te mogą stać się własnością państwa również na mocy decyzji właściwych organów niepaństwowych jednostek organizacyjnych. Jedynie materiały wchodzące do nieewidencjonowanego niepaństwowego zasobu archiwalnego mogą być zbywane, jednakże w razie ich zbywania w drodze umowy kupna-sprzedaży archiwom państwowym oraz archiwom państwowym wyodrębnionym przysługuje co do zasady, prawo pierwokupu tych materiałów, zależnie do właściwości tych archiwów. Natomiast wywóz za granicę materiałów archiwalnych stanowiących narodowy zasób archiwalny jest zabroniony. *Naczelnny Dyrektor Archiwów Państwowych* może zezwolić na czasowy wywóz zagranicę materiałów archiwalnych, jeżeli za udzieleniem zezwolenia przemawia ważny interes społeczny i indywidualny.

Zgodnie z art. 15 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach **państwowy zasób archiwalny** tworzą materiały archiwalne powstałe i powstające w wyniku działalności:

- 1). organów państwowych oraz innych państwowych jednostek organizacyjnych;

- 2). organów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych samorządowych jednostek organizacyjnych;
- 3). obcych organów władzy i administracji państwowej i innych organów, jednostek organizacyjnych i organizacji, związków wyznaniowych, a także okupacyjnych jednostek wojskowych, jeżeli materiały te znajdują się w Rzeczypospolitej Polskiej.

Tworzą go także materiały archiwalne wchodzące pierwotnie do ewidencjonowanego niepaństwowego zasobu archiwalnego, jeśli materiały te stały się własnością państwa w wyniku zakupu, darowizny lub w innej drodze.

Działalność archiwalną w zakresie państwowego zasobu archiwalnego prowadzi państwowa sieć archiwalna, którą tworzą przede wszystkim:

- 1). archiwa państwowe;
- 2). archiwa wyodrębnione;
- 3). archiwa zakładowe organów państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych;
- 4). archiwa zakładowe organów jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostek organizacyjnych.

Do czasu przekazania materiałów archiwalnych do właściwego archiwum państwowego materiały archiwalne powstałe w wyniku działalności państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych przechowywane są w archiwach zakładowych lub w składnicach akt.

Archiwa zakładowe tworzy się w państwowych jednostkach organizacyjnych oraz w jednostkach samorządu terytorialnego i innych samorządowych jednostkach organizacyjnych, w których powstają materiały archiwalne. W razie potrzeby w jednostkach tych można utworzyć więcej niż jedno archiwum zakładowe. W przypadku ministerstwa archiwum zakładowe tworzy się odrębnie dla każdego działu administracji rządowej. Natomiast w innych niż wymienione państwowych i samorządowych jednostkach organizacyjnych powstałą w nich i powstającą dokumentację, niemającą już zastosowania w ich

działalności, gromadzi się w składnicach akt. Kierownicy jednostek organizacyjnych, w których utworzone zostały archiwa zakładowe, obowiązani są zapewnić, **po pierwsze**, gromadzenie, przechowywanie, ewidencjonowanie i odpowiednie zabezpieczenie materiałów archiwalnych tworzących zasób archiwalny podległych im archiwów zakładowych; **po drugie**, klasyfikowanie, kwalifikowanie i brakowanie tych materiałów, a także przekazywanie ich właściwym archiwom państwowym. Archiwa zakładowe obejmują zasięg działania jednostki organizacyjnej, w której zostały utworzone. Zasób archiwalny archiwów zakładowych stanowią materiały archiwalne powstałe i powstające w związku z działalnością jednostek organizacyjnych, w których zostały utworzone. Służy on potrzebom jednostek, gdzie archiwa te zostały utworzone. Do korzystania z tego zasobu przez osoby trzecie konieczne jest zezwolenie kierownika jednostki organizacyjnej, w której istnieje archiwum zakładowe.

Z kolei kierownicy jednostek, w których utworzone zostały składnice akt, obowiązani są, **po pierwsze**, zapewnić ochronę przed zniszczeniem lub utratą dokumentacji gromadzonej w składnicach akt; **po drugie**, umożliwić właściwemu archiwum państwowemu nadzór nad brakowaniem dokumentacji przechowywanej w składnicach akt; **wreszcie po trzecie**, zapewnić prowadzenie ewidencji dokumentacji przechowywanej w składnicach akt. Dokumentacja przechowywana w składnicach akt służy potrzebom jednostek, w których składnice te zostały utworzone. W wyjątkowych wypadkach jest udostępniona osobom trzecim za zezwoleniem kierownika jednostki organizacyjnej, w której istnieje składnica akt. **Niepaństwowy zasób archiwalny** tworzą materiały archiwalne, które nie wchodzą do państwowego zasobu archiwalnego. Wyróżniamy zasób ewidencjonowany i nieewidencjonowany.

**Ewidencjonowany niepaństwowy zasób archiwalny** tworzą materiały archiwalne powstałe i powstające w wyniku działalności:

- 1). partii politycznych;

- 2). organizacji politycznych, spółdzielczych i innych organizacji społecznych;
- 3). Kościołów i związków wyznaniowych;
- 4). innych niż wymienione w pkt 2 niepaństwowych jednostek organizacyjnych oraz stanowiące ich własność;

Organy niepaństwowych jednostek organizacyjnych obowiązane są do ewidencjonowania, przechowywania i zabezpieczenia materiałów archiwalnych wchodzących w skład niepaństwowego zasobu archiwalnego. Organy te określają zasady i tryb udostępniania materiałów archiwalnych wchodzących w skład niepaństwowego zasobu archiwalnego. Natomiast nieewidencjonowany niepaństwowy zasób archiwalny tworzą powstałe i powstające w wyniku działalności osób fizycznych, stanowiące własność tych osób lub ich prawnych następców. Instrukcja archiwalna dla organów gminy i związków międzygminnych, organów powiatu, organów samorządu województwa i organów zespolonej administracji rządowej w województwie, a także urzędów obsługujących te organy<sup>372</sup> reguluje postępowanie w archiwum zakładowym z wszelką dokumentacją spraw zakończonych, niezależnie od techniki jej wytwarzania, postaci fizycznej oraz informacji w niej zawartych. Dokumentacja przekazywana i przechowywana w archiwum zakładowym musi być zakwalifikowana do właściwych kategorii archiwalnych. Co do zasady podstawą kwalifikacji archiwalnej są wykazy akt obowiązujące w czasie, gdy dokumentacja powstawała i była gromadzona. W podmiocie działa jedno archiwum zakładowe, przy czym w urzędach obsługujących organy zespolonej administracji rządowej w województwie działają odrębne archiwa zakładowe, jeżeli nie są te organy obsługiwane przez urząd wojewódzki lub nie mają nic wspólnego z urzędem wojewódzkim systemu elektronicznego zarządzania dokumentami (EZD). Archiwum zakładowe jest komórką organizacyjną lub samodzielny stanowiskiem pracy. Dla dokumentacji w postaci elektronicznej

---

<sup>372</sup> Stanowiąca załącznik nr 6 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r., w sprawie instrukcji kancelaryjnej (...), zwaną dalej instrukcją archiwalną.

w systemie EZD funkcję archiwum zakładowego spełnia system EZD lub jego moduł. Instrukcja archiwalna normuje warunki, jakie muszą być zapewnione w lokalu archiwum zakładowego do przechowywania dokumentacji w postaci nieelektronicznej. Ponadto lokal ten powinien składać się ze stałego miejsca do pracy dla archiwisty, miejsc do korzystania z dokumentacji oraz pomieszczeń magazynowych, przy czym stałe miejsce do pracy dla archiwisty oraz miejsca do korzystania z dokumentacji nie mogą znajdować się w pomieszczeniach magazynowych. **Do zadań archiwum zakładowego należy:**

- 1). przejmowanie dokumentacji: a) spraw zakończonych z poszczególnych komórek organizacyjnych; b) niearchiwalnej po państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych, których działalność ustała i które nie mają sukcesora oraz dla których organem założycielskim lub sprawującym nadzór był odpowiednio kierownik podmiotu lub organ jednostki samorządu terytorialnego; c) na nośniku papierowym ze składu chronologicznego; d) elektronicznej na informatycznych nośnikach danych, zgromadzonych w składzie informatycznych nośników danych, których zawartości nie skopiowano do systemu EZD;
- 2). przechowywanie i zabezpieczenie zgromadzonej dokumentacji oraz prowadzenie jej ewidencji;
- 3). przeprowadzanie skontrum dokumentacji<sup>373</sup>;
- 4). porządkowanie przechowywanej dokumentacji przejętej w latach wcześniejszych w stanie nieuporządkowanym;
- 5). udostępnienie przechowywanej dokumentacji<sup>374</sup>;

---

<sup>373</sup> Skontrum dokumentacji polega na: 1) porównaniu zapisów w środkach ewidencyjnych ze stanem faktycznym dokumentacji w archiwum zakładowym; 2) stwierdzeniu i wyjaśnieniu różnic między zapisami w środkach ewidencyjnych a stanem faktycznym dokumentacji oraz ustalenia ewentualnych braków.

<sup>374</sup> Udostępnienie dokumentacji przechowywanej w archiwum zakładowym odbywa się na podstawie wniosku. Dokumentację w postaci elektronicznej w systemie EZD udostępnia się za pomocą komputera z dostępem do systemu EZD albo w postaci kopii tej dokumentacji zapisanej na informatycznym nośniku danych, natomiast dokumentację w postaci nieelektronicznej udostępnia się na miejscu w archiwum zakładowym przez jej wypożyczenie lub w postaci kopii, przy czym wypożyczając dokumentację, można wykonać jej kopię zastępczą i zachować ją w archiwum zakładowym do czasu zwrotu dokumentacji.

- 6). wycofywanie dokumentacji ze stanu archiwum zakładowego w przypadku wznowienia sprawy w komórce organizacyjnej<sup>375</sup>;
- 7). przeprowadzanie kwerend archiwalnych, czyli poszukiwanie w dokumentacji informacji na temat osób, zdarzeń czy problemów;
- 8). inicjowanie brakowania dokumentacji niearchiwalnej oraz udział w jej komisyjnym brakowaniu;
- 9). przygotowanie materiałów archiwalnych do przekazania i udział w ich przekazaniu do właściwego archiwum państwowego;
- 10). sporządzanie rocznych sprawozdań z działalności archiwum zakładowego i stanu dokumentacji w archiwum zakładowym<sup>376</sup>;
- 11). doradzanie komórkom organizacyjnym w zakresie właściwego postępowania z dokumentacją i w porozumieniu z koordynatorem czynności kancelaryjnych, niezależnie od tego, czy dokumentowanie przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw przebiegało w systemie EZD czy w systemie tradycyjnym.

Przejęcie dokumentacji przez archiwum zakładowe oznacza uznanie tej dokumentacji za dokumentację archiwum zakładowego. W systemie EZD przejmowanie dokumentacji w postaci elektronicznej polega na przejęciu nadzoru nad nią w tym systemie przez przekazanie archiwistce uprawnień komórki organizacyjnej do zarządzania dokumentacją w postaci elektronicznej, w szczególności do: udostępniania dokumentacji tworzącej akta spraw i ich nietworzącej; przeprowadzania procedury brakowania dokumentacji niearchiwalnej; przeprowadzania procedury przekazania materiałów archiwalnych do archiwum państwowego; uzupełniania metadanych, jeśli jest taka potrzeba; przy czym po przekazaniu uprawnień przekazująca komórka

---

<sup>375</sup> Wycofanie dokumentacji w postaci nieelektronicznej z archiwum zakładowego polega na przyporządkowaniu informacji do pozycji spisu zdawczo-odbiorczego, w której jest ujęta wycofana dokumentacja, o dacie i numerze protokołu wycofania oraz sporządzeniu protokołu z wycofania dokumentacji z ewidencji archiwum zakładowego. Natomiast w systemie EZD wycofanie dokumentacji w postaci elektronicznej z archiwum zakładowego polega na udzieleniu uprawnień do sprawy wnioskującemu kierownikowi komórki lub pracownikowi tej komórki wskazanemu we wniosku.

<sup>376</sup> Sprawozdanie jest sporządzane przez archiwistę w terminie do dnia 31 marca roku następnego po roku sprawozdawczym i przekazywane kierownikowi podmiotu oraz dyrektorowi właściwego archiwum państwowego.

organizacyjna nadal może zachować dostęp do wytworzonej i zgromadzonej przez siebie w systemie EZD dokumentacji w postaci elektronicznej, ale nie może już dokonywać zmian w danych i metadanych, a także udostępnić jej innym komórkom organizacyjnym. Natomiast przekazanie informatycznych nośników danych ze składu informatycznych nośników danych, dokumentacji w postaci nieelektronicznej ze składu chronologicznego oraz przejmowanie dokumentacji w systemie tradycyjnym odbywa się na podstawie odpowiednich spisów zdawczo-odbiorczych, których minimalne wymagania zostały określone odpowiednio w § 12 ust. 2, § 13 i § 14 instrukcji archiwalnej. Spis zdawczo-odbiorczy przekazywanej dokumentacji w systemie tradycyjnym sporządza się na nośniku papierowym, w przypadku nieposiadania narzędzi informatycznych do prowadzenia ewidencji dokumentacji w archiwum zakładowym, w czterech egzemplarzach dla materiałów archiwalnych oraz w trzech egzemplarzach dla dokumentacji niearchiwalnej.

Procedura brakowania dokumentacji niearchiwalnej oraz przekazania materiałów archiwalnych do właściwego archiwum państwowego została uregulowana w sposób szczegółowy w wymienionym już rozporządzeniu ministra kultury w sprawie postępowania z dokumentacją, zasad jej klasyfikowania i kwalifikowania oraz zasad i trybu przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych.

**Dokumentacja niearchiwalna podlega brakowaniu** po upływie okresu przechowywania określonego we właściwym wykazie akt. Brakowanie dokumentacji niearchiwalnej polega na ocenie jej przydatności do celów praktycznych, wydzieleniu dokumentacji nieprzydatnej i przekazaniu jej na makulaturę. W przypadku dokumentacji niearchiwalnej organów państwowych i państwowych jednostek organizacyjnych, a także organów jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych organizacyjnych, jej brakowanie następuje na podstawie zgody. Zgoda na brakowanie dokumentacji niearchiwalnej może **być jednorazowa lub generalna** – dla całej dokumentacji



niearchiwalnej lub jej części, przy czym zgodę jednorazową wyraża dyrektor miejscowego właściwego archiwum państwowego, zaś generalną – *Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych*. Dokumenty brakowania (czyli protokół oraz spis) wraz z dowodami przekazania nieprzydatnej dokumentacji niearchiwalnej na makulaturę bądź protokołami jej zniszczenia przechowuje się w archiwum zakładowym lub w składnicy akt.

Jednostki organizacyjne przekazują materiały archiwalne do właściwego archiwum nie później niż po upływie 25 lat od ich wytworzenia. Termin ten nie dotyczy:

- 1).** ksiąg stanu cywilnego, skorowidz do tych ksiąg, akt i innych dokumentów stanu cywilnego, akt sądowych oraz innych materiałów archiwalnych, których okres przechowywania w archiwach zakładowych określony jest odrębnymi przepisami;
- 2).** materiałów archiwalnych, których gromadzenie i przechowywanie **Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych** powierzył właściwym jednostkom organizacyjnym;
- 3).** materiałów archiwalnych, o których mowa w art. 32 ustawy<sup>377</sup>.

W przypadku ustania działalności państwowych lub samorządowych organów i jednostek organizacyjnych materiały archiwalne przekazuje się do właściwego archiwum państwowego, z tym że materiały archiwalne, dla których nie upłynął 25-letni okres od ich wytworzenia, a które są niezbędne do działalności organu lub jednostki organizacyjnej przejmującej zadania i funkcje organu lub jednostki organizacyjnej, której działalność ustała, przekazuje się temu organowi lub jednostce. Natomiast dokumentację niearchiwalną przekazuje się organowi lub jednostce organizacyjnej przejmującej zadania i funkcje organu lub jednostki organizacyjnej, której działalność ustała. Jeśli jednak nie ma następcy prawnego, dokumentację niearchiwalną wytworzoną i

---

<sup>377</sup> Art. 32 ustawy normuje zasady przekazywania do archiwów państwowych materiałów archiwalnych archiwów wyodrębnionych.

zgromadzoną przez organ państwowy lub państwową jednostkę organizacyjną, której okres przechowywania nie upłynął, przekazuje się rzeczowo właściwemu organowi administracji rządowej. Dokumentację niearchiwalną, wytworzoną i zgromadzoną przez pozostałe jednostki organizacyjne, przekazuje się odpłatnie na przechowywanie instytucjom zawodowo trudniącym się przechowywaniem dokumentacji lub **Stowarzyszeniu Archiwów Polskich**. W takim przypadku likwidator zapewnia w planie likwidacji odpowiednie środki finansowe. Umowa przechowania powinna być zawarta do końca okresu przechowywania dokumentacji.

Kierownik jednostki organizacyjnej powiadamia o zamiarze przekazania materiałów archiwalnych dyrektora właściwego archiwum państwowego, przedstawiając wraz z wnioskiem dwa egzemplarze spisu zdawczo-odbiorczego, podpisanego przez kierownika jednostki organizacyjnej. Przed przejęciem materiałów archiwalnych dyrektor archiwum państwowego sprawdza stan oraz prawidłowość uporządkowania materiałów archiwalnych. Dyrektor archiwum państwowego może, w przypadku nieuporządkowania materiałów archiwalnych we właściwy sposób, odmówić ich przejęcia do czasu dokonania odpowiednich zmian i poprawek, określając termin ich wykonania. Przekazanie materiałów archiwalnych odbywa się na podstawie spisu zdawczo-odbiorczego.

**Uporządkowanie materiałów archiwalnych** polega na podziale rzeczowym teczek i prawidłowym ułożeniu materiałów wewnątrz teczek, ich opisaniu, nadaniu właściwego układu, sporządzeniu ewidencji oraz technicznym zabezpieczeniu. Materiały archiwalne powinny być ułożone wewnątrz teczek w kolejności spraw, a w ramach sprawy – chronologicznie, poczynając od pierwszego pisma wszczynającego sprawę. Poszczególne strony akt znajdujących się w teczce powinny być opatrzone kolejną numeracją.

**Opisanie materiałów archiwalnych** polega na umieszczeniu na wierzchniej stronie każdej teczki:

- 1).** nazwy jednostki organizacyjnej i komórki organizacyjnej, w której materiał powstały;
- 2).** znaku akt, to jest symbolu literowego komórki organizacyjnej oraz symbolu klasyfikacyjnego według wykazu akt obowiązującego w jednostce organizacyjnej;
- 3).** tytułu teczki, to jest nazwy hasła klasyfikacyjnego według wykazu akt obowiązującego w danej jednostce organizacyjnej, i informacji o rodzaju materiałów archiwalnych znajdujących się w teczce;
- 4).** rocznych dat krańcowych, to jest akt najwcześniejszego i najpóźniejszego materiału archiwalnego w teczce;
- 5).** sygnatury teczki, to jest numeru spisu zdawczo-odbiorczego i numeru pozycji teczki w spisie zdawczo-odbiorczym;
- 6).** symbolu kwalifikacyjnego materiałów archiwalnych (kategoria A);
- 7).** liczby stron w teczce.

Ważne jest także nadanie materiałom archiwalnym właściwego układu, który polega na ułożeniu teczek zgodnie ze strukturą organizacyjną jednostki organizacyjnej obowiązującą w czasie, w którym materiały te powstały, w ramach poszczególnych komórek organizacyjnych według kolejności symboli klasyfikacyjnych wykazu akt jednostki organizacyjnej.

Sporządzając ewidencję materiałów archiwalnych, umieszcza się je w spisie zdawczo-odbiorczym wypełnionym pismem maszynowym lub techniką elektroniczną (komputer), w kolejności zgodnej z nadanym im układem. W przypadku konieczności sporządzenia dodatkowej ewidencji dyrektor archiwum państwowego określa jej formę. W szczególności ewidencja może być sporządzona w formie inwentarza lub skorowidza i wykonana również techniką elektroniczną. Do spisu zdawczo-odbiorczego materiałów archiwalnych przeznaczonych do przekazania należy dołączyć informację zawierającą podstawowe dane dotyczące zmian organizacyjnych, jakie nastąpiły w czasie, z którego pochodzą przekazywane materiały archiwalne. W przypadku

przekazywania materiałów archiwalnych jednostki organizacyjnej, której działalność ustała, do spisu zdawczo-odbiorczego należy dołączyć:

- 1).** podstawowe dane dotyczące organizacji zakresu działania jednostki organizacyjnej w ujęciu chronologicznym;
- 2).** spis materiałów archiwalnych, dla których nie upłynął 25-letni okres od ich wytworzenia, przekazanych jednostce organizacyjnej przejmującej zadania i funkcje jednostki organizacyjnej, której działalność ustała.

**Przekazywane materiały należy:**

- 1).** przesnurować w teczkach po usunięciu spinaczy i innych elementów metalowych;
- 2).** umieścić w odpowiednich opakowaniach wykonanych z materiałów chroniących przed uszkodzeniem mechanicznym, chemicznym lub biologicznym;
- 3).** zapakować w pudła lub paczki w postaci ustalonej w porozumieniu z dyrektorem właściwego archiwum państwowego, w zależności od rodzaju materiałów archiwalnych zaopatrzone w etykiety z nazwą jednostki organizacyjnej i komórki organizacyjnej oraz sygnaturami teczek lub innych materiałów archiwalnych.

Materiały archiwalne stanowiące dokumentację techniczną, statystyczną, geologiczną, kartograficzną i geodezyjną, fonograficzną i fotograficzną oraz utrwaloną na innych nośnikach należy uporządkować i przygotować do przekazania w sposób uzgodniony z dyrektorem właściwego archiwum państwowego.

## Rozdział V.

### Informatyzacja administracji publicznej

#### 1).W kierunku administracji elektronicznej

Wynalezione i utworzone nowatorskie technologie i techniki informacyjno-komunikacyjne wywołały nowe postrzeganie otaczającej rzeczywistości, zaś społeczeństwo w którym dziś żyją ludzie zaczęto nazywać informatycznym. Uczestnicy tych ogromnych zmian we wszystkich niemal dziedzinach życia zostali zobowiązani do wypracowania takich mechanizmów, które pozwalają na wzmocnienie pozytywnego oddziaływania zjawisk wywołanych powszechnym stosowaniem nowoczesnych technologii. Obecnie administracja zaczyna się znajdować pod wpływem nowych środków technicznych i technologicznych, które przewyższają swoim znaczeniem wszystkie środki dotychczasowe, jakie były w użyciu biur i urzędów. Pojawienie się tych środków łączy się z ogromnym postępem nauk matematycznych, cybernetyki, informatyki oraz automatyki, dającym prężny rozwój myśli naukowo-technicznej. Są to urządzenia przeznaczone specjalnie dla administracji (np. do sortowania listów czy uzupełniania kartotek), albo urządzenia o znacznie szerszym zastosowaniu, zwłaszcza urządzenia elektronicznej rejestracji i przetwarzania danych osobowych, na czele z elektronicznymi maszynami cyfrowymi, komputerami, komórkami, tabletami. Potrzeba w tych sytuacjach zastępowania pracowników wykonujących funkcje czysto techniczne przez specjalistów, którzy potrafią obsługiwać nowe, coraz bardziej skomplikowane urządzenia i przyrządy<sup>378</sup>. Nowoczesna technika w

---

<sup>378</sup> H. Izdebski, Historia administracji, Skrypt dla studentów 1 roku studiów administracyjnych, Warszawa 1980, s. 84.

administracji, w szczególności rozwijająca się nadzwyczaj szybko technika elektroniczna i informatyczna, jest niezbędnym instrumentem współczesnej administracji. Absorbując nowe technologie i technikę, administracja powinna dostosować się do jej wymogów, co z kolei powoduje znaczne jej przeobrażenia i reorganizację w sferze podatków, w urzędach pracy, pracy biurowej, prowadzenia różnego rodzaju rejestrów, w urzędach samorządowych i władzy centralnej, w administracji ubezpieczeń społecznych, kontroli ubezpieczeń, i wykonywania administracji w dziedzinie gospodarki i w sprawach życia społecznego<sup>379</sup>. Cybernetyka wprowadziła pojęcie niezawodności (*reliability*). Miarą niezawodności jest prawdopodobieństwo niezawodnego działania poszczególnych elementów (*lub subsystemów*) systemu. Jeżeli zawodzi jeden element systemu, zawodzi cały system. Gwarancją dobrego funkcjonowania całości jest dobry stan poszczególnych ogniw. Cechy dobrej roboty: to cel działania, jakość końcowego wyniku, sprawność organizacyjna, ekonomiczność i opłacalność, gospodarność i oszczędność, kompleksowość, systematyczność, wykorzystanie czasu, mierniki i oceny, zaniechanie i niszczenie. Dobry rozsądek jest najlepszym doradcą we wszelkich sytuacjach kryzysowych<sup>380</sup>.

Sieć internetowa nie jest ideą, ale nowoczesną technologią. Technologia ta wpłynęła bardzo znacząco na funkcjonowanie administracji publicznej nie tylko w naszym kraju. Stała się ona wobec silnie narzucających się wyzwań modernizacyjnych w urzędach. **Podstawowym narzędziem, instrumentem, urzeczywistniającym te wezwania jest świadczenie usług publicznych przez sieć internetową oraz wykorzystywanie nowych technologii informacyjnych w funkcjonowaniu administracji publicznej w celu lepszego wykonywania spoczywających na niej zadań.** Funkcjonowanie administracji w obecnej dobie wiąże się z działalnością „elektronicznego urzędu”, jako instytucji, która obsługuje petentów (klientów) przy pomocy technologii teleinformatycznych. Z

---

<sup>379</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wydanie 2, Liber Warszawa 1999, s. 296.

<sup>380</sup> S. Łypacewicz, *Psychospołeczne warunki dobrej roboty*, Instytut Wydawniczy CRZZ, Warszawa 1975, s. 8-46.

ich zastosowaniem złożenie wniosku, załatwienie sprawy i jej bieżąca obserwacja może się odbywać w sposób zdalny, mobilny, zgodnie z procedurami jawnymi społecznie. Większość funkcji administracyjnych może być realizowana za pomocą technik cyfrowych na równi z tradycyjnymi formami wykonywania działań. Z drugiej strony administracja publiczna gromadzi i przetwarza informacje, co może być dokonywane przy pomocy systemów informatycznych, jak, np.: prowadzenie rejestrów, archiwów czy baz danych. Tak zorganizowany urząd powinien być wyposażony w funkcjonujący serwer oraz wewnętrzną sieć komputerową. Powinien być przygotowany do stworzenia platformy, w której petent (klient) będzie komunikował się z właściwym urzędem. Dla sprostania tym wymaganiom, należy dokonać wyboru odpowiedniego oprogramowania i określić elektroniczny obieg dokumentów<sup>381</sup>. Zwiększenie efektywności usług publicznych przez administrację wiąże się ze stworzeniem stałego i jednego punktu kontaktowego dla petentów (klientów), (np. sekretariat, portal). W takim dobrze zorganizowanym punkcie muszą się znajdować wszystkie dane ze wszystkich komórek organizacyjnych, tak aby petent z jednego miejsca dostępu uzyskał wszystkie niezbędne informacje i później decyzje administracyjne. Wiąże się to z wyraźną oszczędnością czasu potrzebnego do załatwienia sprawy, ogranicza się bowiem ilość wizyt klienta w urzędzie i konieczność uzyskiwania przez niego wielu zaświadczeń, poświadczeń i dokumentów. Ogranicza się czas załatwiania biegu sprawy poprzez bezpośredni dostęp do wielu baz danych gromadzonych w różnych komórkach i agendach urzędu. Wymagane zaangażowanie użytkownika sprowadza się do zgłoszenia do punktu kontaktowego, pozostałe czynności dokonują się automatycznie przez odpowiednie systemy informatyczne. Taki automatyzm np. w zakresie rozstrzygania oznaczałaby zastosowanie systemów

---

<sup>381</sup> S. Jung. Przemiany w administracji – wyzwania dla technologii informatycznych. Zalety i wady zmian, [w:] Wdrażanie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w Polsce, red. W. Sartorius, Warszawa 2005, s. 252-253. Zob. A. Barczewska-Dziobek, Informatyzacja administracji publicznej, [w:] Biurotechnika w administracji publicznej, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, red. Agata Barczewska-Dziobek, Maria Bosak, Katarzyna Kłosowska-Lasek, Rzeszów 2012, s. 162-163.

opartych o algorytmy proste, systemów ekspertowych i systemów wymagających decyzji uznaniowych. Do właściwego funkcjonowania „elektronicznego urzędu” niezbędny jest sprawny system zarządzania prawami dostępu do dokumentów w centralnej bazie, wysoka integracja operacji oraz interoperacyjność zaplecza administracji<sup>382</sup>. Rozwój elektronicznej administracji w Polsce opiera się na systemie aktów normatywnych dotyczących informatyzacji państwa, które określają ramy prawne procesu informatyzacji i budowy społeczeństwa informatycznego. W celu realizacji postulatu jednego punktu dostępu do usług administracji stworzona została centralna platforma – Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (e-PUAP). Umożliwia ona petentom instytucji publicznych korzystanie z działań skoordynowanych na tej platformie. Jej podstawowym zadaniem jest integracja funkcji administracyjnych. Sprawia to, że wykonywane przez administrację usługi publiczne są bardziej dostępne, oraz stymuluje powstawanie usług złożonych, wykorzystujących elektroniczne działania różnych podmiotów publicznych<sup>383</sup>.

Korzyści płynące z wykorzystywania platformy e-PUAP to np.:

- oszczędność czasu oraz zwiększenie produktywności (obywatel petent może załatwić sprawę bez wychodzenia z domu lub mieszkania, wstawania z za biurka, wykorzystując dostęp do Internetu);
- zapewnienie elastyczności dostępu (dostępność kanału elektronicznego 24 godziny na dobę, 7 dni w tygodniu i w święta oraz elastyczność, biorąc pod uwagę miejsce dostępu);
- automatyzacja usług publicznych (oszczędność czasu dla usługodawców i usługobiorców dzięki rozpowszechnieniu kanałów elektronicznych);
- wstępna weryfikacja błędów (zmniejsza liczbę błędów w przekazywanych przez usługobiorcę dokumentach);

---

<sup>382</sup> K. Wojsyk, Jedno okienko – sytuacja na froncie..., „Elektroniczna Administracja” 2007, nr 2, s. 19.

<sup>383</sup> W. Wiewiórowski, Usługi e-administracji, „Czas Informatyki” 2010, nr 1, s. 75-76.



- możliwość świadczenia złożonych usług publicznych (platforma e-PUAP będzie poszerzała zakres świadczonych usług);
- przejrzystość usług publicznych (usprawni szukanie i korzystanie z usług oraz ułatwi dostęp i udział w procesach administracyjnych i sprawach politycznych)<sup>384</sup>.

Satysfakcja petenta (klienta) z obsługi przez elektroniczną administrację i jego zaufanie do niej wynikają z oczekiwań co do szybkiej i sprawnej obsługi, a także gwarancji wiarygodności i bezpieczeństwa systemów informatycznych<sup>385</sup>. Oczekiwania petenta (klienta) elektronicznej administracji dotyczą również: dogodności i całkowitej swobody przy wysyłaniu urzędowych formularzy oraz bezzwłocznego uzyskiwania poświadczeń przyjęcia zgłoszenia wraz z nadanym mu stosownym numerem ewidencyjnym; otrzymywania informacji co do wysokości przewidywanych opłat urzędowych, przewidywanego terminu zakończenia sprawy i ustalenia stadium jej załatwiania – etap biegu sprawy<sup>386</sup>. Informatyzacja administracji publicznej doprowadzi siłą rzeczy do oszczędności środków publicznych. Skraca również czas realizacji procedur administracyjnych. Wymaga to jednak wielu przygotowań zarówno ze strony klienta, jak i administracji. Może zaistnieć niebezpieczeństwo związane z manipulacją danymi osobowymi petentów elektronicznej administracji, z tego powodu koniecznym staje się odpowiednie środki ostrożności i zabezpieczenia systemu. Dodatkowo podkreślić należy nieznaczące koszty przechowywania informacji elektronicznej. Istotna staje się również możliwość automatycznego przetwarzania dokumentów elektronicznych (klasyfikowania, kojarzenia, zestawiania, sortowania i porównywania)<sup>387</sup>. Wdrażanie nowych technologii informatyczno-komunikacyjnych ma ogromny wpływ na zarządzanie

---

<sup>384</sup> M. Ganczar, *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Warszawa 2009, s. 50-51.

<sup>385</sup> A. Szewczyk (red.), *Spółczesność informatyczna – problemy rozwoju*, Warszawa 2007, s. 60-61.

<sup>386</sup> Tamże, s. 529.

<sup>387</sup> W. Cellary, *Dostosowanie administracji do wyzwań elektronicznej gospodarki*, „Elektroniczna Administracja” 2007, nr 4, s. 3.

organizacją (chodzi tu o strukturę organizacyjną, planowanie, zarządzanie strategiczne, podejmowanie decyzji itp.), a także na efektywność, skuteczność i sprawność działania administracji publicznej<sup>388</sup>. Pomiar wpływu zastosowania nowych technologii obejmuje: jakość obsługi petenta (klienta) przez urzędy administracji (czas, koszt, komfort dostępu do usług), efektywność operacyjną (wewnętrzną sprawność administracji), a także polityczną stopę zwrotu (wpływ na kluczowe obszary polityczne)<sup>389</sup>. Zastosowanie nowych technologii przyczynia się do tego, że wymiana danych i informacji między różnymi jednostkami administracyjnymi dokonuje się drogą elektroniczną. Interoperacyjność, poza ewidentnym wpływem na sferę techniczną poszczególnych usług publicznych, można również rozpatrywać w sferze: semantycznej (gwarancja takiego samego interpretowania danych przez wszystkie systemy i oprogramowania), organizacyjnej (szeroko rozumiana współpraca różnych instytucji) oraz społecznej (współpraca pracowników różnych jednostek)<sup>390</sup>. Wśród czynników hamujących korzyści wypływające z wykorzystywania nowych technologii wskazać należy jakość personelu kierowniczego oraz przywiązanie do tradycyjnych form pracy biurowej przez pracownika, w sytuacji, gdy jego otoczenie podlega nieustannym przeobrażeniom wynikającym z większego z informatyzowania pracy<sup>391</sup>. Zagrozeniem jest także mała motywacja pracownika do przeprowadzania jakichkolwiek zmian na własnym stanowisku pracy. W związku ze stosowaniem nowych technologii pracownicy nie spodziewają się jednak zmniejszenia ilości obowiązków, szybszej ścieżki kariery czy wzrostu wynagrodzenia. Po zakończeniu pracy urzędnicy są zmuszeni do wykonywania tych samych czynności ponownie w innej formie (dokumentacja elektroniczna i

---

<sup>388</sup> J. Kisielnicki, Zarządzanie organizacją, Warszawa 2000, s. 314.

<sup>389</sup> A. Szewczyk (red.), Społeczeństwo informatyczne – problemy rozwoju, Warszawa 2007, s. 62.

<sup>390</sup> Tamże, s. 102-103.

<sup>391</sup> M. Sakowicz, Zastosowanie nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych w rządzeniu i zarządzaniu administracją publiczną, [w:] Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania, red. J. Osiński, Warszawa 2008, s. 101-104.

dokumentacja papierowa). Zwiększa to ilość zadań i dodatkowo powoduje niechęć do wykonywanej pracy. Od pracowników stosujących nowe technologie oczekuje się także wyższych kwalifikacji i ma się wobec nich wyższe wymagania<sup>392</sup>. Wdrożenie nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych wiąże się z kwestią e-administracją, co rozumie się jako „wykorzystanie informacji oraz technik komunikacyjnych w urzędach publicznych w połączeniu ze zmianą organizacyjną oraz nowymi umiejętnościami w celu usprawnienia usług publicznych procesów demokratycznych oraz wzmocnienie wsparcia polityk publicznych<sup>393</sup>”.

Nieustanny rozwój nowych technologii informatyczno-komunikacyjnych stwarza możliwość większej integracji oraz świadczenia coraz to większej liczby usług. Nowe technologie w istotny sposób modyfikują formułę i zakres koniecznych kontaktów między klientami (petentami) a organami administracji publicznej. Wykorzystanie nowych technologii informatyczno-komunikacyjnych przynosi wymierne korzyści ekonomiczne, i tak interoperacyjność przyczynia się do lepszej reorganizacji, zwiększa współpracę oraz standaryzuje usługi publiczne – doprowadza to do różnorodnych zmian organizacyjnych, pozytywnie wpływa na podejmowanie decyzji do co rodzaju usług, które winna świadczyć administracja, oraz produktów wytwarzanych przez sektor prywatny<sup>394</sup>. Bardzo ważny wpływ na zmiany zachodzące w e-administracji wywarła jak się wydaje instytucja bezpiecznego podpisu elektronicznego weryfikowanego kwalifikowanym certyfikatem, która pełni z założenia rolę podpisu własnoręcznego w środowisku elektronicznym<sup>395</sup>. Podpis elektroniczny to każda metoda, technika, sposób, i procedura elektronicznego uwierzytelnienia osób fizycznych, które działają w środowisku elektronicznym

---

<sup>392</sup> Tamże, s. 105.

<sup>393</sup> A. Grandys, Rozwój e-administracji w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej, [w:] Dialog europejski Zachód – Wschód. Polityka – Gospodarka – Społeczeństwo, red. A. Stępień-Kuczyńska, T. Jałmużny, Toruń 2006, s. 399.

<sup>394</sup> S. Jung. Przemiany w administracji – wyzwania dla technologii informatycznych. Zalety i wady zmian, [w:] Wdrażanie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w Polsce, red. W. Sartorius, Warszawa 2005, s. 255.

<sup>395</sup> M. Butkiewicz, Internet w instytucjach publicznych, Zagadnienia prawne, Warszawa 2006, s. 11-12.

oraz autentykacji wytwarzanych lub akceptowanych przez te osoby dokumentów elektronicznych<sup>396</sup>. Podpis elektroniczny to cyfrowy, ciąg bitów, składający się na podpis osoby go składającej, który pozwala na identyfikację tego, kto go złożył, jednocześnie zabezpiecza autentyczność opatrzonego takim podpisem dokumentu w formie elektronicznej<sup>397</sup>. Uchwalenie ustawy z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne ma służyć poprawieniu sytuacji w instytucjach publicznych poprzez wprowadzenie uregulowań prawnych informatyzacji. Celem ustanowienia tej ustawy była standaryzacja systemów teleinformatycznych poprzez zastosowanie i wprowadzenie zgodności komponentów sprzętowych i programowych oraz instytucjonalizacja w zakresie tworzenia informatycznych systemów publicznych, a także formalizacja w zakresie elektronicznych procedur administracyjnych. Wadą główną ustawy jest nieopatrzenie jej wieloma niezbędnymi unormowaniami, jej fragmentaryczność i niespójność<sup>398</sup>. Od samego początku obowiązywania tej ustawy odzywały się głosy krytyki. Oczekiwano doprecyzowania kompetencji w zakresie informatyzacji, weryfikacji słownika definicji prawa informatycznego, dookreślenia celów planów informatyzacji państwa, ułatwienia komunikacji na linii urząd – obywatel, eliminacji kolizji interesów i norm itd.<sup>399</sup>. Skuteczne jej wdrożenie oznaczałoby: otwartość i przejrzystość sektora publicznego, przyjazność administracji wobec obywatela oraz jej efektywność. Zadaniem wspomnianej ustawy było uregulowanie tych zagadnień, których wprowadzenie miało usprawnić funkcjonowanie administracji publicznej w komunikacji elektronicznej, co miało się odbyć poprzez organizację i kontrolę projektów informatycznych, ustalenie wymagań dla systemów teleinformatycznych

---

<sup>396</sup> R. Podpłoński, P. Popis, *Podpis elektroniczny*, Warszawa 2004, s. 18-19.

<sup>397</sup> J. Janowski, *Administracja elektroniczna. Kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce*, Warszawa 2009, s. 271-272.

<sup>398</sup> J. Janowski, dz. cyt., s. 93-94.

<sup>399</sup> G. Szpor, C. Martysz, K. Wojsyk, *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, Warszawa-Kraków 2007, s. 14-25.

gwarantujących otwartość standardów informatycznych, organizację rejestrów publicznych, ustalenie zasad obowiązujących w trakcie wymiany informacji drogą elektroniczną oraz wprowadzenie zasad ustalania i publikacji specyfikacji rozwiązań stosowanych w oprogramowaniu umożliwiającym łączenie i wymianę informacji<sup>400</sup>.

## 2). Elektroniczny obieg dokumentów

Wymyślenie i upowszechnianie elektronicznej formy zapisu informacji, jej przekazywania za pomocą nośników elektronicznych, np. pocztą e-mailową do instytucji publicznych, jak też posługiwanie się formą elektroniczną w toku działalności instytucji staje się wyzwaniem na co dzień, m.in. dlatego, że można zaobserwować coraz większy postęp w rozwoju „społeczeństwa informatycznego” oraz choćby z tego powodu, że postulaty informatyzacji instytucji publicznych nabierają realnego i praktycznego wymiaru. Pojawiła się konieczność wprowadzenia koncepcji elektronicznego obiegu dokumentacji i korespondencji za pomocą środków nośników elektronicznych, co znalazło odzwierciedlenie w stosownych regulacjach prawnych prowadzonych w życie<sup>401</sup>.

Zagadnienia elektronicznego obiegu dokumentów w instytucji publicznej uregulowały nowe przepisy wykonawcze do ustawy z dnia 14lipca 1983 roku o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach wydane w 2011 roku<sup>402</sup>, dotyczące czynności kancelaryjnych i obiegu dokumentów w urzędach administracji publicznej. Wspomniana Instrukcja Kancelaryjna przewiduje

---

<sup>400</sup> J. Janowski, *Administracja elektroniczna. Kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce*, Warszawa 2009, s. 96-97.

<sup>401</sup> A. Barczewska-Dziobek, *Informatyzacja administracji publicznej*, [w:] *Biurotechnika w administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, red. Agata Barczewska-Dziobek, Maria Bosak, Katarzyna Kłosowska-Lasek, Rzeszów 2012, s. 168-169.

<sup>402</sup> Chodzi tutaj o załącznik 1 (Instrukcja kancelaryjna) wymienionego w rozdziale IV ROZPORZĄDZENIA PREZESA RADY MINISTRÓW z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie, instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, Dz.U z 2011 r. Nr 14, poz. 67.

prowadzenie czynności kancelaryjnych w systemie elektronicznym zwanym EZD („Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją”). Przepisy wprowadzają możliwość ustalenia przez kierownika jednostki systemu elektronicznego jako podstawowego sposobu dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw, przy czym powrót do firmy tradycyjnej nie jest dopuszczalny<sup>403</sup>. Obieg dokumentów w instytucji wyznaczają następujące etapy: wpływ i rejestracja dokumentów wszczynających sprawę, wpływ i rejestracja dokumentów w toku sprawy, wykonywanie dekretacji i rozdział dokumentów, przedkładanie projektów pism w sprawie do akceptacji i ich wysyłka<sup>404</sup>. Wykonywanie tych czynności przy pomocy EZD wymaga od użytkownika systemu posiadania upoważnienia do przetwarzania danych osobowych (przetwarzanie to następować powinno tylko w niezbędnym zakresie)<sup>405</sup>.

Wpływające do instytucji dokumenty mogą mieć formę pisemną i elektroniczną. Fakt wpływu rejestrowany jest w punkcie kancelaryjnym poprzez przyporządkowanie (również w sposób automatyczny) każdej przesyłce określonego zestawu metadanych opisujących te przesyłkę. Każda przesyłka otrzymuje unikatowy, automatycznie nadany identyfikator, który jest numerem z rejestru przesyłek prowadzonego dla danego roku kalendarzowego. Przesyłki wniesione na nośniku papierowym punkt kancelaryjny rejestruje na podstawie danych zawartych w treści pisma lub na podstawie danych na kopercie i odpowiednio: na pierwszej stronie pisma lub na kopercie umieszcza się identyfikator. W następnym etapie dokonuje się pełnego odwzorowania cyfrowego przesyłki, obejmującego wszystkie jej strony wraz z załącznikami i kopertą. Jeżeli nie jest możliwe wykonanie pełnego odwzorowania cyfrowego przesyłki, np. ze względu na rozmiar przesyłki (format A3 i większy), dużą liczbę stron, treść, formę i postać, wówczas wykonuje się odwzorowanie co najmniej pierwszej strony i ewentualnie koperty, załączając w metadanych

---

<sup>403</sup> Instrukcja kancelaryjna, § 1, ust. 2 i 3.

<sup>404</sup> Tamże, § 10.

<sup>405</sup> Tamże, § 11.

opisujących przesyłkę informacje o objętości (rozmiarze) przesyłki. Odzworowanie cyfrowe sporządzić należy z należytą starannością i jakością techniczną, tak aby można było się zapoznać z treścią przesyłki bez konieczności sięgania do pierwowzoru papierowego. Takie odzworowanie wprowadzone następnie zostaje do *Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją (EZD)*<sup>406</sup>. Przesyłki wniesione do instytucji w formie elektronicznej za pośrednictwem poczty elektronicznej są wstępnie selekcjonowane i dzielone według kategorii. Selekcja wstępna ma na celu oddzielenie spamu, wiadomości zawierających złośliwe oprogramowanie i wiadomości stanowiących korespondencję prywatną<sup>407</sup>. Podział na kategorie pozwala na wyodrębnienie przesyłek wpływających na skrzynkę podaną w BIP jako właściwą do kontaktu z podmiotem i przesyłek adresowanych na indywidualne skrzynki poczty elektronicznej. Te ostatnie z kolei dzielone są według znaczenia dla spraw załatwianych i rozstrzyganych przez dany podmiot na istotne, robocze i pozostałe<sup>408</sup>. Przesyłki istotne rejestruje się, dołączając do opisujących je metadanych odpowiednie wiadomości poczty elektronicznej z załącznikami. Rejestracja ta może być wykonana przez punkt kancelaryjny lub bezpośrednio przez prowadzącego sprawę. Przesyłki robocze prowadzący sprawę bezpośrednio włącza do akt właściwej sprawy w EZD, bez rejestracji w rejestrze wpływających przesyłek. Przesyłki tzw. pozostałe, które nie odzwierciedlają działalności podmiotu administracyjnego, nie są rejestrowane, nie zostają włączone do akt sprawy i traktowane są jako dokumenty elektroniczne nieewidencjonowane (takie dokumenty usuwane są w sposób przyjęty w danym podmiocie administracyjnym<sup>409</sup>). Przesyłki przekazane drogą elektroniczną wprowadza się do systemu EZD w sposób utrwalający naturalne formaty, w

---

<sup>406</sup> Tamże, § 13-17.

<sup>407</sup> Tamże, § 18, ust. 1.

<sup>408</sup> Tamże, § 18, ust. 2.

<sup>409</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r, w sprawie szczegółowego postępowania z dokumentami elektronicznymi, Dz.U. z 2006 r. Nr 206, poz. 1518.

jakich zostały one przekazane<sup>410</sup>. Przesyłki przekazane na ESP (Elektroniczną Skrzynkę Podawczą, dzieli się na dwie kategorie: 1) przeznaczone do automatycznego rejestrowania we właściwym systemie teleinformatycznym oraz 2) pozostałe (nieprzeznaczone do automatycznego rejestrowania<sup>411</sup>).

Pierwsze z nich nie muszą być rejestrowane, jeżeli system teleinformatyczny, w którym są przetwarzane i przechowywane, pozwala na ich wyszukiwanie i sortowanie co najmniej według kryterium daty wpływu i podmiotu, od którego pochodzi. Drugie rejestruje się, dołączając do metadanych opisujących zarejestrowany naturalny dokument elektroniczny oraz urzędowe poświadczenie odbioru (UPO)<sup>412</sup>. Przesyłki przekazane na informatycznym nośniku danych są dzielone na te, które zostały przekazane bezpośrednio, i te, które stanowią załącznik do pisma przekazanego na nośniku papierowym. Przekazane bezpośrednio rejestruje się, dołączając do metadanych opisujących tę przesyłkę dokument elektroniczny przekazany na nośniku informatycznym oraz UPO, jeśli zostało jeśli zostało wydane. Pisma na nośniku papierowym rejestruje się jak pozostałe przesyłki w postaci papierowej, dołączając do metadanych opisujących te przesyłkę odwzorowanie cyfrowe pisma, a także załącznik w postaci elektronicznej zapisany na informatycznym nośniku danych. Dla przesyłek przekazanych na nośniku informatycznym (np. film, zbiór odwzorowań wielkoarkuszowej mapy czy oprogramowanie instalacyjne), których rozmiar powoduje, że niemożliwe lub bezzasadne jest ich włączanie do systemu EZD, odnotowuje się fakt wpływu w rejestrze przesyłek wpływających, a sam informatyczny nośnik danych przechowuje się w składzie informatycznych nośników danych. Do kompetencji kierownika podmiotu

---

<sup>410</sup> Instrukcja kancelaryjna z 2011 r., § 18.

<sup>411</sup> Tamże, § 19.

<sup>412</sup> Według ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne „urzędowe poświadczenie odbioru” są to dane elektroniczne dołączone do dokumentu elektronicznego doręczonego podmiotowi publicznemu lub połączone z tym dokumentem w taki sposób, że jakakolwiek późniejsza zmiana dokonana w tym dokumencie jest rozpoznawalna, określając pełną nazwę podmiotu publicznego, któremu doręczono dokument elektroniczny, datę i godzinę doręczenia dokumentu elektronicznego rozumiane jako data i czas wprowadzenia albo przeniesienia dokumentu elektronicznego do systemu teleinformatycznego podmiotu publicznego, datę i godzinę wytworzenia urzędowego poświadczenia odbioru.



należy określić maksymalną wielkość przesyłek przekazanych na informatycznych nośnikach danych, które włącza się bezpośrednio do systemu EZD<sup>413</sup>. Kolejnym etapem obiegu dokumentów w instytucji po wprowadzeniu do rejestru jest ich rozdział, którego dokonuje się w punkcie kancelaryjnym. Rozdział ten polega na przydzieleniu wpływających przesyłek do rejestrów właściwych komórek organizacyjnych lub osób. Może on być dokonywany automatycznie w ramach systemu EZD. Zasadniczo przewiduje się dwie ścieżki przydziału w zależności od rodzaju wpływającej przesyłki. Przesyłki elektroniczne, które w całości włączone zostały do systemu, i te przesyłki papierowe, dla których wykonano pełne odwzorowanie elektroniczne – przydzielane mogą być wyłącznie w systemie EZD, przy czym przesyłki papierowe przekazuje się bezpośrednio po zarejestrowaniu do składu chronologicznego. Natomiast przesyłki na informatycznych nośnikach danych, które nie zostały w całości włączone do systemu, oraz papierowe, dla których nie wykonano pełnego odwzorowania cyfrowego, przydziela się w ramach systemu EZD – poprzez przekazanie wglądu do metadanych, albo poza systemem EZD – poprzez przekazanie brakującej treści nieznajdującej się w systemie<sup>414</sup>. Błędny przydział powoduje konieczność przekazania przesyłki przez odbiorcę albo do punktu kancelaryjnego (zwrot), albo do właściwego odbiorcy<sup>415</sup>. Po zakończeniu sprawy przesyłki na nośniku papierowym, dla których nie wykonano pełnego odwzorowania, są przekazywane do składu chronologicznego, zaś przesyłki na informatycznych nośnikach danych do składu informatycznych nośników danych<sup>416</sup>. Dekretacja przesyłek następuje wyłącznie w systemie EZD – jej przedmiotem jest wskazanie właściwej do załatwienia sprawy osoby, komórki organizacyjnej, wskazanie sposobu i

---

<sup>413</sup> Instrukcja kancelaryjna z 2011 r., § 20.

<sup>414</sup> Tamże, § 21, ust. 1-2 i 4-5.

<sup>415</sup> Tamże, § 21, ust. 3.

<sup>416</sup> Tamże, § 21, ust. 7; zob. A. Barczewska-Dziobek, Informatyzacja administracji publicznej, [w:] Biurotechnika w administracji publicznej, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, red. Agata Barczewska-Dziobek, Maria Bosak, Katarzyna Kłosowska-Lasek, Rzeszów 2012, s. 171-172.

terminu załatwienia sprawy. Dekretacja błędna może być korygowana wyłącznie przez dekretującego. Sprawy mogą być przyjęte do załatwienia bezpośrednio przez osobę właściwą do ich dekretacji, mogą również być przyjęte do załatwienia bezpośrednio przez kierownika komórki organizacyjnej lub też ponownie dekretowane w celu wskazania prowadzącego sprawę. Ponowna dekretacja nie może zmieniać dyspozycji zwierzchnika dotyczących sposobu załatwienia sprawy lub też wydłużać wskazanego w pierwszej dekretacji terminu załatwienia sprawy. Przesyłka dotycząca spraw wchodzących w zakres działania kilku komórek organizacyjnych lub osób prowadzących sprawę dekretuje się poprzez wskazanie komórki organizacyjnej lub osoby, do której należy ostateczne załatwienie sprawy. Staje się ona wówczas komórką merytoryczną. Natomiast w przypadku, gdy jedna przesyłka dotyczy kilku spraw – w dekretacji wskazuje się komórki merytoryczne właściwe do załatwienia poszczególnych spraw<sup>417</sup>. Jeżeli przesyłka dotyczy sprawy już wszczętej – to prowadzący ją dołącza przesyłkę do akt sprawy, natomiast jeśli przesyłka rozpoczyna nową sprawę – rejestruje nową sprawę, wybierając właściwą końcową klasyfikację akt wybraną z wprowadzonego do systemu EZD wykazu akt. W przypadku, gdy przesyłka przekazana lub zadekretowana do prowadzącego sprawę kończy tę sprawę (co oznacza, że w sprawie nie jest wymagane kolejne pismo, sprawa została załatwiona ustnie), wówczas prowadzący ją kończy sprawę w systemie EZD. Czynność zakończenia w systemie powoduje przyporządkowanie do sprawy daty jej ostatecznego załatwienia<sup>418</sup>. W trakcie załatwiania sprawy w systemie EZD tworzy się akta sprawy, na które składają się: przesyłki zarejestrowane w rejestrach, notatki służbowe z rozmów lub czynności, wiadomości poczty elektronicznej oraz projekty pism odrzucone w toku akceptacji. Prowadzący sprawę ma obowiązek dbać o kompletność metadanych odnoszących się do sprawy oraz przesyłek lub

---

<sup>417</sup> Tamże, § 24-25.

<sup>418</sup> Tamże, § 26.

pism włączonych do akt sprawy. Zestaw metadanych opisujących sprawę ustalony został w załączniku do instrukcji kancelaryjnej<sup>419</sup>. Akceptacja projektu pisma dokonywana jest wyłącznie w systemie EZD. Może ona być jedno – lub wielostopniowa. W przypadku, gdy projekt pisma wymaga poprawek, akceptujący udziela wskazówek, nanosząc odpowiednie adnotacje i poprawki w formie elektronicznej bezpośrednio na projekcie pisma (także ustnie lub w inny sposób, gdy nie można czasowo korzystać z dostępu do EZD). Akceptujący może także sam dokonać poprawek pisma, a następnie zaakceptować ostateczną treść pisma<sup>420</sup>. Pismo, przeznaczone do wysyłki w postaci elektronicznej, po ostatecznym zaakceptowaniu jego treści jest opatrywane podpisem elektronicznym. Zachowuje się je w aktach sprawy<sup>421</sup>. Pisma przeznaczone do wysyłki w formie papierowej, akceptowane w wersji elektronicznej, opatrzone są podpisem elektronicznym, a następnie drukowane. W aktach sprawy przechowuje się wersję elektroniczną ostatecznie zaakceptowaną<sup>422</sup>. Pisma przeznaczone do wysyłki w postaci elektronicznej mogą być wysyłane: automatycznie po ich podpisaniu podpisem elektronicznym przez punkt kancelaryjny albo przez pracowników upoważnionych do obsługi elektronicznych doręczeń. Punkt kancelaryjny dokonujący wysyłki odnotowuje w systemie EZD sposób wysłania przesyłki i uzupełnia metadane odnoszące się do przesyłki, jeśli nie zostały one określone automatycznie lub przez prowadzącego sprawę<sup>423</sup>.

Dokumentacja elektroniczna na informatycznych nośnikach danych zgromadzonych we właściwym składzie<sup>424</sup>, której zawartość została skopiowana do systemu EZD, jest kwalifikowana do kategorii Bc i brakowana w trybie określonym w rozporządzeniu *Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji* w

---

<sup>419</sup> Tamże, § 31.

<sup>420</sup> Tamże, § 32.

<sup>421</sup> Tamże, § 33.

<sup>422</sup> Tamże, § 34.

<sup>423</sup> Tamże, § 35-36.

<sup>424</sup> Tamże, § 2, pkt 11: chodzi tutaj o skład informatyczny nośników danych, którym jest uporządkowany zbiór informatycznych nośników danych zawierających dokumentację w postaci elektronicznej.

sprawie szczegółowego postępowania z dokumentami elektronicznymi<sup>425</sup>. Przesyłki na nośniku papierowym oraz dokumentacja elektroniczna na informatycznych nośnikach danych, dla której nie wykonano kopiowania zawartości do systemu EZD, zgromadzone we właściwym składzie<sup>426</sup> przekazuje się do archiwum zakładowego w trybie i na warunkach określonych w instrukcji archiwalnej, po upływie pełnych dwóch lat kalendarzowych, licząc od pierwszego dnia stycznia roku następującego po roku, dla którego powstał zbiór przesyłek w składzie<sup>427</sup>.

### **3). Wykorzystywanie środków elektronicznych w postępowaniu administracyjnym i sądowym**

Wykorzystywanie środków elektronicznych w postępowaniu administracyjnym i sądowym związane jest z postępującą informatyzacją. Jest ono także realizacją postulatów usprawnienia i przyspieszenia trybu załatwiania spraw przez obywateli. Podłożem dla rozwoju powszechnego stosowania środków komunikacji elektronicznej w procedurach są regulacje ustawy z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne i jej kolejne nowelizacje, których celem było powszechne wprowadzenie tzw. nowoczesnych technologii informatyczno-telekomunikacyjnych<sup>428</sup>. Upowszechnianie tych technologii miało charakter kompleksowy, bowiem wraz z wejściem w życie ustawa ta dokonała zmiany aż siedemnastu innych ustaw. Należy wskazać, że w postępowaniu sądowno-administracyjnym możliwości wykorzystywania nowoczesnych technologii są

---

<sup>425</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego postępowania z dokumentami elektronicznymi, Dz.U. z 2006 r. Nr 206, poz. 1518.

<sup>426</sup> Instrukcja kancelaryjna z 2011 roku, § 2 pkt 10: tu jest mowa o składzie chronologicznym, który stanowi uporządkowany zbiór dokumentacji w postaci nieelektronicznej, w układzie wynikającym z kolejności wprowadzenia do systemu EZD, utworzony w podmiocie, w którym wprowadzono system EZD.

<sup>427</sup> Tamże, § 38.

<sup>428</sup> G. Sibiga, Komunikacja elektroniczna w kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2011, s. 9.

jak na razie mocno ograniczone. Art. 12a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stwierdza jedynie, że akta sprawy mogą być tworzone i przetwarzane również z wykorzystaniem technik informatycznych<sup>429</sup>, natomiast art. 65 § 3 umożliwia doręczenie pisma za pośrednictwem telefaksu lub poczty elektronicznej (w takim wypadku dowodem doręczenia jest potwierdzeniem transmisji danych ze strony adresata pisma), a art. 47 § 2 za odpisy pisma strony i załączników uznaje także uwierzytelnione fotokopie bądź uwierzytelnione wydruki poczty elektronicznej. Rozwiązania przyjęte w sądowym postępowaniu cywilnym mogłyby więc stanowić wzór dla wprowadzenia w szerszym zakresie możliwości wykorzystania technologii informatycznych również w postępowaniu sądowo-administracyjnym.

### **A). Postępowanie administracyjne**

Zastosowanie środków elektronicznych w postępowaniu administracyjnym rozpatrywać należy w kilku sferach: wnoszenia przez obywateli pism, skarg i wniosków, doręczeń przez organ pism w formie elektronicznej oraz obliczania terminów przy zastosowaniu środków komunikacji elektronicznej. Na płaszczyźnie kontaktu obywatela z instytucją publiczną otwarto możliwość dostępu do danych ze zbiorów zgromadzonych w rejestrze publicznym czy też funkcjonowanie e-PUAP. **Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej** (ePUAP) jest to system teleinformatyczny umożliwiający instytucjom publicznym udostępnienie usług

---

<sup>429</sup> Zgodnie z § 5 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 kwietnia 2011 roku w sprawie sposobu postępowania z aktami spraw sądowo-administracyjnych w wojewódzkich sądach administracyjnych i Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. z 2011r Nr 89 poz. 505) do sposobu tworzenia akt spraw w postaci elektronicznej, ich przechowywania, przekazywania i niszczenia stosuje się odpowiednio przepisy wydane na podstawie art. 5 ust. 2a-2c ustawy z dnia 14 lipca 1983 roku o narodowym zasobie archiwalnych archiwach.

drogą elektroniczną a obywatelom załatwianie spraw urzędowych poprzez wykorzystanie usług świadczonych drogą elektroniczną.

Część z powyższych rozwiązań wprowadzają przepisy analizowanej ustawy, przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, funkcjonowanie części tych rozwiązań oparto na przepisach wykonawczych. Do najważniejszych można zaliczyć następujące:

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 listopada 2006 roku w sprawie sporządzania i doręczania pism w formie dokumentów elektronicznych<sup>430</sup>, Rozporządzenie Prezesa rady Ministrów z dnia 29 września 2005 roku w sprawie warunków techniczno-organizacyjnych doręczenia dokumentów elektronicznych podmiotom publicznym<sup>431</sup>, Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2007 roku w sprawie warunków udostępniania formularzy i wzorów dokumentów w postaci elektronicznej<sup>432</sup>, i inne, dotyczące szczególnych postępowań, np. postępowania podatkowego. Pierwsza zmiana przepisów dotyczących postępowania administracyjnego nastąpiła w związku z wejściem w życie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne w dniu 21 listopada 2005 roku. Dotychczas wykorzystywanie środków elektronicznych w postępowaniu administracyjnym miało ograniczony charakter, m.in. w sytuacjach niecierpiących zwłoki organ był uprawniony do dokonania wezwań również telegraficznie lub telefonicznie albo przy użyciu innych środków łączności (w tym środków komunikacji elektronicznej)<sup>433</sup>, ponadto możliwe było wnoszenie za pomocą poczty elektronicznej podań, niemniej jednak przepisy nie odnosiły się do sposobu opatrzenia podpisem tak

---

<sup>430</sup> Dz.U. z 2006 r Nr 227 poz. 1664, obecnie uznane za uchylone ustawą z dnia 12 lutego 2010 roku o zmianie ustawy i informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2010 r Nr 40 poz. 230.

<sup>431</sup> Dz.U. 2005 r. Nr 200, poz. 1651, obecnie uznane za uchylone wyżej wymienioną ustawą z dnia 12 lutego 2010 roku.

<sup>432</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 151 poz. 1078, obecnie uznane za uchylone wyżej wymienioną ustawą z dnia 12 lutego 2010 roku.

<sup>433</sup> Art. 55 § 1 k.p.a.

wnoszonego podania lub wniosku<sup>434</sup>. Wraz ze wspomnianą nowelizacją k.p.a. w postępowaniu administracyjnym znajdują odzwierciedlenie nowe kategorie pojęciowe: środki komunikacji elektronicznej i system teleinformatyczny<sup>435</sup>, dokument elektroniczny<sup>436</sup> oraz bezpieczny podpis elektroniczny<sup>437</sup>.

Przepisy kodeksu pozwoliły na wnoszenie elektronicznego podania i wszczęcie postępowania w wyniku tak złożonego wniosku, na dokonywanie doręczenia przez organ w formie dokumentu elektronicznego i odniosły się do sposobu obliczania terminu przy składaniu dokumentów elektronicznych<sup>438</sup>.

W praktyce nadal jednak pojawiały się wątpliwości co do skutecznego stosowania zasady pisemności postępowania w przypadku formy doręczanych stronom decyzji i postanowień, konieczność opatrywania pism bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu, co było rozwiązaniem kosztownym i niepowszechnym, brak możliwości doręczenia pism za pomocą środków elektronicznych innym niż strona uczestnikom postępowania<sup>439</sup>.

Najnowsze rozwiązania prawne w tym względzie wprowadza ustawa z dnia 12 lutego 2010 roku o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw<sup>440</sup>.

W miejsce dotychczasowego prymatu zasady pisemności wprowadzone zostało rozwiązanie umożliwiające załatwianie spraw w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego doręczanego środkami komunikacji

---

<sup>434</sup> Tamże, art. 63, § 1. Szerzej pisali na ten temat: I. Stembalski, W. Bochenek, Zastosowanie środków elektronicznych w postępowaniu administracyjnym. Wybrane zagadnienia, „e-biuletyn CBKE” 2004, nr 1, s. 3 i n.

<sup>435</sup> Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, Dz. U. z 2002 r., Nr 144, poz. 1204 ze zm., art. 2 pkt 3 i 5.

<sup>436</sup> Art. 3 pkt 2 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

<sup>437</sup> Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym, Dz. U. z 2001 r., Nr 130, poz. 1450 ze zm., art. 3, pkt 2, 12 i 22.

<sup>438</sup> Art. 61 § 3a, art. 63 § 1 i 3a, art. 39<sup>1</sup> i art. 46 § 3, art. 57 § 5 pkt 1 k.p.a. (wg stanu prawnego na dzień 21 listopada 2005 r.).

<sup>439</sup> Zob. G. Sibiga, Informatyzacja postępowania administracyjnego. Postulaty zmian w przepisach prawa, „Elektroniczna Administracja” 2008, nr 4, s. 15-22.

<sup>440</sup> Dz.U. z 2010 r., Nr 409, poz. 230.

elektronicznej<sup>441</sup>. Kolejne zmodyfikowane zagadnienie dotyczy odstępowania od dotychczasowej konieczności weryfikacji podpisu na podstawie kwalifikowanego certyfikatu poprzez umożliwienie identyfikacji wnoszonego podanie (żądanie, wyjaśnienie, odwołanie, zażalenie) w inny sposób, np. profil zaufany e-PUAP (tj. zestaw informacji identyfikujących i opisujących podmiot lub osobę będącą użytkownikiem konta na e-PUAP, który został w wiarygodny sposób potwierdzony)<sup>442</sup>. Zmiana nastąpiła także w zakresie doręczeń: w miejsce dotychczasowej możliwości doręczenia przez organ pisma drogą elektroniczną stronie wprowadzony został nakaz doręczenia za pomocą środków komunikacji elektronicznej, o ile strona lub inny uczestnik postępowania wystąpił do organu administracji publicznej o doręczenie albo wyraził zgodę na taką formę doręczenia<sup>443</sup>.

Uszczegółowieniu ulega procedura takiego doręczenia. Organ ma obowiązek przekazać na adres elektroniczny odbiorcy informację zawierającą wskazanie, że adresat może odebrać dokument w formie elektronicznej, gdzie znajduje się adres, z którego adresat może pobrać treść dokumentu i dokonać potwierdzenia jego odbioru. Dodatkowo organ ma obowiązek przekazać pouczenie dotyczące sposobu odbioru dokumentu, zwłaszcza o sposobie identyfikacji adresata pod wskazanym adresem elektronicznym w systemie teleinformatycznym organu administracji oraz pouczenie o wymogu podpisania urzędowego poświadczenia odbioru we wskazany sposób<sup>444</sup>.

Z kolei doręczenie dokumentu do organu w formie elektronicznej nastąpić winno za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej tego organu w sposób określony w przepisach odrębnych. Wymagania formalne odnośnie do wezwań również zostały zmodyfikowane poprzez umożliwienie wezwania z użyciem dokumentu elektronicznego. W tym przypadku ustalono wymóg

---

<sup>441</sup> Art. 14 k.p.a.

<sup>442</sup> Art. 20a w związku z art. 3 ust. 14 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

<sup>443</sup> Art. 39<sup>1</sup> k.p.a.

<sup>444</sup> Tamże, art. 46 § 4.



opatrzenia go bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu<sup>445</sup>. W sytuacji wyboru formy komunikacji elektronicznej do przekazywania pism stworzona została wraz z nowelizacją możliwość wglądu *on-line* w akta sprawy. Organ może zapewnić stronie dostęp do nich (w systemie teleinformatycznym organu) po dokonaniu uprzedniej identyfikacji<sup>446</sup>. Kolejna modyfikacja przepisów, niezmiernie istotna, dotyczy wymogów formalnych decyzji administracyjnej i jej doręczenia. Zniesiony został prymat pisemności. **Po pierwsze**, decyzja może być wydana także w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. **Po drugie**, może być ona doręczona stronom za pomocą środków komunikacji elektronicznej<sup>447</sup>. Tożsame rozwiązania wprowadzono odnośnie do postanowień – mogą one być wydawane w formie dokumentu elektronicznego, a postanowienia, od których służy stronom zażalenie lub skarga, mogą być doręczane za pomocą środków komunikacji elektronicznej<sup>448</sup>. Forma elektroniczna przewidziana została również do wydawania zaświadczeń<sup>449</sup>, przekazywania zawiadomień o sposobie załatwienia skargi<sup>450</sup>. Wydaje się, że harmonizowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w ślad za unormowaniami związanymi z upowszechnieniem nowoczesnych technologii w sferze usług publicznych pozwoli na wyeliminowanie przeszkód w powszechnym wykorzystywaniu narzędzi komunikacji elektronicznej w relacji urząd – obywatel i znacząco przyspieszy załatwianie spraw.

---

<sup>445</sup> Tamże, art. 54 § 2.

<sup>446</sup> Tamże, art. 73 § 3.

<sup>447</sup> Tamże, art. 107 § 1 i art. 109 § 1.

<sup>448</sup> Tamże, art. 124 § 1 i art. 125 § 1.

<sup>449</sup> Tamże, art. 217 § 4.

<sup>450</sup> Tamże, art. 238 § 1.

## **B). Postępowanie sądowe**

Zastosowanie środków elektronicznych w postępowaniu sądowym rozpatrywać można na płaszczyźnie: informatyzacji postępowania cywilnego, dostępu do danych zawartych w rejestrach sądowych, dostępu do elektronicznej księgi wieczystej, jak również odnośnie do e-podpisu w tych postępowaniach. Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne objęła swoimi regulacjami także sądy powszechne, zaliczając je do kategorii podmiotów zobowiązanych do jej stosowania<sup>451</sup>.

Informatyzację postępowania cywilnego zapoczątkowała ustawa z dnia 4 września 2008 o zmianie ustaw w celu ujednoczenia terminologii informatycznej<sup>452</sup>. Ustawa ta dokonała uściślenia pojęcia informatycznego nośnika danych oraz środka komunikacji elektronicznej i przeniesienia ich na grunt przepisów dotyczących postępowania cywilnego<sup>453</sup>.

Pisma procesowe w sprawach cywilnych obejmują wnioski oświadczenia stron składane poza rozprawą. Jeżeli przepisy szczególne tak stanowią, pisma procesowe wnosi się na urzędowych formularzach lub za pomocą systemu teleinformatycznego (drogą elektroniczną) lub na informatycznych nośnikach danych<sup>454</sup>. Pismo procesowe wniesione drogą elektroniczną powinno być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym<sup>455</sup>. Odrębne regulacje w tym zakresie dotyczą wniesienia pisma procesowego w elektronicznym postępowaniu upominawczym. Doręczeń w postępowaniu cywilnym sąd dokonuje z pominięciem środków komunikacji elektronicznej z wyjątkiem elektronicznego postępowania upominawczego, natomiast doręczeń powodowi

---

<sup>451</sup> Art. 2 ust. 1 ustawy o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne.

<sup>452</sup> Dz.U. z 2008 r., Nr 171, poz. 1056, art. 2.

<sup>453</sup> Zob. S. Kotecka, Informatyzacja postępowania cywilnego w Polsce [w:] Informatyzacja postępowania sądowego i administracji publicznej, red. J. Kołaczyński, Warszawa 2010, s. 10-11.

<sup>454</sup> Art. 125 § 1 i 1 ustawy z dnia 17 listopada 10964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 10964 r., Nr 43, poz. 2096 ze zm. Dalej cyt. k.p.c.

<sup>455</sup> Tamże, art. 125 § 5.

dokonywane za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego elektroniczne postępowanie upominawcze (doręczenie elektroniczne), a pozwanemu – wówczas, gdy wniesie pismo drogą elektroniczną. W przypadku doręczenia elektronicznego pismo uznaje się za doręczone z datą wskazaną w elektronicznym potwierdzeniu odbioru korespondencji, a przy braku takiego potwierdzenia doręczenie uznaje się za skuteczne z upływem 14 dni od daty umieszczenia pisma w systemie teleinformatycznym<sup>456</sup>.

Pozew w postępowaniu cywilnym może być wniesiony na informatycznym nośniku danych, jeżeli przepis szczególny tak stanowi, w sprawach roszczeń z umów o świadczenie usług pocztowych i telekomunikacyjnych; przewóz osób i bagażu w komunikacji masowej, dostarczanie energii elektrycznej, gazu i oleju opałowego; dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków; wywóz nieczystości; dostarczanie energii cieplnej<sup>457</sup>.

Przepisy dotyczące postępowania dowodowego umożliwiają przeprowadzenie dowodu na odległość<sup>458</sup>, a w ślad za tym możliwość stosowania urządzeń i środków technicznych umożliwiających przeprowadzenie dowodu na odległość. Z tak prowadzonym postępowaniem dowodowym wiążą się określone skutki w zakresie przechowywania, odtwarzania i kopiowania zapisów dokonanych podczas jego przeprowadzenia. Szczegółowych regulacji w tym względzie dokonuje rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 lutego 2010 r. w sprawie urządzeń i środków technicznych umożliwiających przeprowadzenie dowodu na odległość w postępowaniu cywilnym<sup>459</sup>. Z wykorzystywaniem środków komunikacji elektronicznej w trakcie prowadzenia posiedzenia wiąże się kwestia utrwalania przebiegu rozprawy za pomocą innych niż pisemna forma – mowa tutaj o utrwaleniu przebiegu posiedzenia za pomocą urządzenia utrwalającego dźwięk i obraz o protokole. Protokół sporządzony

---

<sup>456</sup> Tamże, art. 131<sup>1</sup>.

<sup>457</sup> Tamże, art. 187.

<sup>458</sup> Tamże, art. 235 § 3.

<sup>459</sup> Dz.U. z 2010 r., Nr 34, poz. 185.

może być za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk albo obraz i dźwięk. Wymaga się, aby protokolant podpisał protokół podpisem elektronicznym gwarantującym identyfikację jego osoby oraz rozpoznawalność jakiegokolwiek późniejszej zmiany protokołu<sup>460</sup>. Szczegóły odnoszące się do sporządzania elektronicznych zapisów z przebiegu posiedzeń ustala rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 sierpnia 2011 r. w sprawie zapisu dźwięku albo obrazu i dźwięku z posiedzenia jawnego<sup>461</sup>.

Odrębną kategorię dla przyjętych tutaj rozważań stanowią zagadnienia elektronicznego postępowania upominającego. Prowadzone jest ono wyłącznie z zastosowaniem środków elektronicznych: „czynności sądu, referendarza i przewodniczącego utrwalane są wyłącznie w systemie teleinformatycznym, a wytworzone w ich wyniku dane w postaci elektronicznej opatrywane są bezpiecznym podpisem elektronicznym”<sup>462</sup>. Pisma procesowe powoda dla wywołania skutków prawnych muszą być wniesione drogą elektroniczną. Datą wniesienia jest data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego<sup>463</sup>.

W związku z tak przyjętą formą prowadzenia postępowania uściślenia wymagały kwestie o charakterze materialno-technicznym. W związku z tym na podstawie upoważnień wydane zostały rozporządzenia wykonawcze:

- 1). Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu wnoszenia pism procesowych drogą elektroniczną w elektronicznym postępowaniu upominawczym<sup>464</sup>;
- 2). Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 grudnia 2009 r. w sprawie trybu zakładania konta oraz sposobu posługiwania się podpisem elektronicznym w elektronicznym postępowaniu upominawczym<sup>465</sup>, oraz

---

<sup>460</sup> Art. 158 § 2 i 3 k.p.c.

<sup>461</sup> Dz.U. z 2011 r., Nr 175, poz. 1046.

<sup>462</sup> Art. 505<sup>30</sup> § 2 k.p.c.

<sup>463</sup> Art. 505<sup>31</sup> k.p.c.

<sup>464</sup> Dz.U. z 2009 r., Nr 226, poz. 1832.

<sup>465</sup> Dz.U. z 2009 r., Nr 226, poz. 1830.

3). Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 grudnia r. w sprawie trybu doręczeń elektronicznych w elektronicznym postępowaniu upominawczym<sup>466</sup>.

Informatyzacja w postępowaniu przed sądami dotyczy także zagadnień digitalizacji informacji zawartych w rejestrach prowadzonych przez sądy. Należą do nich: Krajowy Rejestr Sądowy, Rejestr Zastawów oraz Nowa Księga Wieczysta. Krajowy Rejestr Sądowy jest prowadzony w systemie informatycznym jako scentralizowana aplikacja działająca w ramach Centralnej Informacji jako jednostki organizacyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości. Informatyczna baza danych działa na podstawie przepisów ustawy z dnia 209 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>467</sup> i składa się z trzech rejestrów: rejestru przedsiębiorców, rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz rejestru dłużników niewypłacalnych. Celem KRS jest powszechne udostępnienie szybkiej informacji o statusie prawnym zarejestrowanych w nim podmiotów, ich sytuacji finansowej oraz sposobie reprezentacji<sup>468</sup>. Ponadto zawiera istotne dla obrotu gospodarczego informacje w zakresie: zaległości podatkowych i celnych, zaległości wobec ZUS oraz wierzycieli i wysokości niespłacanych wierzytelności<sup>469</sup>. W ramach KRS funkcjonuje także rejestr Dłużników Niewypłacalnych; jest on dodatkowym źródłem wiedzy o zadłużonych osobach fizycznych, z którymi współdziałanie interesów może być obarczone ryzykiem<sup>470</sup>. Centralna Informacja KRS wydaje odpisy, wyciągi i zaświadczenia oraz udziela informacji z rejestru po złożeniu wniosku w postaci papierowej, elektronicznej, a także udostępnia drogą elektroniczną, za pośrednictwem ogólnodostępnych sieci teleinformatycznych, aktualne informacje o podmiotach wpisanych do rejestrów wraz z możliwością

---

<sup>466</sup> Dz.U. z 2009 r., Nr 226, poz. 1831.

<sup>467</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., Nr 168, poz. 1186 ze zm.

<sup>468</sup> Tamże, art. 38 i 39.

<sup>469</sup> Tamże, art. 40-41.

<sup>470</sup> Tamże, art. 55.

ich wydruku<sup>471</sup>. Elektroniczny dostęp do sądów rejestrowanych umożliwia składanie i przesyłanie drogą elektroniczną wniosków, załączników i dokumentów do sądów rejestrowych lub Centralnej Informacji KRS. Wymiana dokumentów elektronicznych wymaga opatrzenia ich bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Formę odpisów, wyciągów, zaświadczeń, informacji i kopii dokumentów doręczanych wnioskodawcom drogą elektroniczną regulują: rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2011 r., w sprawie warunków organizacyjno-technicznych dotyczących formy wniosków i dokumentów oraz ich składania drogą elektroniczną do sądów rejestrowych i Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego oraz sposobu posługiwania się dokumentami wydanymi w postaci elektronicznej<sup>472</sup> oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie ustroju i organizacji Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego oraz trybu i sposobu udzielania informacji z Krajowego Rejestru Sądowego i wydawania kopii dokumentów z katalogu, a także struktury udostępnianych informacji o podmiotach wpisanych do Rejestru oraz cech wydruków umożliwiających ich weryfikację z danymi w Rejestrze<sup>473</sup>. Zastaw rejestrowy regulują przepisy ustawy z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów<sup>474</sup>. Zastaw jest ograniczonym prawem rzeczowym, którego celem jest zabezpieczenie wierzytelności państwowych osób prawnych, krajowych i zagranicznych banków oraz krajowych podmiotów gospodarczych, na rzeczach ruchomych oraz zbywalnych prawach majątkowych<sup>475</sup>. Rejestry zastawów prowadzą sądy rejonowe (gospodarcze), a wpisy dokonywane mogą

---

<sup>471</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 grudnia 2011 r., w sprawie ustroju i organizacji Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego oraz trybu i sposobu udzielania informacji z Krajowego Rejestru Sądowego i wydawania kopii dokumentów z katalogu, a także struktury udostępnionych informacji o podmiotach wpisanych do Rejestru oraz cech wydruków umożliwiających ich weryfikację z danymi w Rejestrze, Dz.U. z 2011 r., Nr 297, poz. 1760, § 3 ust. 1.

<sup>472</sup> Dz.U. z 2011 r., Nr 299, poz. 1773, § 6.

<sup>473</sup> Dz.U. z 2011 r., Nr 297, poz. 1760, § 25.

<sup>474</sup> Tekst jednolity Dz.U. z 2009 r., Nr 67, poz. 569 ze zm.

<sup>475</sup> Tamże, art. 1 i 5-7.

być na wniosek lub z urzędu. Wnioski mogą być składane do sądu drogą elektroniczną, wówczas muszą być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu<sup>476</sup>. Dla rejestrów utworzona została przez Ministra Sprawiedliwości Centralna Informacja, której zadaniem jest utworzenie i eksploatacja połączeń rejestru zastawów w systemie informatycznym, prowadzenie zbioru informacji z rejestru zastawów oraz udzielanie informacji, wydawanie odpisów i zaświadczeń z rejestru zastawów. Centralna Informacja o zastawach rejestrowych może udzielać informacji, wydawać odpisy i zaświadczenia z rejestru zastawów drogą elektroniczną<sup>477</sup>. Szczegółowe regulacje odnoszące się do stosowania środków komunikacji elektronicznej w rejestrze zastawów zawierają następujące rozporządzenia: 1). Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 października 1997 r. w sprawie ustroju i organizacji centralnej informacji o zastawach rejestrowych oraz szczegółowych zasad udzielania informacji, wydawania odpisów i zaświadczeń<sup>478</sup>; 2). Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 grudnia 2008 r., zmieniające rozporządzenie w sprawie ustroju i organizacji centralnej informacji o zastawach rejestrowych oraz szczegółowych zasad udzielania informacji, wydawania odpisów i zaświadczeń<sup>479</sup>; 3). Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 października 1997 r., w sprawie szczegółowej organizacji i sposobu prowadzenia rejestru zastawów<sup>480</sup>; 4). Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 grudnia 2008 r., zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej organizacji i sposobu prowadzenia rejestru zastawów<sup>481</sup>. 5). Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 grudnia 2008 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych dotyczących formy wniosków i dokumentów oraz

---

<sup>476</sup> Tamże, art. 36, ust. 2 i 309, ust. 1-2a.

<sup>477</sup> Tamże, art. 42, ust. 1-3.

<sup>478</sup> Dz.U. z 1997 r., Nr 134, poz. 893.

<sup>479</sup> Dz.U. z 2008 r., Nr 229, poz. 1534.

<sup>480</sup> Dz.U. z 1997 r., Nr 134, poz. 892.

<sup>481</sup> Dz.U. z 2008 r., Nr 229, poz. 1533.

ich składania do sądów prowadzących rejestr zastawów i do centralnej informacji o zastawach rejestrowych drogą elektroniczną, a także orzeczeń, odpisów, zaświadczeń i informacji doręczanych wnioskodawcom tą drogą przez sądy oraz centralną informację<sup>482</sup>.

Jak zakłada ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, księgi wieczyste mogą być zakładane i prowadzone w systemie informatycznym<sup>483</sup>. Szczegółowe regulacje dotyczące tej materii zawarte są w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 sierpnia 2003 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie informatycznym<sup>484</sup> oraz rozporządzeniu tegoż ministra z dnia 29 czerwca 2010 r., w sprawie wyznaczenia sądów rejonowych, które zakładają i prowadzą księgi wieczyste w systemie informatycznym<sup>485</sup>.

Sposoby przenoszenia treści ksiąg wieczystych prowadzonych w systemie tradycyjnym do systemu informatycznego, w szczególności zasady i tryb dokonywania migracji księgi wieczystej, organizacji ośrodków migracyjnych ksiąg wieczystych oraz zadania sądów rejonowych i ośrodków migracyjnych ksiąg wieczystych podczas migracji reguluje ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o przenoszeniu treści księgi wieczystej do struktury księgi wieczystej prowadzonej w systemie informatycznym<sup>486</sup>.

W celu prowadzenia ksiąg w systemie informatycznym utworzono Centralną Informację Ksiąg Wieczystych. Odbyło się to w trybie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 sierpnia 2003 r., w sprawie Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych. Funkcjonowanie Centralnej Informacji

---

<sup>482</sup> Dz.U. z 2008 r., Nr 229, poz. 1535.

<sup>483</sup> Tekst jednolity, Dz.U. z 2001 r., Nr 124, poz. 1361 ze zm., art. 25<sup>1</sup> ust. 1.

<sup>484</sup> Dz.U. z 2003 r., Nr 162, poz. 1575 ze zm.

<sup>485</sup> Dz.U. z 2010 r., Nr 116, poz. 779 ze zm.

<sup>486</sup> Dz.U. z 2003 r., Nr 42, poz. 363.



umożliwia przeglądanie księgi wieczystej (polega ono na wywołaniu na ekran monitor żądanej księgi wieczystej)<sup>487</sup>.

---

<sup>487</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 sierpnia 2003 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie informatycznym, § 3.

## Administracja: Ćwiczenia z Biurotyki

### Tematy na opracowanie referatów i prac zaliczeniowych

1. Rozwój elektronicznej administracji w Polsce.
2. Elektroniczny faks jako jedna z idei biura bez papieru.
3. Rozwój telepracy w Polsce.
4. Systemy wspomaganie decyzji w administracji publicznej.
5. Koncepcje, plany oraz działania usług publicznych na podstawie Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (e-PUAP).
6. Przepisy kancelaryjne w samorządowych jednostkach administracyjnych – teoria i praktyka.
7. *Open space* w biurze.
8. CEPIK jako przykład wykorzystania nowoczesnych systemów informatycznych w działaniu administracji publicznej.
9. Podpis elektroniczny jako nowe narzędzie w biurze – idea i zastosowanie.
10. E-Poltax przykładem informatyzacji polskiej administracji publicznej.
11. Spam – jak z nim walczyć w biurze?
12. Oprogramowanie dla biura – legalne, pirackie i *open source* – wady i zalety.
13. Systemy informatyczne wspomaganie decyzji w biurze.
14. Telepraca w Polsce- rozwiązania prawne i praktyka.
15. Elektroniczne stanowisko pracy.