

PRAWO ADMINISTRACYJNE W SŁUŻBIE JEDNOSTKI I WSPÓLNOTY

**redakcja naukowa Zofia Duniewska
Maria Karcz-Kaczmarek, Przemysław Wilczyński**

Agata Cebera, Anna De Ambrosis Vigna, Zofia Duniewska, Jakub G. Firlus, Łukasz Kamiński
Marcin Kamiński, Monika Kapusta, Maria Karcz-Kaczmarek, Zbigniew R. Kmiecik
Hanna Knysiak-Sudyka, Piotr Kobylski, Natalia Kohtamäki, Piotr Korzeniowski, Tomasz Kosicki
Mariusz Kotulski, Angelika Kurzawa, Renata Lewicka, Marek Lewicki, Konrad Łuczak
Anna Łukaszuk, Dominika Łukawska-Białogłowska, Radosław Mędrzycki, Marta Nikodemka
Ewa Olejniczak-Szałowska, Agnieszka Piskorz-Ryń, Agnieszka Rabiega-Przyłęcka, Paweł Romaniuk
Aleksandra Puczko, Piotr Ruczkowski, Magdalena Sieniuć, Dominika Skoczylas, Joanna Smarż
Paweł Śwital, Martyna Wilbrandt-Gotowicz, Przemysław Wilczyński

PRAWO ADMINISTRACYJNE W SŁUŻBIE JEDNOSTKI I WSPÓLNOTY

**redakcja naukowa Zofia Duniewska
Maria Karcz-Kaczmarek, Przemysław Wilczyński**

Agata Cebera, Anna De Ambrosis Vigna, Zofia Duniewska, Jakub G. Firlus, Łukasz Kamiński
Marcin Kamiński, Monika Kapusta, Maria Karcz-Kaczmarek, Zbigniew R. Kmiecik
Hanna Knysiak-Sudyka, Piotr Kobylski, Natalia Kohtamäki, Piotr Korzeniowski, Tomasz Kosicki
Mariusz Kotulski, Angelika Kurzawa, Renata Lewicka, Marek Lewicki, Konrad Łuczak
Anna Łukaszuk, Dominika Łukawska-Białogłowska, Radosław Mędrzycki, Marta Nikodemski
Ewa Olejniczak-Szałowska, Agnieszka Piskorz-Ryń, Agnieszka Rabiega-Przyłęcka, Paweł Romaniuk
Aleksandra Puczko, Piotr Ruczkowski, Magdalena Sieniuć, Dominika Skoczylas, Joanna Smarż
Paweł Śwital, Martyna Wilbrandt-Gotowicz, Przemysław Wilczyński

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 1 września 2022 r.

Recenzenci

Dr hab. Michał Kasiński, prof. Państwowej Uczelni Stefana Batorego
w Skierniewicach

Dr hab. Anna Barczak, prof. US

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Kinga Zajac

Opracowanie redakcyjne

Trzy kropki Joanna Maż

Redaktor inicjujący Wydawnictwa UŁ

Monika Borowczyk

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Publikacja jest udostępniona na licencji Creative Commons

Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 (CC BY-NC-ND)

© Copyright for this edition by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

© Copyright for this edition by Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2022

ISBN 978-83-8286-803-6 (Wolters Kluwer Polska)

ISBN 978-83-8220-917-4 (Wydawnictwo UŁ)

e-ISBN 978-83-8220-918-1 (Wydawnictwo UŁ)

ISSN 1897-4392

<https://doi.org/10.18778/8220-918-1>

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

 wydawnictwo.uni.lodz.pl

 księgarnia@uni.lodz.pl

 (42) 665 58 63

ISBN PDF-a: 978-83-8328-157-5

SPIIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
---------------------	----

Słowo wprowadzające	19
---------------------------	----

Część I

SŁUŻEBNA ROLA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO – ZAGADNIENIA OGÓLNE

Paweł Romaniuk

Prawo do dobrej administracji w jednostkach samorządu terytorialnego w służbie jednostki i wspólnoty	33
---	-----------

Piotr Ruczkowski

Wykładnia prawa administracyjnego a bezpieczeństwo prawne jednostki i podmiotu administrującego	43
--	-----------

Przemysław Wilczyński

Atrybuty służebnej funkcji prawa administracyjnego	61
---	-----------

Część II

INSTYTUCJE OGÓLNE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO I NORMY USTROJOWE W SŁUŻBIE JEDNOSTKI I WSPÓLNOTY

Anna De Ambrosis Vigna

Algorytm jako informacja publiczna	81
---	-----------

Monika Kapusta

Rota ślubowania policjanta a istota służby w Policji 93

Natalia Kohtamäki

**Europejska administracja zintegrowana w służbie
wspólnoty 107**

Piotr Korzeniowski

**Zasada dostępu do wymiaru sprawiedliwości w Konwencji
z Aarhus jako instrument realizacji prawa do środowiska 121**

Anna Łukaszuk

**Znaczenie rozwiązań z zakresu e-administracji w czasie
pandemii COVID-19 139**

Radosław Mędrzycki

**Prawo administracyjne w służbie osób ze specjalnymi
potrzebami komunikacyjnymi – stan obecny i perspektywy
rozwaju 157**

Ewa Olejniczak-Szałowska

**Obowiązek inicjatora referendum lokalnego dotyczący
powiadamiania członków wspólnoty samorządowej
o przedmiocie zamierzonego referendum 177**

Aleksandra Puczek

**Umowy cywilnoprawne w prawie administracyjnym
i praktyce organów administracji publicznej jako
instrumenty służące jednostce i wspólnocie 193**

Dominika Skoczylas

**Aksjologiczny wymiar e-administracji
i cyberbezpieczeństwa w kontekście potrzeb jednostki
i wspólnoty 207**

Paweł Śwital

Młodzieżowa rada gminy jako instrument na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy	219
---	------------

Część III

JEDNOSTKA I WSPÓLNOTA JAKO PODMIOTY SŁUŻBY W MATERIALNYM PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

Łukasz Kamiński

O skutkach rzeczowych postanowienia o wstrzymaniu budowy i decyzji o legalizacji obiektu budowlanego lub jego części	237
---	------------

Maria Karcz-Kaczmarek

Administracyjnoprawna ochrona widoku na zabytki nieruchome (oraz z zabytków nieruchomych) w służbie jednostki i wspólnoty	249
--	------------

Piotr Kobyłski

Status prawnopodatkowy nieruchomości związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą	265
---	------------

Tomasz Kosicki

Prawo administracyjne wobec postawy dłużników alimentacyjnych w kontekście sytuacji osób uprawnionych do alimentów – wybrane zagadnienia	277
---	------------

Renata Lewicka

Liberalizacja przepisów Prawa budowlanego – uwagi dotyczące zgłoszenia zamiaru budowy domów do 70 m² powierzchni zabudowy	293
---	------------

Konrad Łuczak

Czy prawo administracyjne chroni prawo jednostki do oddychania czystym powietrzem atmosferycznym?	313
--	------------

Marta Nikodemka

Procedura „Niebieskie Karty” z udziałem przedstawicieli oświaty jako doniosły instrument w służbie dziecka dotkniętego przemocą w rodzinie.....	331
--	------------

Agnieszka Piskorz-Ryń

Cmentarze i chowanie zmarłych. Propozycje zmian	347
--	------------

Agnieszka Rabiega-Przyłęcka

Prawne instrumenty realizacji zasady prymatu interesu jednostki w badaniach klinicznych produktów leczniczych	367
--	------------

Joanna Smarż

Przepisy Prawa budowlanego gwarancją bezpieczeństwa jednostki i społeczeństwa	381
--	------------

Część IV PRAWO PROCESOWE W SŁUŻBIE JEDNOSTCE I WSPÓLNOCIE

Agata Cebera, Jakub G. Firlus

Dopuszczalność weryfikacji decyzji reprivatyzacyjnych a nowelizacja przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie dotyczącym instytucji stwierdzenia nieważności decyzji	397
---	------------

Marcin Kamiński

Rozwój koncepcji partycypacji w procedurach administracyjnych. Prawo administracyjne procesowe w służbie jednostki i wspólnoty	415
---	------------

Zbigniew R. Kmiecik

Zwrot kosztów stawienia świadka i strony w postępowaniu administracyjnym	433
---	------------

Hanna Knysiak-Sudyka

Prawo do informacji a dostęp do akt postępowania administracyjnego.....	451
--	------------

Mariusz Kotulski

Środki zaskarżenia w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej	469
---	------------

Angelika Kurzawa

Nowa przesłanka wznowienia postępowania administracyjnego podyktowana orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie pojazdów nienormatywnych	483
---	------------

Marek Lewicki

Wstrzymanie rozpoczęcia i zawieszenie biegu terminów prawa administracyjnego w okresie pandemii COVID-19 – zagadnienia wybrane	497
---	------------

Dominika Łukawska-Białogłowska

Dopuszczalność wydania tzw. orzeczenia zastępującego przez sąd administracyjny w postępowaniu o udzielenie indywidualnego zezwolenia dewizowego	527
--	------------

Magdalena Sieniuc

Naruszenie interesu prawnego uchwałą rady gminy stanowiącą akt prawa miejscowego jako przesłanka dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego	539
--	------------

Martyna Wilbrandt-Gotowicz

Publiczne usługi doręczeń elektronicznych – nowa jakość w służbie jednostki?	555
---	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- | | |
|-----------------------------|---|
| dekret o policji cmentarnej | – dekret prezydencki nr 285 z 10.09.1990 r. o zatwierdzeniu regulaminu policji pogrzebowej, D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 (1). Approvazione del regolamento di polizia mortuaria |
| dekret z 26.10.1945 r. | – dekret z 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.) |
| dyrektywa 96/53/WE | – dyrektywa Rady 96/53/WE z 25.07.1996 r. ustanawiająca dla niektórych pojazdów drogowych poruszających się na terytorium Wspólnoty maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym oraz maksymalne dopuszczalne obciążenia w ruchu międzynarodowym (Dz.Urz. UE L 235, s. 59, ze zm.) |
| dyrektywa 96/62/WE | – dyrektywa Rady 96/62/WE z 27.09.1996 r. w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza (Dz.Urz. UE L 296, s. 55, ze zm.) |
| dyrektywa 2001/20/WE | – dyrektywa 2001/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 4.04.2001 r. w sprawie zbliżania przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich, odnoszących się do wdrożenia zasady dobrej praktyki klinicznej w prowadzeniu badań klinicznych produktów leczniczych, przeznaczonych do stosowania przez człowieka (Dz.Urz. UE L 121, s. 34, ze zm.) |

- dyrektywa 2004/107/WE – dyrektywa 2004/107/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15.12.2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu (Dz.Urz. UE L 23, s. 3, ze zm.)
- dyrektywa 2005/28/WE – dyrektywa Komisji 2005/28/WE z 8.04.2005 r. ustalająca zasady oraz szczegółowe wytyczne dobrej praktyki klinicznej w odniesieniu do badanych produktów leczniczych przeznaczonych do stosowania u ludzi, a także wymogi zatwierdzania produkcji oraz przywozu takich produktów (Dz.Urz. UE L 91, s. 13)
- dyrektywa CAFE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21.05.2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszo powietrza dla Europy (Dz.Urz. UE L 152, s. 1, ze zm.)
- dyrektywa NEC – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2284 z 14.12.2016 r. w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych, zmiany dyrektywy 2003/35/WE oraz uchylenia dyrektywy 2001/81/WE (Dz.Urz. UE L 344, s. 1)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- Konwencja z Aarhus – Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus 25.06.1998 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.)
- KPON – Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku 13.12.2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169)

KPP	– Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
nowelizacja z 18.12.2020 r.	– ustawa z 18.12.2020 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 54)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.)
p.b.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.)
p.b. z 1961 r.	– ustawa z 31.01.1961 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 7, poz. 46 ze zm.)
p.b. z 1974 r.	– ustawa z 24.10.1974 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229 ze zm.)
p.o.ś.	– ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.)
p.r.d.	– ustawa z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 988 ze zm.)
pr. dew.	– ustawa z 27.07.2002 r. – Prawo dewizowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 309)
pr. farm.	– ustawa z 6.09.2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2021 r. poz. 1977 ze zm.)
r.p.n.k.	– rozporządzenie Rady Ministrów z 13.09.2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta” (Dz.U. Nr 209, poz. 1245)
RODO	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1)
rozporządzenie nr 536/2014	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 536/2014 z 16.04.2014 r. w sprawie badań klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi oraz uchylenia dyrektywy 2001/20/WE (Dz.Urz. UE L 158, s. 1, ze zm.)

rozporządzenie nr 1093/2010	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z 24.11.2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylecia decyzji Komisji 2009/78/WE (Dz.Urz. UE L 331, s. 12, ze zm.)
rozporządzenie eIDAS	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z 23.07.2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz.Urz. UE L 257, s. 73)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 202 z 2016 r., s. 47)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
u.c.c.z.	– ustawa z 31.01.1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1947 ze zm.)
u.d.e.	– ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 569 ze zm.)
u.d.i.p.	– ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902)
u.d.p.	– ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1693 ze zm.)
u.d.p.p.w.	– ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1327 ze zm.)
u.g.k.	– ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.)
u.g.w.s.w.	– ustawa z 17.05.1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. z 2022 r. poz. 1435)
u.i.d.p.	– ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2021 r. poz. 2070 ze zm.)
u.j.m.	– ustawa z 19.08.2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz.U. z 2017 r. poz. 1824 ze zm.)
u.k.s.c.	– ustawa z 5.07.2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 1863)

- u.k.s.s.c. – ustawa z 28.07.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1125)
- u.n.p.p. – ustawa z 5.08.2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 945)
- u.o.i.n. – ustawa z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 742 ze zm.)
- u.o.z. – ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840)
- u.P – ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2021 r. poz. 1882 ze zm.)
- u.p.o.l. – ustawa z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1452 ze zm.)
- u.p.o.u.a. – ustawa z 7.09.2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2022 r. poz. 1205)
- u.p.p.r. – ustawa z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2021 r. poz. 1249)
- u.p.w.d. – ustawa z 22.04.2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz.U. Nr 86, poz. 732 ze zm.)
- u.p.z. – ustawa z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 690 ze zm.)
- u.p.z.p. – ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.)
- u.r.l. – ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 741)
- u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)
- u.s.p. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526)
- ustawa dostępnościowa – ustawa z 19.07.2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1062 ze zm.)
- ustawa o kremacji – ustawa 130/2001 o kremacji, Legge Nr. 130 v. 30.3.2001 (Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri), G.U. Nr. 91 v. 19.4.2001
- ustawa z 2.03.2020 r. – ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.)

ustawa z 31.03.2020 r.	– ustawa z 31.03.2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 568 ze zm.)
ustawa z 16.04.2020 r.	– ustawa z 16.04.2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2022 r. poz. 376)
ustawa z 14.05.2020 r.	– ustawa z 14.05.2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. poz. 875 ze zm.)
ustawa z 9.12.2020 r.	– ustawa z 9.12.2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2255)
ustawa z 20.04.2021 r.	– ustawa z 20.04.2021 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. poz. 1038)
ustawa z 11.08.2021 r.	– ustawa z 11.08.2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. poz. 1491)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 547)
u.s.z.u.s	– ustawa z 9.03.2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji repriwatyzyacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz.U. z 2021 r. poz. 795)
u.ś.u.d.e.	– ustawa z 18.07.2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2020 r. poz. 344)
u.t.z.	– ustawa z 16.12.2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1343)

Czasopisma i publikatory

CBOS	– Centrum Badania Opinii Społecznej
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
EPS	– Europejski Przegląd Sądowy
MoP	– Monitor Prawniczy
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSAP	– Opolskie Studia Administracyjno-Prawne
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Zbiór Urzędowy. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCK	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna i Karna
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna i Pracy
OSNCPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
OwSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiM	– Prawo i Medycyna
PiP	– Państwo i Prawo
POPod	– Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny (w latach 1921–1925 Ruch Prawniczy i Ekonomiczny)
ST	– Samorząd Terytorialny
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZP	– Zeszyty Prawnicze

Inne

AAC	– komunikacja alternatywna i wspomagająca (Alternative and Augmentative Communication)
-----	--

ADE	– adres do doręczeń elektronicznych
BAE	– baza adresów elektronicznych
CEIDG	– Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej
EGDI	– E-Government Development Index
ePUAP	– Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej
EtR	– tekst łatwy do czytania i zrozumienia
ESFS	– Europejski System Nadzoru Finansowego (European Financial Supervisory System)
GITD	– Główny Inspektor Transportu Drogowego
GUS	– Główny Urząd Statystyczny
ICOMOS	– Międzynarodowa Rada Ochrony Zabytków i Miejsc Historycznych
ICT	– technologie informacyjno-komunikacyjne
IKP	– Internetowe Konto Pacjenta
j.s.t.	– jednostka samorządu terytorialnego
KI-I	– Kompetenznetzwerk Informationstechnologie zur Förderung der Integration von Menschen mit Behinderungen
KRS	– Krajowy Rejestr Sądowy
NBP	– Narodowy Bank Polski
NK	– Niebieska Karta
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OECD	– Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Cooperation and Development)
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
PFR	– Polski Fundusz Rozwoju
POP	– program ochrony powietrza
PUP	– powiatowy urząd pracy
SA	– sąd administracyjny
SIGMA	– Support for Improvement in Governance and Management
SKO	– samorządowe kolegium odwoławcze
SN	– Sąd Najwyższy
SR	– sąd rejonowy
TK	– Trybunał Kontytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UE	– Unia Europejska
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny
ZUS	– Zakład Ubezpieczeń Społecznych

SŁOWO WPROWADZAJĄCE

Monografia poświęcona jest doniosłej roli prawa administracyjnego, jaką powinno ono odgrywać, wspierając i chroniąc jednostki oraz budowane przez ludzi społeczności. To one decydują o bycie i organizacji kreowanych przez nich i – z założenia – działających dla ich pożytku wspólnot. Nadrzędną racją powstania i kształtowania państwa, istnienia jego organów oraz stanowionego w nim prawa jest służba społeczeństwu. Jej wypełnienie wymaga prawa stwarzającego udogodnienia i pomagającego, a nie mnożącego uciążliwości w codziennym życiu – prawa dbającego o bezpieczeństwo, ład społeczny i godne warunki egzystencji człowieka z poszanowaniem jego godności, autonomii i rozwoju. Nawiazując do poglądów Arystotelesa, państwo powstaje „do umożliwienia życia, a istnieje, aby życie było dobre”¹. Prawo, w tym prawo administracyjne, zakotwiczone w ugruntowanym systemie wartości, które samo powinno być wartością, ma wdrażać i wspomagać leżące u jego podstaw, cenione społecznie, zróżnicowane wartości². Ma ono stać na ich straży i przeciwdziałać ich niweczeniu.

Istotna rola prawa administracyjnego wkomponowanego w system demokratycznego państwa prawnego zdeterminowana jest jego specyfiką, której wyrazem są wartości będące racją jego stanowienia. Rozległe spektrum tego prawa sprawia, że wnika ono żywotnie bodaj we wszystkie sfery życia jednostek i zbiorowości ludzkich, wpływając znacząco na

¹ Arystoteles, *Polityka*, przełożył, słowem wstępnym i komentarzem opatrzył L. Piotrowicz, Warszawa 2004, s. 27.

² Szerzej *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.

jego bieg. Z prawem tym człowiek styka się nieuchronnie i najczęściej³. Swoistość tego prawa wyraża się też w publicznoprawnym charakterze jego przepisów i kształtowaniu na ich podstawie wzajemnych relacji pomiędzy podmiotami administrowanymi i organami administracji publicznej, których jednym z podstawowych atrybutów jest władztwo administracyjne⁴, połączone często z uprawnieniami dyskrejonalnymi⁵. To m.in. powoduje, że zwłaszcza problem pozycji prawnej jednostki wobec władzy publicznej uznawany jest za węzłowy w procesie stanowienia i stosowania prawa administracyjnego⁶. Trafnie podkreśla się w doktrynie, że prawo to „jest szczególną dziedziną prawa kształtującą delikatne i podatne na napięcia relacje pomiędzy państwem a jednostką, co przekłada się również na jego cele i funkcje”⁷.

Prawo administracyjne nie istnieje dla samego siebie, nie jest to też „prawo administracji” ani „prawo dla administracji”. Jego regulacje nie funkcjonują w próżni. Poddane różnorodnym determinantom, uwikłane w splót rozmaitych okoliczności są one osadzone w danym miejscu i czasie, w określonych realiach i uwarunkowaniach. Prawo to jest klu-

³ Tak też F. Longchamps de Brier, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, red. J. Boć, K. Nowacki, Wrocław 2001, s. 1.

⁴ Szerzej np. L. Bielecki, *Władztwo administracyjne jako istotna cecha definicyjna administracji publicznej* [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, red. B. Jaworska-Dębska, Z. Duniowska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, R. Michalska-Badziak, P. Korzeniowski, Łódź 2017, s. 27–35.

⁵ Szerzej A. Błaś, *Jednostka wobec dyskrejonalnych uprawnień administracji publicznej* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica 21–23 maja 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2001, s. 23–32.

⁶ Tak też J. Dobkowski prezentujący pozycję prawną jednostki w relacjach z administracją publiczną – *Kategorie i pojęcia nauki prawa administracyjnego opisujące pozycję prawną jednostki wobec władzy publicznej* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2016, s. 31–50.

⁷ A. Puczek, *Subiektywizm organu administracji publicznej w stosowaniu prawa administracyjnego* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 728. Na potrzebę zapewnienia jednostce określonej pozycji wobec władzy publicznej wskazują: J. Jagielski, P. Gołaszewski, *O problemach z prawem administracyjnym oraz niektórych węzłowych zagadnieniach tego prawa (kilka refleksji z teraźniejszej i przyszłej perspektywy)* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 30.

czowym regulatorem i stymulatorem porządku publicznego – nastawione na dbałość o dobro wspólne i interes publiczny, przy odrzuceniu arbitralnie narzucanego im priorytetu, ma ono także wspierać, umacniać i aktywizować jednostki oraz spajać społeczności ludzkie, ugruntowując ich solidarność. Na szczególne znaczenie dobra wspólnego dla prawa administracyjnego zwraca uwagę Z. Cieślak, przyjmując, że wręcz racją obowiązywania tego prawa jest „bezpośrednia realizacja przez podmioty administrujące wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne”⁸. Dbałość o dobro wspólne musi odbywać się jednak przy uwzględnianiu i poszanowaniu uzasadnionych prawnie interesów oraz dobra rozmaitych grup społecznych i poszczególnych jednostek, w tym człowieka. Według J. Bocia: „Dobro wspólne realizuje się przez ochronę interesu publicznego. Ale interes publiczny nie jest celem ostatecznym, a jedynie etapem realizacji interesu indywidualnego. Bo sensem istnienia dobra wspólnego jest człowiek, każdy człowiek”⁹. Nie ma dobra wspólnego ani interesu publicznego bez dobra człowieka i interesu prywatnego, co oczywiście nie oznacza, że w każdym przypadku są one zbieżne. Rozdzźwięk i antagonizmy występujące między tymi dobrami lub interesami oraz rodzące się na tym tle konflikty i spory są często nie do uniknięcia. Jedną z istotnych funkcji prawa administracyjnego, określanego nie bez przyczyny „prawem wyważania”¹⁰, jest zapobieganie ich powstaniu, a jeśli zaistnieją – ich łagodzenie i w miarę możliwości eliminowanie.

Można przyjąć, że jednym z pierwszoplanowych celów prawa administracyjnego i organów je stosujących, przy respektowaniu m.in. zasady pomocniczości¹¹, jest służenie zasługującemu na ochronę prawną dobru człowieka, z poszanowaniem jego przyrodzonej i osobistej godności,

⁸ Z. Cieślak, *Określenie prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 55. Zob. też B. Majchrzak, *Problem delimitacji regulacji administracyjnoprawnej w systemie prawa w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2015, s. 183–195.

⁹ J. Boć, *Z refleksji nad dobrem wspólnym* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 154.

¹⁰ Tak np. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 222 i n.

¹¹ Szerzej o znaczeniu tej zasady dla sytuacji administracyjnoprawnej jednostki pisał T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007.

praw i wolności. Jak zauważa I. Lipowicz, zasada pomocniczości, której początki znaleźć można w nauce społecznej Kościoła katolickiego, została sformułowana „w 1931 r. (choć swoimi korzeniami sięga nauk Leona XIII). Pius XI w *Quadragesimo anno* stwierdza w słynnym cytacie «co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi siłami może zdziałać, tego jej nie wolno wydzierać na rzecz społeczeństwa; podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom większym i wyższym». Pojawia się tu pojęcie pomocniczości, ponieważ stwierdzono, że każda władza społeczna «ze swego celu i ze swej natury ma charakter pomocniczy: winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich, lub wchłaniać»¹².

Takie podejście współgra z istotą obywatelskiego państwa prawnego, za podstawę którego uznaje się prawa jednostki. Zdaniem Z. Leońskiego ochrona tych praw „stanowi centralny problem prawa administracyjnego”¹³. To jednostka, a nie państwo i jego zadania, stanowić powinna, według ww. autora, centralny punkt zainteresowania regulacji prawnoadministracyjnych¹⁴. Podobny pogląd wyraża J. Zimmermann, twierdząc, że: „Prawo administracyjne ma służyć dobru człowieka, co można uznać za jego podstawową, w istocie jedyną powinność i sens jego istnienia. Wszystko inne – struktury organizacyjne, związki między tymi strukturami, kompetencje, formy działania, wszelka reglamentacja itd. służą temu jednemu celowi. Nigdy prawo administracyjne nie powinno być stanowione dla samego siebie ani dla administracji, która ma za zadanie służyć człowiekowi lub wspólnotom ludzkim”¹⁵. Taką rolę może spełnić tylko takie prawo, które zakorzenione w fundamentalnych wartościach pozwala na faktyczne przyczynianie się do rozwiązywania właściwie zidentyfikowanych problemów i zaspokajania potrzeb społecznych (jednostkowych i zbiorowych). Ma ono pomagać, a nie przeszkadzać w życiu społecznym, ma zapewniać szeroko poj-

¹² I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 134–135.

¹³ Z. Leoński, *Zmiany materialnego prawa administracyjnego w III RP a ochrona praw jednostki* [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. Z. Leoński, Poznań 1998, s. 9.

¹⁴ Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 1997, s. 2.

¹⁵ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa...*, s. 77.

mowane, wielorodzajowe bezpieczeństwo (prawo do bezpieczeństwa jest jednym z podstawowych praw człowieka¹⁶) oraz przyczyniać się do osiągania oraz pomnażania dobrostanu i pomyślności jednostek i wspólnot. Unormowania administracyjnoprawne mają wprowadzać w życie wszystkie relewantne dla nich wartości, w tym zasady konstytucyjne, mają stwarzać bezpieczeństwo prawne, mają być wolne od zaniechań prawodawców, przekłamań, luk i innych mankamentów, mają zawierać regulacje rzeczywiście przydatne, faktycznie niezbędne, pozbawione nadmiernej dolegliwości i represyjności¹⁷. Musi to być prawo postrzegane jako prawo sprawiedliwe, korespondujące ze stale obecnym w życiu społecznym pojęciem „sprawiedliwość”, które zdaniem M. Stahl jest „nierozzerwalnie związane z człowiekiem i jego godnością, ściśle wiążące się z prawem, dotykające wręcz jego istoty”¹⁸. Służba jednostce i tworzonemu przez ludzi wspólnotom wymaga prawa zachowującego niezbędne granice jego ingerencji¹⁹, stwarzającego dobre podstawy administrowania pozwalającego na określenie administracji publicznej mianem „dobra administracja”. Trudno o dobrą administrację bez dobrego prawa, choć oczywiście nawet najlepsze prawo nie zapewni dobrego administrowania²⁰.

¹⁶ Szerzej S. Pieprzny, *Wybrane problemy ochrony bezpieczeństwa jednostki we współczesnym prawie administracyjnym* [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz, Warszawa 2018, s. 75–85.

¹⁷ Kwestia bezwzględnego obowiązywania norm prawa administracyjnego w połączeniu z nadmiernym rygoryzmem prawa jest przedmiotem opracowania J. Lemańskiej, *O potrzebie wprowadzania instrumentów prawnych łagodzących rygoryzm prawny bezwzględnie obowiązujących norm prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne...*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, s. 75–83.

¹⁸ M. Stahl, *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym – zagadnienia wprowadzające* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Włażlak, Warszawa 2015, s. 19.

¹⁹ O granicach ingerencji w sferę praw człowieka pisał K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.

²⁰ Szerzej E. Bojanowski, *Uwarunkowania dobrej administracji publicznej (kilka refleksji)* [w:] *Prawo administracyjne...*, red. J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz, s. 159–162.

Miarą prawodawców jest jakość tworzonego przez nich prawa, wymagająca racjonalności, przyzwoitości, kierowania się niezbędną wiedzą, zdrowym rozsądkiem i dysponowania umiejętnościami niezbędnymi do sprostania zasadom techniki prawodawczej. Trafnie ujmuje oczekiwania społeczne wobec prawa I. Lipowicz, twierdząc: „Chcemy być rządzani dobrym prawem wywodzącym się z przyjętych powszechnie wartości, obcować z władzą obliczalną w swoich działaniach, której reakcje i decyzje można z dużym prawdopodobieństwem przewidywać. Ma to realizować administracja. Racjonalny ustawodawca generuje pewność prawa, wprowadza w życie społeczny porządek; nieprzypadkowo mówimy o porządku prawnym. Ludzkie cele i sposoby pojmowania wartości mogą się od siebie znacznie różnić, muszą więc istnieć pewne mierniki racjonalności. Są nimi konstytucja i ustawy, a konkretyzację celów ustawowych zapewniają dodatkowo polityki publiczne w formie uchwalanych, legitymowanych politycznie wieloletnich programów”²¹. Tylko dobre prawo pozwalające na realizowanie przypisanych mu zróżnicowanych (w swym zasięgu, randze i charakterze) funkcji (m.in. regulowanie zachowań ludzkich i relacji społecznych, rozwiązywanie rozdzźwięków i antagonizmów, organizowanie porządku społecznego²²), prawo „prawdziwe”, a nie pozorne sprzyja jego skuteczności i efektywności. Tylko takie buduje jego autorytet oraz wzbudza i pogłębia zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa. Warto tu przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego, w którym stwierdzono, że „w systemie wartości składających się na pojęcie demokratycznego państwa prawnego, zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa zajmuje nadrzędne miejsce. Demokratyczne państwo prawne, przyznając obywatelom uprawnienia, nie może prowadzić z nimi «gry», polegającej na tworzeniu uprawnień pozornych czy niemożliwych do realizacji ze względów prawnych czy faktycznych albo ze względu na niejasne określenie warunków korzystania z uprawnień”²³. Dobre prawo to prawo przewidujące adekwatne środki do realizacji wytyczonych tym

²¹ I. Lipowicz, *Samorząd...*, s. 310–311.

²² Szerzej I. Bogucka, *Uwagi o pojmowaniu funkcji prawa [w:] Rozważania o państwie i prawie. Księga Jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Józefowi Nowackiemu*, Katowice 1993, s. 29–38; Zob. też np. T. Bekrycht, J. Leszczyński, P. Łabieniec, *Podstawy doktryny prawnej*, Warszawa 2021, s. 57–70.

²³ Wyrok TK z 18.12.2002 r., K 43/01, LEX nr 57105.

prawem, aprobowanych społecznie celów. Jego legitymizacja nie może opierać się na argumentie siły, a na sile argumentów potwierdzających sens i potrzebę jego obowiązywania. Prawo bezwzględnie obowiązujące, wymagające posłuchu i obwarowane przymusem musi motywować, przekonywać i skłaniać do posłuszeństwa.

Stworzenie takiego prawa niestety nie jest łatwym zadaniem. Świadczy o tym powszechnie krytykowany, urągający wyprowadzanej z zasady demokratycznego państwa prawnego (tzw. zasady zasad) zasadzie przyzwoitej legislacji stan obowiązującego prawa, dotkniętego inflacją i dysfunkcjonalnością²⁴, nadmiernie rozbudowanego, pełnego nieścisłości, nierzadko odbiegającego od motywów jego stworzenia, pełnego pominięć i innych błędów mniej czy bardziej zawinionych przez tworzących prawo – błędów, za które niestety płacą głównie ci, którzy objęci są jego oddziaływaniem. Nie bez przyczyny L.L. Fuller twierdzi, że: „Nieożywiona natura nie popełnia błędów; prawodawcy tak. Meteor lub cząsteczka nie mogą nie trafić w swój cel; akt prawny może. Istnieją liczne drogi, na których prawo może tracić wartość wobec swoich własnych celów: może ono zawieść w swojej podstawowej strukturze, w szczegółach swoich słownych sformułowań, w swojej koncepcji sytuacji faktycznej, w kierunku której było ono skierowane i pod wieloma innymi względami”²⁵. Rolą m.in. przedstawicieli doktryny prawa jest przyczynianie się do przeciwdziałania popełnianiu takich błędów, a w przypadku ich wystąpienia podejmowanie działań zmierzających do ich naprawienia. Temu też celowi służyć ma niniejsza monografia. W zawartych w niej opracowaniach ukazano różne oblicza prawa administracyjnego, w większości potwierdzające, że służy ono dobrze jednostce lub wspólnotom. Nie pominięto także tych regulacji, które niestety są tego zaprzeczeniem.

²⁴ Szerzej o zróżnicowanych niedoskonałościach, dysfunkcyjności i inflacji prawa administracyjnego pisze M. Zdyb, *Dylematy ładu prawnego w kontekście inflacji i niektórych innych niedoskonałościach prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 39–50. Zob. też *Kryzys prawa administracyjnego?*, red. D.R. Kijowski, P.J. Suwaj, t. II, *Inflacja prawa administracyjnego*, red. P.J. Suwaj, Warszawa 2012.

²⁵ L.L. Fuller, *Anatomia prawa*, Lublin 1993, s. 169.

Rozważania zawarte w pierwszej części publikacji koncentrują się na kwestiach bliskich wszystkim regulacjom administracyjnoprawnym – zarówno tym formalnym (o charakterze ustrojowym i proceduralnym), jak i tym, które uznawane są za jądro/istotę/meritum czy też fundament systemu prawa administracyjnego, czyli administracyjnemu prawu materialnemu. Poruszona została tu m.in. kwestia służebności prawa administracyjnego, zagadnienie prawa do dobrej administracji czy też wciąż budząca szereg wątpliwości problematyka zasad, na których opierać się powinna wykładnia przepisów prawa administracyjnego.

Rozważania ujęte w drugiej części monografii nawiązują do regulacji ustrojowych oraz wybranych instytucji ogólnych prawa administracyjnego, które ich autorzy wiążą bezpośrednio bądź pośrednio z kwestią służebności prawa administracyjnego. Odnaleźć można tu m.in. prze-myślenia na temat demokratyzmu i samorządności w prawie administracyjnym, zasad prawa administracyjnego, prawnych form działania administracji czy też służebnej roli prawa administracyjnego wobec każdej wspólnoty i każdego człowieka, w tym wobec człowieka kwalifikowanego szczególnymi potrzebami. W tej części pracy wyeksponowana została problematyka dobra jednostki i wspólnot w regulacjach digitalizacji naszego świata – w tym świata rozwijającej się e-administracji publicznej. Uwypuklono też znaczenie prawa administracyjnego dla zapewnienia cyberbezpieczeństwa państwa.

Trzecia część monografii obejmuje treści nawiązujące do różnorodnych aspektów służby człowiekowi na gruncie materialnego prawa administracyjnego. Ważne miejsce w tym fragmencie zajmują teksty odnoszące się do służby prawa administracyjnego w sferze stosunków zagospodarowania przestrzennego i prawa budowlanego. Równie interesujące są podjęte w tej części rozważania dotyczące poszukiwania dobra jednostki i wspólnoty na gruncie prawa farmaceutycznego, regulacji ochrony zabytków czy przepisów dotyczących chowania zmarłych. Ostatnia część publikacji ukazuje służebną funkcję procesowego prawa administracyjnego. Odnaleźć tu można myśl ogólną, sięgającą wartości fundamentalnych dla prawa proceduralnego, nie brak też jednak analizy szczegółowych rozwiązań prawnych, także tych, które pojawiają się

w prawie procesowym jako reakcja na dynamikę zmian otaczającej nas rzeczywistości trzeciej dekady XXI w.

Rozważania zawarte w niniejszej publikacji mają prowadzić do odpowiedzi na pytania o kształt, cele i funkcje współczesnego prawa administracyjnego. Nieustannie rozszerzający się zakres tego prawa, jego wysoki stopień szczegółowości oraz wewnętrzne zróżnicowanie czynią niemożliwe odniesienie się do wszystkich pytań i wątpliwości, jakie mogą się pojawić w zakresie problematyki wyznaczonej tytułem opracowania – niekiedy nawet tych fundamentalnych. Nadal aktualny jest np. dylemat, czy obowiązujące w Polsce prawo administracyjne jest bardziej prawem podmiotów administrowanych, czy może jednak wciąż w znacznej mierze prawem administracji publicznej. W tym kontekście aktualna jest też m.in. wątpliwość co do zasadności posługiwania się pojęciem podmiotów administrowanych²⁶. Być może nadszedł czas, by pojęcie to zastąpić bardziej adekwatnym w świetle aksjologii systemu prawa polskiego pojęciem beneficjenta bądź adresata działań administracji albo szerzej – adresata działań służby publicznej²⁷. Refleksja ujęta w monografii nie pozostawia jednak wątpliwości, że prawo administracyjne powinno być tworzone i stosowane w perspektywie administracji jako organizacji służby, a nie jedynie systemu zarządu. Tylko wówczas może być ono prawem służebnym względem jednostki i wspólnoty. Poprzez wyznaczanie celów, zadań, struktur, procedur, zasad i standardów funkcjonowania administracji publicznej, a także poprzez kształtowanie jednoznacznych reguł kontroli sądowoadministracyjnej prawo admini-

²⁶ Por. P. Gołaszewski, J. Jagielski, *Kryzys prawa administracyjnego a zmiana jego paradygmatu* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, red. D.R. Kijowski, P.J. Suwaj, t. I, *Jakość prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012, s. 34, 37, 40, 42. Autorzy ci proponują zmianę perspektywy badawczej w obrębie nauki prawa administracyjnego – jako pożądane uznają odejście od modelu prezentacji prawa administracyjnego przez pryzmat pojęcia administracji publicznej na rzecz pokazania jednostki jako głównego beneficjenta – swoistej osi tego prawa.

²⁷ „Adresat” taki wchodziłby w relacje z ukierunkowanymi na dobro wspólne i uszanowanie godności człowieka podmiotami służby publicznej. Szerzej o zagadnieniu i kategorii służby publicznej pisał m.in. M. Zdyb, *Aksjologiczne dylematy służby publicznej* [w:] *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, red. K. Miąskowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk, Lublin–Warszawa 2010, s. 129–147.

stracyjne stwarzać powinno przestrzeń i warunki dla służby sięgającej istoty dobra człowieka (jednostki) i wspólnot przez niego tworzonych.

Zofia Duniewska
Maria Karcz-Kaczmarek
Przemysław Wilczyński

Bibliografia

- Arystoteles, *Polityka*, przełożył, słowem wstępnym i komentarzem opatrzył L. Piotrowicz, Warszawa 2004
- Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007
- Bąkowski T., *Niedoskonałości legislacji administracyjnej (przykłady konsekwencje, źródła i poszukiwania sposobu sanacji)* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018
- Bekrycht T., Leszczyński J., Łabieniec P., *Podstawy doktryny prawnej*, Warszawa 2021
- Bielecki L., *Władztwo administracyjne jako istotna cecha definicyjna administracji publicznej* [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, red. B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, R. Michalska-Badziak, P. Korzeniowski, Łódź 2017
- Błaś A., *Jednostka wobec dyskrejonalnych uprawnień administracji publicznej* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica 21–23 maja 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2001
- Boć J., *Z refleksji nad dobrem wspólnym* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009
- Bogucka I., *Uwagi o pojmowaniu funkcji prawa* [w:] *Rozważania o państwie i prawie. Księga Jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Józefowi Nowackiemu*, Katowice 1993
- Bojanowski E., *Uwarunkowania dobrej administracji publicznej (kilka refleksji)* [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz, Warszawa 2018
- Cieślak Z., *Określenie prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011

- Dobkowski J., *Kategorie i pojęcia nauki prawa administracyjnego opisujące pozycję prawną jednostki wobec władzy publicznej* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2016
- Fuller L.L., *Anatomia prawa*, Lublin 1993
- Gołaszewski P., Jagielski J., *Kryzys prawa administracyjnego a zmiana jego paradygmatu* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, red. D.R. Kijowski, P.J. Suwaj, t. I, *Jakość prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012
- Jagielski J., Gołaszewski P., *O problemach z prawem administracyjnym oraz niektórych węzłowych zagadnieniach tego prawa (kilka refleksji z teraźniejszej i przyszłej perspektywy)* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018
- Lemańska J., *O potrzebie wprowadzania instrumentów prawnych łagodzących rygorizm prawny bezwzględnie obowiązujących norm prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018
- Leoński Z., *Zmiany materialnego prawa administracyjnego w III RP a ochrona praw jednostki* [w:] *Materialne prawo administracyjne*, red. Z. Leoński, Warszawa 1997
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019
- Longchamps de Brier F., *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, red. J. Boć, K. Nowacki, Wrocław 2001
- Majchrzak B., *Problem delimitacji regulacji administracyjnoprawnej w systemie prawa w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2015
- Pieprzny S., *Wybrane problemy ochrony bezpieczeństwa jednostki we współczesnym prawie administracyjnym* [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz, Warszawa 2018
- Puczek A., *Subiektywizm organu administracji publicznej w stosowaniu prawa administracyjnego* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019
- Stahl M., *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym – zagadnienia wprowadzające* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Włazlak, Warszawa 2015
- Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999

- Zdyb M., *Aksjologiczne dylematy służby publicznej* [w:] *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk, Lublin–Warszawa 2010
- Zdyb M., *Dylematy ładu prawnego w kontekście inflacji i niektórych innych niedoskonałościach prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013

Orzecznictwo

Wyrok TK z 18.12.2002 r., K 43/01, LEX nr 57105

Zofia Duniewska [ORCID: 0000-0003-1446-5039] – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji.

Maria Karcz-Kaczmarek [ORCID: 0000-0002-4786-4872] – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji.

Przemysław Wilczyński [ORCID: 0000-0001-9678-4222] – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji.

Część I

**SŁUŻEBNA ROLA PRAWA
ADMINISTRACYJNEGO –
ZAGADNIENIA OGÓLNE**

Paweł Romaniuk

PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W SŁUŻBIE JEDNOSTKI I WSPÓLNOTY

1. Koncepcja tzw. dobrej administracji

Uniwersalnym punktem wyjścia do charakterystyki badanego zagadnienia jest próba jego zdefiniowania. Zatem czym jest wspomniana dobra administracja? Na początku należy wskazać, że chodzi tutaj o administrację publiczną, w tym samorządową, która realizuje cele społeczne. Jej kluczowa rola sprowadza się do zaspokajania potrzeb ludzi. Stąd społecznie odczuwany stopień zaspokojenia takich potrzeb jest uniwersalnym elementem oceny funkcjonującej administracji publicznej. Bez wątpienia duże znaczenie w kontekście obecnej struktury i funkcjonalności administracji publicznej mają dedykowane jej regulacje prawne, które również wymagają od niej samej działania zgodnego z obowiązującymi przepisami. W związku z tym przy formułowaniu wizerunku administracji publicznej powinno się uwzględniać jej społeczną efektywność, organizacyjną sprawność i praworządność działania¹.

¹ Zob. M. Kasiński, *Rozważania o dobrej administracji*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2007/10(1), s. 253.

Także polska doktryna dostrzegła konieczność poświęcenia uwagi prawnemu wzmocnieniu pozycji jednostki². Już w 1972 r. J. Starościak wywodził z ówczesnej Konstytucji prawo do dobrej administracji, które jest przyporządkowane do kategorii praw politycznych i obywatelskich³. Założeniami dobrej administracji interesował się również J. Zimmermann, który traktował administrację publiczną, jako zespół przyjętych wymagań przestrzeganych w praworządnym i demokratycznym państwie⁴. Stąd prawo do dobrej administracji można traktować jako:

- kategorię prawną wyznaczającą uprawnienie obywatela, z którym skorelowany jest organ administracji publicznej;
- prawo podmiotowe, z którego można wyprowadzić skuteczne roszczenia prawne wobec organu administracji publicznej;
- niewiążącą zasadę prawną⁵.

W rezultacie powyższych rozważań prawo do dobrej administracji można też rozumieć jako kategorię pozaprawną, która swoim działaniem skierowana jest także na wielopoziomowe zjawiska społeczne bezpośrednio odnoszące się do aspektów obywatelskich⁶.

Przez długi okres prawo do dobrej administracji funkcjonowało w przestrzeni prawnej jako wyłącznie koncepcja doktrynalna, która nie była wprost niewyrażona w ustawodawstwie. Taki stan zmienił się dopiero dzięki działaniom podjętym na poziomie instytucji europejskich – najpierw Rady Europy, a następnie Unii Europejskiej. Można wyróżnić zatem cztery kluczowe działania, które wpłynęły w sposób zasadniczy na proces budowy europejskiego standardu dobrej administracji⁷. Pierw-

² M. Seniuk, *Prawo do dobrej administracji: od koncepcji teoretycznej do instytucji prawnej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009/9, s. 196.

³ J. Starościak, *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972, s. 18.

⁴ Zob. J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981, s. 39.

⁵ Z. Cieślak, *Prawo do dobrej administracji* [w:] *Prawo do dobrej administracji*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 18–19.

⁶ D. Tykwińska-Rutkowska, *Prawo do dobrej administracji* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009, s. 285–286.

⁷ Zob. za: D. Sześciło, *Prawo do dobrej administracji – narzędzie ochrony jednostki przed nadużyciem władztwa* [w:] *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej*

szym krokiem było orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczące sprawy Stauder, gdzie Trybunał podkreślił, że prawa podstawowe są nieoderwalną częścią ogólnych zasad prawa wspólnotowego⁸. Po drugie, przyjęta na szczycie Rady Europejskiej w Nicei w dniu 7.12.2000 r. Karta Praw Podstawowych wprowadziła prawo do dobrej administracji jako jedno z kluczowych praw podstawowych. Trzecim aspektem było przyjęcie w dniu 6.09.2001 r. przez Parlament Europejski niewiążącej rezolucji w zakresie Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji⁹. Ostatnim wydarzeniem było zaakceptowanie w dniu 20.06.2007 r. przez Komitet Ministrów Rady Europy zalecenia CM/Rec(2007)7¹⁰ w obszarze dobrej administracji, które zawiera 23 założenia dobrej administracji wyznaczające gwarancje obywatelom w toku toczących się przed organami administracji publicznej postępowań.

2. Prawne aspekty prawa do dobrej administracji w jednostkach samorządu terytorialnego

Analiza prawnych przepisów konstytucyjnych i ustawowych państw europejskich wskazuje, że regulacje te wyraźnie nie określają prawa do dobrej administracji, choć widoczne są próby odwoływania się do tych założeń. Źródłami prawa do dobrej administracji dla jednostek samorządu terytorialnego są dokumenty międzynarodowe. Szczególną rolę przypisać należy art. 41 KPP¹¹. Pierwotnie dokument ten wszedł w skład traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, zaś po jego

administracji, red. D. Sześciło, A. Mednis, M. Niziołek, J. Jakubek-Lalik, Warszawa 2014, s. 95–96.

⁸ Zob. wyrok TSUE z 12.11.1969 r., C-29/69, Erich Stauder przeciwko Stadt Ulm – Sozialamt, EU:C:1969:57.

⁹ J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007.

¹⁰ <https://www.refworld.org/pdfid/5a4cac754.pdf> (dostęp: 1.09.2022 r.).

¹¹ Zob. S. Hambura, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004/2, s. 95 i n.

odrzuconiu włączono go w grudniu 2007 r. do Traktatu Lizbońskiego¹². Przepis art. 41 stanowi, że:

- „1. Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii.
2. Prawo to obejmuje:
 - a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację;
 - b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej;
 - c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.
3. Każdy ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji.
4. Każdy może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku”.

Wskazany powyżej przepis nie odnosi się w całości do prawa do dobrej administracji, gdyż zalicza się również do niego uprawnienia tych jednostek, które w sposób oczywisty zostały wskazane w oddzielnych artykułach Karty¹³. Artykuł ten w opinii I. Lipowicz ostatecznie przeniósł charakterystykę dobrej administracji z kręgu pojęć pozaprawnych do kręgu głównych praw obywatelskich Unii Europejskiej¹⁴. Dlatego należy zaznaczyć, że prawo to przysługuje każdej osobie, która domaga się załatwienia swojej sprawy przez organy i instytucje Unii Europejskiej bezstronnie, sprawiedliwie, a także w odpowiednim terminie. Rozwinięciem prawa do dobrej administracji było przyjęcie w dniu 6.09.2001 r. przez

¹² M. Seniuk, *Prawo do dobrej...*, s. 190.

¹³ A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, PiP 2003/7, s. 76.

¹⁴ I. Lipowicz, *Prawo obywatela do dobrej administracji* [w:] *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, red. R. Hauser, L. Nawacki, Warszawa 2005, s. 113 i n.

Parlament Europejski, w formie rezolucji, Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej¹⁵. Został on zalecony do wdrażania przez instytucje i organy Unii Europejskiej w kontaktach z obywatelami¹⁶.

Odnosząc się literalnie do polskiego porządku prawnego, można zauważyć, że prawo do dobrej administracji nie zostało również wyrażone *expressis verbis* w Konstytucji RP. Jednak dokonując szerokiej wykładni analizowanego zagadnienia, pojęcie to bez wątpienia można odnaleźć pośrednio w zapisach konstytucyjnych. Pierwszym odniesieniem jest art. 2 Konstytucji RP, który wprost wyraża kluczową ustrojową zasadę demokratycznego państwa prawnego. Duże znaczenie ma też art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, odnosząc się do respektowania zasady legalizmu. Na uwagę zasługuje przepis art. 30 Konstytucji RP, który dotyczy przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, gdzie prawo to jest nienaruszalne, zaś jego poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych¹⁷. Widać tutaj władcze działanie administracji w bezpośrednim kontakcie z obywatelami, gdzie administracja samorządowa wchodzi najczęściej w interakcje ze swoimi mieszkańcami. Lista założeń prawa do dobrej administracji, którą można odnaleźć w Konstytucji RP, jest dość długa. W szczególności można do tych założeń zaliczyć:

- art. 32, stanowiący zasadę równości wobec prawa i równości traktowania przez władze publiczne;
- art. 51 ust. 2, mówiący o bezwzględnym zakazie pozyskiwania, gromadzenia oraz udostępniania przez władze publiczne innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym;
- art. 51 ust. 3, stanowiący prawo dostępu do urzędowych dokumentów i zbiorów danych;

¹⁵ https://www.ombudsman.europa.eu/pl/publication/pl/3510#_ftn1 (dostęp: 1.09.2022 r.).

¹⁶ Szerzej J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007.

¹⁷ P. Żuradzki, *Prawo do dobrej administracji w polskim porządku prawnym na tle Europejskiego kodeksu dobrej administracji* [w:] *Duch praw w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. M. Kępa, M. Marszał, Wrocław 2016, s. 54.

- art. 61 ust. 1, wskazujący na prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne;
- art. 77 ust. 1, gwarantujący prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej;
- art. 93 ust. 2, określający sytuację, w której wewnętrzne akty normatywne (zarządzenia) nie mogą określać podstawy decyzji wobec obywatela, osób prawnych lub innych podmiotów;
- art. 153, odnoszący się do korpusu służby cywilnej, który powinien wykonywać swoje zadania w sposób zawodowy, rzetelny, bezstronny i politycznie neutralny.

Poza wspomnianymi wyżej uregulowaniami konstytucyjnymi w zakresie prawa do dobrej administracji wchodzą także inne regulacje prawne, do których można zaliczyć np. Kodeks postępowania administracyjnego, ustawę o dostępie do informacji publicznej, Ordynację podatkową oraz inne przepisy administracyjnego prawa materialnego, które regulują sferę stosunków administracyjnych łączących obywatela z administracją publiczną¹⁸.

3. Wybrane założenia prawa do dobrej administracji w samorządzie lokalnym

Zasada bezstronności odnosi się bezpośrednio do obiektywności działania administracji publicznej. Bezstronny organ administracji samorządowej powinien rozstrzygać sprawy wyłącznie w oparciu o kryteria merytoryczne, bez przyjmowania interesów własnych¹⁹. Założenie to jest podejściem aktualnym, gdyż obecność w polskim systemie prawnym i w polskiej doktrynie prawa administracyjnego tego kryterium zapoczątkowała podjęcie działań, których dowodem może być charaktery-

¹⁸ Zob. K. Żukowski, *Prawo do dobrej administracji* [w:] *Leksykon prawa...*, s. 284–286.

¹⁹ I. Lipowicz, *Prawo obywatela do dobrej administracji*, referat z konferencji „Dobra Administracja”, posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, Warszawa 2005, s. 5–6.

styczny zakaz interesowności i stronniczości, np. w przepisach ustawy z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych²⁰.

Wydaje się słuszne, że prawo do dobrej administracji może być rozpatrywane jako niezbywalne prawo człowieka. Przemawia za tym w dużej mierze usytuowanie tego określenia w ramach wspominanej już Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Również żaden z aktów normujących prawa człowieka nie definiuje wprost takiego uprawnienia, jednakże przedmiotowe prawo do dobrej administracji można łączyć np. z prawem do skutecznego środka odwoławczego, prawem do sądu, poszanowaniem godności człowieka bądź zakazem dyskryminacji²¹.

Konieczność budowy przeciwwagi dla słabości pozycji prawnej obywatela w relacjach z jednostkami samorządu terytorialnego można zaobserwować w wyodrębnieniu kluczowych i bezspornych zasad procedur administracyjnych, do których należy w szczególności zaliczyć:

- dopuszczenie obywatela do informacji dotyczących jego sprawy;
- uczciwość prowadzenia postępowania;
- jawność toczącego się postępowania w zakresie np. dostępu do akt;
- bezstronność organu orzekającego;
- obowiązek uzasadnienia decyzji oraz możliwość odwołania się od niej;
- zagwarantowanie sądowej kontroli zgodności z prawem wydanej decyzji²².

Obecne prawo do dobrej administracji w jednostkach samorządu terytorialnego rozumiane jest bezspornie jako publiczne prawo podmiotowe. Takie ujęcie zapewnia prawo obywatela do administracji sprawnej, efektywnej oraz skutecznie wykonującej zadania publiczne w sposób nieprzerwany, powszechny, rzetelny i bezstronny. Prawo to jest również prawem do administracji praworządnej, która wypełnia standardy

²⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 537 ze zm.

²¹ M. Princ, *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2017, s. 119.

²² J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 168 i n.

nowoczesnej administracji w państwie prawnym²³. Dlatego kluczową rolą tego prawa jest zapewnienie obywatelom wpływania na bieżącą działalność organów samorządowych. Administracja samorządowa ma im służyć i spełniać ich potrzeby. Zatem proces ten musi kształtować warunki do funkcjonowania administracji w sposób prawnie określony, chroniący interesy jednostki.

Polska administracja samorządowa może być uznana za dobrą, jeżeli nastąpią kolejne zmiany w strukturach i samym jej funkcjonowaniu²⁴. Duże znaczenie w przyszłości będą miały przewidywalność prawa i stałość reguł, a także przejrzystość, otwartość oraz transparentność administracji. Dla każdego obywatela ważnym czynnikiem jest zagwarantowanie zgodnej z wartościami i celami społecznymi treści administracji samorządowej. Dobra administracja to służba publiczna, która dostrzega i chroni godność człowieka, jego wolność i prawa. Wskazując na znaczenie słów S. Fundowicza, administracja w swoim najszerszym znaczeniu jest administracją blisko ludzi²⁵. Taka właśnie administracja jest potrzebna – prowadząca do rozwoju i upowszechniania dobra wspólnego, będącego urealnieniem ogólnych wartości etycznych, wzmacniających zaufanie do władz publicznych²⁶.

4. Konstatacje i wnioski

Prawo do dobrej administracji powinno być zasadą, nie wyjątkiem oraz musi być realizowane w każdym nowoczesnym i cywilizowanym systemie prawnym. Zasada ta koncentruje się na realizacji interesów jednostki, zapewnia płynność w funkcjonowaniu całej administracji. Dostrzega się również jej charakterystyczną możliwość wpisywania się w działalność społeczeństwa obywatelskiego.

²³ Por. J. Jagielski, *Zagadnienia i pojęcia ogólne teorii prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, s. 25–32.

²⁴ I. Lipowicz, *Prawo...*, s. 122.

²⁵ S. Fundowicz, *Administracja bliska ludziom i bliska ludzi* [w:] *Prawo do dobrej administracji*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 256 i n.

²⁶ M. Kasiński, *Rozważania...*, s. 358.

Uznanie prawa do dobrej administracji za publiczne prawo podmiotowe jest jednoznaczne z przyznaniem obywatelowi roszczeń wobec organów i instytucji publicznych o dobrą administrację. Podstawą tego prawa jest idea ochrony praw jednostki przed nadużyciami ze strony władzy publicznej. Ingerencja administracji w prawa i interesy obywateli może się odbywać jedynie na zasadach określonych przepisami prawa. Jednak administracja nie tylko rozstrzyga, lecz także jest coraz częściej odpowiedzialna za efekty własnego administrowania. To jest widoczna ewolucja w podejściu do administracji towarzyszącej każdemu obywatelowi w kreowaniu jego praw.

Bibliografia

- Cieślak Z., *Prawo do dobrej administracji* [w:] *Prawo do dobrej administracji*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003
- Fundowicz S., *Administracja bliska ludziom i bliska ludzi* [w:] *Prawo do dobrej administracji*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003
- Hambura S., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004/2
- Jackiewicz A., *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, PiP 2003/7
- Jagielski J., *Zagadnienia i pojęcia ogólne teorii prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2020
- Kasiński M., *Rozważania o dobrej administracji*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2007/10(1)
- Lipowicz I., *Prawo obywatela do dobrej administracji* [w:] *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, red. R. Hauser, L. Nawacki, Warszawa 2005
- Łętowski J., *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995
- Princ M., *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2017
- Seniuk M., *Prawo do dobrej administracji: od koncepcji teoretycznej do instytucji prawnej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009/9
- Starościak J., *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972
- Sześciło D., *Prawo do dobrej administracji – narzędzie ochrony jednostki przed nadużyciem władztwa* [w:] *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, red. D. Sześciło, A. Mednis, M. Niziołek, J. Jakubek-Lalik, Warszawa 2014

- Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007
- Tykwińska-Rutkowska D., *Prawo do dobrej administracji* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009
- Zimmermann J., *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981
- Żukowski K., *Prawo do dobrej administracji* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009
- Żuradzki P., *Prawo do dobrej administracji w polskim porządku prawnym na tle Europejskiego kodeksu dobrej administracji* [w:] *Duch praw w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. M. Kępa, M. Marszał, Wrocław 2016

Orzecznictwo

Wyrok TSUE z 12.11.1969 r., C-29/69, Erich Stauder przeciwko Stadt Ulm – Sozialamt, EU:C:1969:57

Paweł Romaniuk [ORCID: 0000-0002-7217-956X] – doktor habilitowany nauk prawnych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauk o Bezpieczeństwie.

Piotr Ruczkowski

WYKŁADNIA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO A BEZPIECZEŃSTWO PRAWNE JEDNOSTKI I PODMIOTU ADMINISTRUJĄCEGO

„Kiedy nie można wymierzyć sprawiedliwości,
pozostaje tylko wybór między przebaczeniem a zemstą”.

*Donato Carrisi*¹

1. Uwagi wprowadzające

Niniejsze opracowanie stanowi kolejny głos w dyskusji na temat granic wykładni prawa i stosunku eksplikacji (egzegezy) tekstu aktu normatywnego do tworzenia prawa (twórczej wykładni prawa; aktywizmu sędziowskiego), przy czym w tym przypadku główne akcenty zostaną położone na problem bezpieczeństwa prawnego jednostki.

W poniższych rozważaniach pojawi się również kwestia niepewności sytuacji prawnej podmiotu administrującego w kontekście wykładni umożliwiającej przekroczenie granic wykładni językowej, twórczej wykładni prawa oraz możliwego aktywizmu sędziowskiego.

¹ D. Carrisi, *Trybunał dusz*, z wł. przełożył J. Jackowicz, Warszawa 2020, s. 184.

Co warto podkreślić, w literaturze i judykaturze problem granic wykładni prawa jest dyskutowany i ścierają się w tym zakresie różne poglądy, zwłaszcza analizowane jest zagadnienie stosunku wykładni do tworzenia prawa².

W tym miejscu należy podkreślić, że wykładnia prawa stanowi tradycyjnie przedmiot zainteresowania przede wszystkim prawnoznawstwa, teorii i filozofii prawa, jednakże coraz częściej jest materia odrębnych analiz w dogmatyce prawa, na gruncie poszczególnych gałęzi czy dziedzin prawa. Od czasu do czasu ukazują się publikacje poświęcone problematyce wykładni poszczególnych gałęzi prawa, także o charakterze monograficznym i systemowym. Wśród tego typu opracowań można wymienić np.: W. Jakimowicz, *Wykładania w prawie administracyjnym*, Kraków 2006; J.P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 1999; *Kryzys prawa administracyjnego*, t. IV, *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak, Warszawa 2012; *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, *Wykładania w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015; D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010; J. Małecki, *Prawotwórcza rola orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach podatkowych*, RPEiS 1993/4; S. Pomorski,

² T. Spyra, *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granica wykładni*, Kraków 2006; A. Bielska-Brodziak, *Orzecznictwo NSA w sprawach podatkowych. Językowa granica wykładni*, „Radca Prawny” 2006/2, s. 79–87; M. Marcisz, *Koncepcja tworzenia prawa przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2015; M. Zirk-Sadowski, *Problemy wykładni językowej w prawie administracyjnym* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 190 i n.; W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 430 i n.; E. Smoktunowicz, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1994, s. 32; J.P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 1999, s. 38 i n.; K. Celińska-Grzegorzczak, *Celowościowe dyrektywy wykładni w orzecznictwie sądów administracyjnych* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego*, t. IV, *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak, Warszawa 2012, s. 146–157; J. Dziedzic, *Sądowa kontrola administracji a wykładnia twórcza* [w:] *Kryzys prawa...*, t. IV, s. 131 i n.

Z problematyki tzw. normotwórczej działalności sądów w prawie karnym, PiP 1969/8–9.

Jak się wydaje, nadal jest jednak miejsce do analizowania tej problematyki, zwłaszcza w kontekście sytuacji prawnej jednostki kształtowanej przez bezwzględnie obowiązujące przepisy prawa administracyjnego, gdzie mamy do czynienia z nadrzędnością państwa i podporządkowaniem obywatela, która to nadrzędność jest konsekwencją władztwa państwowego. Przejawem tego władztwa jest możliwość jednostronnego i władczego, również przy użyciu siły fizycznej, ingerowania w sferę wolności i praw jednostki. Szeroki zakres podmiotowy i przedmiotowy regulacji prawa administracyjnego, skomplikowany charakter, posługiwanie się różnymi formami luzu decyzyjnego (uznanie administracyjne, pojęcia nieostre), bazowanie na specjalistycznej terminologii oraz płynność i brak jego stabilizacji powodują, że szczególnego znaczenia nabiera funkcja gwarancyjna tej gałęzi prawa i zapewnienie bezpieczeństwa prawnego jednostki. Twórcza wykładnia prawa, aktywizm sędziowski, a tym bardziej aktywizm organu administracji publicznej w procesie interpretacji i stosowania prawa administracyjnego mogą być źródłem niepewności prawnej jednostki i stanowić zagrożenie dla jej bezpieczeństwa prawnego. W tym kontekście warto zauważyć, że problem niepewności sytuacji prawnej obywatela jest dostrzegany w doktrynie, czego dowodem jest np. opracowanie pt. *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2014.

Bezpieczeństwo prawne jednostki jest elementem/komponentem bezpieczeństwa w ogólnym rozumieniu. Nie ulega wątpliwości, że bezpieczeństwo jednostki w różnych jego aspektach należy do podstawowych praw człowieka i obywatela, naturalnych standardów demokratycznego państwa prawa, a do jego zapewnienia zobowiązane są przede wszystkim organy władzy publicznej. Bezpieczeństwo prawne jest urzeczywistniane m.in. przez zapewnienie stabilizacji i pewności sytuacji prawnej jednostki w procesach stanowienia i stosowania prawa, również prawa administracyjnego. Warto jednak podkreślić, że bezpieczeństwo prawne może być także odnoszone do podmiotu administrującego, którego różne czynności administracyjnoprawne podlegają kontroli sądowej. W przypadku wspomnianego wyżej aktywizmu sędziowskiego podmiot

administrujący, podobnie jak obywatel, może znajdować się w sytuacji niepewności prawnej.

Biorąc powyższe pod uwagę, można sformułować kluczową dla niniejszego opracowania hipotezę, że odejście od literalnego brzmienia przepisów podczas stosowania prawa administracyjnego, przekroczenie granicy wykładni językowej, wykładnia twórcza, w tym także aktywizm sędziowski, mogą naruszać zasadę trójpodziału władzy, zasadę praworządności, stanowić zagrożenie dla zasady pewności prawa, zasady zaufania do państwa i prawa, a co za tym idzie – dla bezpieczeństwa prawnego jednostki. W tym przypadku można również mówić o niepewności w szerszym kontekście – niepewności podmiotów administrujących. Innymi słowy, przypisanie prawodawcy racjonalności językowej może stanowić warunek zapewnienia bezpieczeństwa prawnego podmiotów administrowanego i administrującego³.

Coraz częściej – głównie w orzecznictwie sądowym – obserwujemy wychodzenie poza granice literalnego rozumienia tekstu prawnego, mamy do czynienia z twórczą wykładnią prawa czy też aktywizmem sędziowskim w celu poszukiwania reguły postępowania odpowiadającej systemowi wartości podmiotu (osoby) stosującego (stosującej) prawo. To zjawisko nasiliło się w ostatnich latach w obliczu tzw. kryzysu konstytucyjnego i próby reform ocenianego przeważnie krytycznie w społeczeństwie wymiaru sprawiedliwości.

W celu realizacji zamierzeń autora będzie wykorzystywana przede wszystkim metoda dogmatyczna, która uznawana jest za podstawową metodę badawczą w naukach prawnych, również w nauce prawa administracyjnego. Oczywiście nie jest to jedyna metoda wykorzystywana przez prawników administratywistów. Wśród innych metod można wymienić chociażby metody historyczną i prawnoporównawczą. Metoda dogmatyczna polega na egzegezie aktów normatywnych przy wykorzystaniu językowych i pozajęzykowych reguł wykładni prawa. Celem stosowania

³ Zob. L. Nowak, *Próba metodologicznej charakterystyki prawodawstwa*, Poznań 1968, s. 80–138; Z. Ziemiński, *Reguły interpretacyjne i ich rodzaje* [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 205.

tej metody jest ustalenie (odkodowanie zawartych w przepisach) sformalizowanych reguł działania (norm prawnych). Jednym z podstawowych zadań badacza (dotyczy to także podmiotu stosującego prawo) jest ustalenie pożądanego przez prawodawcę znaczenia poszczególnych regulacji (*ratio legis*) przy wykorzystaniu językowych i pozajęzykowych reguł wykładni tekstu prawnego. W procesie egzegezy konieczne jest często także sięgnięcie do reguł wykładni systemowej i celowościowej. Jest to spowodowane m.in. niejasnością tekstu aktu normatywnego, wewnętrzną sprzecznością przepisów, lukami w prawie, posługiwaniem się przez ustawodawcę pojęciami nieostrymi, klauzulami generalnymi.

2. Przekroczenie granic wykładni językowej, wykładnia twórcza, aktywizm sędziowski a niepewność sytuacji prawnej jednostki i podmiotu administrującego

Jak wspomniano we wprowadzeniu do niniejszego opracowania, wykładnia prawa jest przedmiotem analiz teoretyków prawa, zwłaszcza przedstawicieli teorii i filozofii prawa, ale także jest obszarem zainteresowania badaczy na gruncie poszczególnych gałęzi czy dziedzin prawa. Z uwagi na bardzo obszerną i ogólnie dostępną literaturę przedmiotu zagadnienia ogólne dotyczące wykładni prawa zostaną albo pominięte, albo ograniczone do niezbędnego minimum, stanowiąc tło dla zasadniczych rozważań będących tematem tego opracowania.

W tej części pracy należy zwrócić uwagę na poglądy Z. Ziemińskiego, który podkreślał, że: „Z założenia językowej racjonalności «prawodawcy» wyprowadza się regułę, iż jeśli przepis jednoznacznie w danym języku formułuje normę postępowania, to tak właśnie należy dany przepis rozumieć. Paremia *clara non sunt interpretanda* ma w gruncie rzeczy taki sens, że przy językowej jednoznaczności przepisu nie ma podstaw, by odwoływać się do innych reguł niż reguły językowe. Jednakże gdyby tak wyinterpretowana norma była w sposób jaskrawy społecznie niedorzeczna (*argumentum ab absurdo*) czy też niewątpliwie wskazywała zbyt wąski lub zbyt szeroki zakres zastosowania lub normowania, to

taką wykładnię należy mimo wszystko odrzucić⁴. Można zatem, jak wskazuje wspomniany wyżej autor⁵, lepiej odwoływać się do zasady *interpretatio cessat in claris*, czyli wykładnia kończy się po uzyskaniu jasnego rezultatu, niż *clara sunt interpretanda*.

W tym kontekście należy podkreślić możliwe różne rozumienie zasady *clara non sunt interpretanda*, na co zwraca uwagę M. Zirk-Sadowski. Zdaniem tego autora w pierwszym aspekcie „oznacza ona zakaz inicjowania interpretacji prawa, jeśli tekst prawny jest jasny w tzw. bezpośrednim rozumieniu. W drugim ujęciu zasadę tę rozumie się jako nakaz zatrzymania procedury interpretacyjnej, gdy wykładnia językowa jest uznana za wystarczającą. W celu wyraźnego zaznaczenia tych dwóch rozumień przytoczonej paremii zaproponowano, aby jej drugie znaczenie oddawać regułą *interpretatio cessat in claris*”⁶. Z punktu widzenia bezpieczeństwa prawnego jednostki zarówno pierwszy, jak i drugi sposób rozumienia zasady *clara non sunt interpretanda* może mieć jednakowe znaczenie, gdyż w tym przypadku cały czas przyjmujemy jako wiodące reguły językowe języka etnicznego, językowe reguły interpretacji wytworzone przez naukę prawa, a także sposób rozumienia tekstu prawnego narzucony przez prawodawcę (np. definicje legalne).

Warto zwrócić uwagę na poglądy doktryny, zgodnie z którymi wykładnia prawa nie wyklucza jego tworzenia, że interpretacja prawa – przy uwzględnieniu pewnych reguł i zasad – jest kreatywna i że „(...) zwykle dopuszczalnych jest wiele różnych rozumień tekstu”⁷, „(...) dokonywanie wykładni może wiązać się z wprowadzeniem do porządku prawnego nowości normatywnej”⁸. W teorii prawa wyróżnia się wykładnię

⁴ Z. Ziemiński, *Reguły interpretacyjne...*, s. 205.

⁵ Z. Ziemiński, *Reguły interpretacyjne...*, s. 205.

⁶ M. Zirk-Sadowski, *Problemy wykładni...*, s. 223.

⁷ P. Marcisz, *Koncepcja tworzenia prawa...*, s. 42 i n.; zob. także: M. Cappelletti, *The Law-Making Power of the Judge and Its Limits: A Comparative Analysis*, „Monash University Law Review” 1981/1/8, s. 15 i n., <http://classic.austlii.edu.au/au/journals/MonashULawRw/1981/8.html> (dostęp: 1.09.2022 r.).

⁸ P. Marcisz, *Koncepcja tworzenia prawa...*, s. 42.

deklaratoryjną, której celem jest odtworzenie normy, oraz wykładnię konstytutywną, która nie wyklucza twórczej interpretacji przepisów⁹.

Biorąc powyższe pod uwagę, można zadać pytania, gdzie leżą granice wykładni prawa, która – zdaniem powoływanych przedstawicieli doktryny – ma nie wykluczać jego tworzenia. Czy rekonstruowana reguła zachowania ma odpowiadać tylko systemowi wartości uważanych za właściwe dla podmiotu stosującego prawo, z czym niestety coraz częściej mamy do czynienia, czy może systemowi wartości reprezentowanych przez większość społeczeństwa? Zdaniem autora wątpliwości z punktu widzenia bezpieczeństwa prawnego jednostki może budzić przekraczanie granic wykładni językowej, wykładnia twórcza, aktywizm sędziowski, co już wyżej zasygnalizowano.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny w jednym z orzeczeń opowiedział się przeciwko tworzeniu nowych norm w drodze wykładni prawa. Zdaniem Trybunału „wykładnia ustalana przez Trybunał Konstytucyjny nie jest i nie może być tworzeniem norm prawnych, lecz jest ustalaniem właściwego rozumienia treści norm prawnych wyrażonych w przepisach ustawowych”¹⁰. Podobnie w tej sprawie wypowiedział się Sąd Najwyższy, który w jednej z uchwał odrzuca możliwość ekstremalnie dynamicznej i funkcjonalnej wykładni przepisu, wykraczającej poza jego językowy sens i w sytuacji, gdy przepis traci swoje uzasadnienie, wyraża postulat interwencji ustawodawcy¹¹. Na wymóg posłużenia się w pierwszej kolejności wykładnią językową wskazywano także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z 13.06.2003 r. przyjął, że: „Punktem wyjścia dla wszelkiej interpretacji prawa jest bez wątpienia wykładnia językowa, która jednocześnie zakreśla jej granice w ramach możliwego sensu słów zawartych w tekście prawnym. Jedną z podstawowych zasad wykładni językowej jest domniemanie języka potocznego, co oznacza, że tak daleko, jak to możliwe – nadajemy zwrotom prawnym znaczenie występujące

⁹ L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 16.

¹⁰ Uchwała TK z 7.03.1995 r., W 9/94, OTK 1995/1, poz. 20.

¹¹ Uchwała SN (7) z 28.02.1991 r., III PZP 24/90, OSNC 1991/7, poz. 80.

w języku potocznym, chyba że istnieją dostateczne racje przypisywania im swoistego znaczenia prawnego¹².

Z kolei Sąd Najwyższy w wyroku z 8.01.1993 r. wyraził pogląd, że: „Wykładnia gramatyczno-słownikowa jest bowiem tylko jednym z przyjmowanych powszechnie w rozumowaniu prawniczym sposobów wykładni, a wnioski z niej płynące mogą być również często mylące i prowadzić do merytorycznie błędnych, niezgodnych z rzeczywistymi intencjami ustawodawcy, a w końcu również czasami do niesprawiedliwych i krzywdzących stronę procesu rezultatów. Dlatego też musi być ona uzupełniona wnioskami płynącymi z zastosowania innych rodzajów wykładni: historycznej, systemowej, funkcjonalnej, logicznej, a wreszcie – jeśli nie przede wszystkim – celowościowej, która w odniesieniu do indywidualnych spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych uznana jest za najodpowiedniejszą i najlepiej prowadzącą do rozszyfrowywania intencji i celów ustawodawcy¹³.

W tym kontekście należy zaznaczyć, że w jednym z wyroków Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż „proces wykładni prawa nie może ograniczać się do dyrektyw językowych. Zauważa się, że zastosowanie dyrektyw funkcjonalnych i systemowych może prowadzić do odrzucenia rezultatów wykładni językowej, nawet gdy wykładnia ta prowadzi do jednoznacznych rezultatów¹⁴.

Przytoczone powyżej wypowiedzi judykatury dowodzą, że w orzecnictwie nie ma jednolitości poglądów na kwestie dopuszczalności i zakresu wykraczania poza granice wykładni językowej, twórczej wykładni prawa czy też aktywizmu sędziowskiego.

Pojęcie wykładni twórczej może być różnie rozumiane. Po pierwsze, jako wykroczenie poza granice wykładni językowej (sięgnięcie po pozado-

¹² Wyrok NSA w Łodzi z 13.06.2003 r., I SA/Łd 2190/01, POP 2004/2, poz. 27; zob. także wyrok NSA z 14.01.2005 r., FSK 1218/04, POP 2005/4, poz. 83.

¹³ Wyrok SN z 8.01.1993 r., III ARN 84/92, OSNCP 1993/10, poz. 183; zob. także uchwałę SN z 7.03.1995 r., III AZP 2/95, OSNAPiUS 1995/15, poz. 182.

¹⁴ Wyrok NSA z 12.10.2021 r., I OSK 484/21, CBOSA; zob. także uchwałę NSA (7) z 10.12.2009 r., I OPS 8/09, CBOSA.

słowne, pozajęzykowe rozumienie tekstu aktu normatywnego – treści normy), po drugie, jako tworzenie nowych norm bądź modyfikowanie znaczenia norm już istniejących. W tym ostatnim przypadku mielibyśmy do czynienia z pewną nowością normatywną.

Jak się wydaje, sięganie po reguły wykładni systemowej czy celowościowej nie musi oznaczać tworzenia nowej normy, a jedynie ustalenie treści (rekonstrukcję) normy zakodowanej w przepisach przy wykorzystaniu bardziej złożonych reguł (pozajęzykowych) egzegezy tekstu prawnego. Cały czas będzie to ta sama norma, którą chciał ustawodawca wprowadzić do systemu prawnego. Ta sama norma mogłaby wynikać *explicite, expressis verbis* z treści aktu normatywnego, ale z różnych powodów tak się nie stało i jej zrekonstruowanie wymaga bardziej złożonych czynności myślowych aniżeli sięganie do reguł wykładni gramatycznej.

Podobnie rzecz się ma w przypadku tzw. aktywizmu sędziowskiego, często utożsamianego z amerykańskim czy też anglosaskim modelem stosowania prawa i odnoszonego do relacji pomiędzy orzecznictwem a polityką czy też do pozaprawnych motywów rozstrzygnięć implikowanych chęcią wpływania na wydarzenia polityczne¹⁵. W niniejszym opracowaniu pojęcie aktywizmu sędziowskiego będzie rozumiane szeroko i będą obejmowane nim też różne formy twórczej wykładni prawa, również jako odejście od wyników językowej egzegezy prawa.

Co warto podkreślić, twórcza wykładnia prawa rozumiana zarówno szeroko, jak i wąsko, a także aktywizm sędziowski nie muszą być z góry czymś złym, ale powinny być obwarowane jasnymi i możliwie stałymi zasadami, regułami, determinantami gwarantującymi stabilizację sytuacji prawnej podmiotów prawa. W literaturze słusznie zauważa się, że np. sądy administracyjne mają swój udział w kształtowaniu ładu prawnego nie tylko poprzez derogację aktów normatywnych wadliwych (np. wykraczających poza upoważnienie ustawowe aktów prawa

¹⁵ P. Skuczyński, *Aktywizm sędziowski a etyka sędziowska w Polsce. Uwagi w stulecie niepodległości*, https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/17781/Aktywizm_sedziowski_a_etyka_sedziowska_w_Polsce_Uwagi_w_stulecie_niepodleg%20osci.pdf?sequence=1 (dostęp: 1.09.2022 r.).

miejscowego), lecz także w wyniku wykładni prawa cechującego się niestabilnością, niespójnością, brakiem przejrzystości, sprzecznością z zasadami Konstytucji RP i innymi aktami normatywnymi wyższego rzędu, wadliwą techniką legislacyjną, lukami, nadmierną kazuistyką, nadmierną ingerencją w sferę wolności i praw jednostki – prawa, którego stosowanie stwarza poważne trudności¹⁶. Jak podkreśla J. Dziedzic: „Rzeczą powszechnie wiadomą jest, że z konsekwencjami błędów i ułomności legislacji muszą radzić sobie organy stosujące prawo, w tym sądy administracyjne. Należy zatem uznać, iż działanie tych właśnie organów może prowadzić do uzdrowienia procesu tworzenia prawa administracyjnego, które swym zakresem obejmuje szerokie spektrum życia publicznego, najgłębiej wkraczającego w sferę praw i wolności obywateli”¹⁷. Oczywiście trudno się z tym poglądem nie zgodzić. Także z postulatem wypracowania przez doktrynę i orzecznictwo takich dyrektyw wykładni, które zobiektywizują proces ustalania znaczenia języka prawnego w dążeniu do zapewnienia realizacji wartości chronionych przez prawo, z zachowaniem ich hierarchii¹⁸.

Jak wspomniano wyżej, coraz częściej jednak – głównie w orzecznictwie sądowym – obserwujemy wychodzenie poza granice literalnego rozumienia tekstu prawnego w celu poszukiwania reguły postępowania odpowiadającej systemowi wartości stosującego prawo. To zjawisko czystego aktywizmu sędziowskiego nasiliło się w ostatnich latach w Polsce w obliczu tzw. kryzysu konstytucyjnego, próby reform wymiaru sprawiedliwości, zaostrej się walki politycznej, sporów kulturowych w społeczeństwie. Uznaniowe wychodzenie poza literalne rozumienie tekstu prawnego w procesie interpretacji i stosowania prawa administracyjnego może być źródłem niepewności prawnej jednostki i stanowić zagrożenie dla jej bezpieczeństwa prawnego. Negatywne konsekwencje tego typu sytuacji mogą dotyczyć także organu administracji publicznej bądź innego podmiotu administrującego. Przekraczanie granic wykład-

¹⁶ J. Dziedzic, *Sądowa kontrola administracji...*, s. 131; Z. Szonert, *Sędzia administracyjny w procesie przekształceń ustrojowych* [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 422.

¹⁷ J. Dziedzic, *Sądowa kontrola administracji...*, s. 132.

¹⁸ J. Dziedzic, *Sądowa kontrola administracji...*, s. 133–134.

ni językowej może stanowić zagrożenie dla zasady pewności prawa, zaufania do państwa i prawa i zasady bezpieczeństwa prawnego, a przede wszystkim może dojść do naruszenia zasady trójpodziału władzy i zasady praworządności w wyniku zastępowania ustawodawcy przez sądy i w efekcie doprowadzić do negatywnego zjawiska regionalizacji, partykularyzacji wykładni czy nawet do działania *contra legem*. Pogląd autora o możliwej marginalizacji takich wartości, jak bezpieczeństwo prawne, pewność prawa, poczucie zaufania do państwa i prawa w przypadku odchodzenia od wykładni literalnej na rzecz wykładni funkcjonalnej lub celowościowej czy też poszukiwania trudnego do uchwycenia ducha prawa nie jest odosobniony w doktrynie. Przykładowo Z. Duniewska trafnie zauważa, że: „Nie umniejszając znaczenia wykładni funkcjonalnej i celowościowej, trudno jednak nie dostrzec niebezpieczeństwa z nią związanego. Może ona być dogodnym instrumentem arbitralnego określenia przez interpretującego funkcji lub celu normy. Wyznaczenie funkcji i celu unormowania nie jest często prostym zadaniem (choćby ze względu na sposób zbiorowego podejmowania decyzji o treści obowiązującego aktu). Cel i funkcje nie zawsze są jasno wyrażone przez prawodawcę (niekiedy zwłaszcza cel wskazany jest wprost w preambule bądź w przepisach aktu). Pomocne wówczas mogą okazać się np. projekty aktu czy analiza dyskusji poprzedzających jego ustanowienie. Jednak dla przeciętnego adresata normy, zobowiązanego konstytucyjnie do przestrzegania prawa, którym najczęściej jest osoba niedysponująca umiejętnościami i wykształceniem prawniczym, ważne i uchwytne jest to, co jest zapisane i z czym może się on zapoznać, sięgając do tekstu prawnego. Nie można zarzucać naruszenia prawa, jeśli stosujący się do nakazów lub zakazów prawnych albo realizujący prawo postąpił w sposób (choćby jeden z możliwych) odpowiadający literze prawa. Reguła ta powinna być tym bardziej wiążąca, jeśli tekst prawny jest jednoznaczny”¹⁹.

Zdaniem autora niniejszego opracowania wiele zastrzeżeń może budzić pogląd o dopuszczalności prawotwórstwa sądowego wyrażony np. przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 1.06.2006 r.,

¹⁹ Z. Duniewska, *Wykładnia prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2021, s. 304.

zgodnie z którym gdy sądy stwierdzają, że jest złe prawo finansowe, to wówczas sędziowie mają konstytucyjny obowiązek wydawania orzeczeń precedensowych *contra legem*²⁰. Twierdzenie, że w tym przypadku nie mamy do czynienia z tworzeniem prawa przez sądy, lecz z twórczym stosowaniem prawa²¹, nie jest przekonywujące. Faktem jest, że granica pomiędzy tworzeniem prawa a jego stosowaniem jest trudna do uchwycenia. Uznanie jednak wyroku *contra legem* jako twórczego stosowania prawa może budzić wątpliwości. Natomiast mniej zastrzeżeń budzi wydawanie wyroków precedensowych *praeter legem* w sytuacji niemożliwości objęcia zakresem normy danego przypadku.

Oczywiście całkowite wyeliminowanie tzw. władzy dyskrejonalnej czy innych rozwiązań pozwalających na pewną elastyczność w stosowaniu prawa nie jest możliwe, biorąc chociażby pod uwagę złożoność i dynamikę stosunków społecznych regulowanych przez prawo administracyjne. Prawo administracyjne i jego wykładnia mają przyczyniać się do skutecznego wykonywania zadań administracji publicznej. Nie może to jednak odbywać się kosztem naruszenia pewności obrotu prawnego i poczucia stabilności sytuacji prawnej jednostki, skutkować utratą poczucia stałości prawa, zaufania do państwa i prawa, ale ma służyć ochronie praw nabytych w dobrej wierze²². „Tekst prawa nie może być interpretowany w taki sposób, aby interpretacja przeczyła literze prawa. Obojętne jest przy tym, czy ta litera prawa umieszczona jest w tekście ustawy interpretowanej, czy w tekście ustawy jakiegokolwiek innej, obowiązującej”²³.

Podobne zastrzeżenia może wywoływać tzw. hierarchiczna wykładnia prawa i ocena konstytucyjności normy prawnej przez sądy, eufemistycznie często określana mianem prokonstytucyjnej wykładni ustawy, czyli użycie pewnej figury stylistycznej, polegającej na sformułowaniu wypowiedzi w taki sposób, aby ukryć w istocie przełamanie, potwierdzonej i ugruntowanej w orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego,

²⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z 1.06.2006 r., I SA/Po 809/05, POP 2007/1, poz. 5.

²¹ J. Dziedzic, *Sądowa kontrola administracji...*, s. 140.

²² J. Starościak, *Problemy interpretacji prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, red. J. Starościak, Ossolineum 1977, s. 166.

²³ J. Starościak, *Problemy interpretacji...*, s. 166.

zasady domniemania konstytucyjności ustawy, że normy są „zgodne z Konstytucją, dopóki w postępowaniu przed Trybunałem nie zostanie udowodnione, że jest inaczej. *De lege lata* domniemanie to jest jednym z fundamentów systemu prawnego państwa i o jego uchyleniu można mówić dopiero wraz z publicznym ogłoszeniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego”²⁴. W powołanym wyżej wyroku z 1.06.2006 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu przyjął, że: „Jeżeli ustawodawca przekroczy konstytucyjnie określone granice stanowienia prawa, to w indywidualnych sprawach sąd administracyjny uprawniony jest do stwierdzenia, iż w konkretnej sprawie zostały naruszone przepisy konstytucji, a decyzja organu podatkowego opierająca się o przepisy prawa stanowionego sprzecznego z konstytucją nie może być akceptowana. W doktrynie prawa finansowego niejednokrotnie już wskazywano na to, że gdy stanowione prawo jest «złe», ważne jest, by za ustawodawcę «myślał i działał» w interesie obywatela sędzia administracyjny, wykorzystując dany mu w imieniu Państwa oręż w postaci orzeczenia sądowego”²⁵.

Jeśli przyjmiemy, że możliwość oceny konstytucyjności przepisów (prokonstytucyjnej wykładni prawa) ma każdy sędzia, to konsekwentnie należałoby przyjąć, że również inne organy władzy publicznej oraz podmioty administrujące taką możliwością dysponują. Przecież przepis art. 8 Konstytucji RP i zawarta w nim norma-zasada bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej nie zawiera żadnych ograniczeń podmiotowych.

W kontekście powyższych rozważań warto sięgnąć do doktryny austriackiej, gdzie oczywiście dopuszcza się różne rodzaje wykładni prawa administracyjnego (*Wortinterpretation, historische Interpretation, systematische Interpretation, teleologische Interpretation*), przy czym szczególne znaczenie ma wykładnia językowa²⁶. Jak podkreślają A. Kahl i K. Weber, w prawie administracyjnym stosowana jest często zasada wykładni, która nakazuje interpretować przepisy w taki sposób, aby

²⁴ Wyrok TK z 9.03.2016 r., K 47/15, OTK-A 2018, poz. 31.

²⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z 1.06.2006 r., I SA/Po 809/05, POP 2007/1, poz. 5.

²⁶ A. Kahl, K. Weber, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, facultas.wuv, Wien 2011, s. 56–57.

normy były zgodne z prawem nadrzędnym (*Grundsatz der rechtskonformen Interpretation, verfassungskonforme Interpretation, gesetzeskonforme Interpretation*), jednakże dotyczy to przypadków wątpliwych, tj. gdy mamy do czynienia z różnymi równoważnymi wariantami wykładni (jest kilka równoważnych wariantów znaczenia tekstu prawnego/rezultatów wykładni). Natomiast gdy treść ustawy jest wyraźnie sprzeczna z Konstytucją RP, wówczas prokonstytucyjna wykładnia nie jest dopuszczalna i ustawa powinna być poddana kontroli konstytucyjności i ewentualnie uchylona w tym trybie²⁷.

3. Wnioski końcowe

Przeprowadzona w niniejszym opracowaniu analiza pozwala na sformułowanie tezy, zgodnie z którą odejście od literalnego brzmienia przepisów, zwłaszcza gdy tekst prawny jest jednoznaczny, czyli przekroczenie granic wykładni językowej podczas interpretacji i stosowania prawa administracyjnego, wykładnia twórcza, aktywizm sędziowski mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa prawnego jednostki, a także prowadzić do niepewności podmiotów administrujących (stosujących prawo administracyjne). Innymi słowy, przypisanie prawodawcy racjonalności językowej może stanowić warunek zapewnienia bezpieczeństwa prawnego podmiotów administrowanego i administrującego. W przypadku niebudzącej wątpliwości językowej jednoznaczności przepisu prawa administracyjnego (*ius certus*) odwoływanie się do innych reguł wykładni niż reguły językowe, powoływanie się na cel, intencje, ducha prawa – poza przypadkami rzeczywiście nieakceptowalnych rezultatów egzegezy tekstu prawnego – może implikować niepewność sytuacji prawnej jednostki, a także być źródłem niepewności dla podmiotu administrującego, który wydał decyzję w procesie stosowania prawa; może prowadzić do negatywnego zjawiska regionalizacji, partykularyzacji wykładni (wykładni regionalnej, partykularnej), a nawet być zakwali-

²⁷ A. Kahl, K. Weber, *Allgemeines...*, s. 58; zob. także L. Khakzadeh, *Die verfassungskonforme Interpretation in der Judikatur des VfGH*, „Zeitschrift für öffentliches Recht” 2006/2, Band 61, s. 201–222.

fikowane jako działanie naruszające prawo czy też prowadzące w imię różnych interesów do tworzenia nieprzewidzianych prawem regulacji.

Powyższe podejście do problemu interpretacji prawa nie może oznaczać całkowitej rezygnacji z sięgania po bardziej złożone reguły wykładni prawa, z wykładni konstytucyjnej, dynamicznej, twórczej, ale musi to następować w oparciu o możliwie obiektywne kryteria, reguły, zasady pozwalające odpowiedzieć obywatelom i organom na pytanie, które rozumienie przepisu należy uznać za właściwe. Co warto podkreślić, jasny z punktu widzenia językowego tekst może budzić wątpliwości dotyczące celowości, słuszności, sprawiedliwości, ale ocena ta nie może być dokonywana li tylko w oparciu o system wartości osoby stosującej prawo, gdyż rodzi to ryzyko dowolnej wykładni i tym samym narusza zasadę pewności prawa. Można zadać pytanie, czy w tym ostatnim przypadku mamy jeszcze do czynienia z wykładnią prawa, czy może z prywatną opinią stosującego prawo. Wzięcie pod uwagę zobiektywizowanego kryterium aksjologicznego może mieć kluczowe znaczenie dla akceptowalnej społecznie wykładni prawa.

Wątpliwości i podobne skutki w postaci naruszenia zasady pewności prawa może wywoływać także arbitralna ocena konstytucyjności normy prawnej przez sądy, często określana mianem prokonstytucyjnej wykładni ustawy, która prowadzi do nadania normie innej treści, aniżeli oczekiwał tego ustawodawca, czyli w istocie przełamanie, potwierdzonej i ugruntowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zasady domniemania konstytucyjności ustawy.

W konkluzji można również sformułować pewne postulaty adresowane do podmiotów tworzących prawo dotyczące zachowania możliwie najwyższych standardów legislacji, tj. żeby w tekstach aktów normatywnych były sformułowania jasne, precyzyjne, niesprzeczne z innymi regulacjami prawnymi. Ponadto, żeby podmioty te unikały posługiwania się klauzulami generalnymi, zwrotami i pojęciami nieostryimi, wieloznacznymi, wartościującymi, a także instytucją uznania administracyjnego. Zasadniczo chodzi o ograniczenie do minimum konieczności sięgania do innych reguł niż reguły językowe. Jak trafnie zauważa A. Bielska-Brodziak, odnosząc się do ustaw podatkowych, bez specjalistycznej

wiedzy o interpretacji ustaw są one praktycznie nieczytelne, a powinny być zrozumiałe, jasne i precyzyjne²⁸.

Z kolei od podmiotów stosujących prawo administracyjne można oczekiwać, że będą sięgały do wykładni pozajęzykowej tylko wówczas, gdy rekonstrukcja normy prawnej (reguły działania) rzeczywiście będzie niemożliwa w oparciu o reguły językowe. Stosowanie dyrektyw systemowych, funkcjonalnych, celowościowych itp. powinno mieć charakter wyjątkowy, usprawiedliwiony trudnościami w ustaleniu jednoznacznej wypowiedzi normatywnej. Podczas interpretacji i stosowania prawa należy poszukiwać reguły postępowania najpełniej odpowiadającej systemowi wartości ustawodawcy odzwierciedlającego wolę suwerena, a nie podmiotu stosującego prawo.

Biorąc pod uwagę powyższe postulaty, można ograniczyć niepewność sytuacji prawnej jednostki oraz podmiotów administrujących, co jest szczególnie istotne w przypadku prawa administracyjnego, które nadal przede wszystkim władczo ingeruje w sferę prawną obywatela.

Bibliografia

- Bielska-Brodziak A., *Orzecznictwo NSA w sprawach podatkowych. Językowa granica wykładni*, „Radca Prawny” 2006/2
- Cappelletti M., *The Law-Making Power of the Judge and Its Limits: A Comparative Analysis*, „Monash University Law Review” 1981/1/8
- Carrisi D., z wł. przełożył J. Jackowicz, *Trybunał dusz*, Warszawa 2020
- Celińska-Grzegorzczak K., *Celowościowe dyrektywy wykładni w orzecznictwie sądów administracyjnych* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego*, t. IV, *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak, Warszawa 2012
- Duniewska Z., *Wykładnia prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2021
- Dziedzic J., *Sądowa kontrola administracji a wykładnia twórcza* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego*, t. IV, *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak, Warszawa 2012

²⁸ A. Bielska-Brodziak, *Orzecznictwo NSA...*, s. 79.

- Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006
- Kahl A., Weber K., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, facultas.wuv, Wien 2011
- Khakzadeh L., *Die verfassungskonforme Interpretation in der Judikatur des VfGH*, „Zeitschrift für öffentliches Recht” 2006/2, Band 61
- Marcisz M., *Koncepcja tworzenia prawa przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2015
- Morawski L., *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002
- Nowak L., *Próba metodologicznej charakterystyki prawodawstwa*, Poznań 1968
- Skuczyński P., *Aktywizm sędziowski a etyka sędziowska w Polsce. Uwagi w stulecie niepodległości*, https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/17781/Aktywizm_sedziowski_a_etyka_sedziowska_w_Polsce_Uwagi_w_stulecie_niepodleg%20osci.pdf?sequence=1 (dostęp 1.09.2022 r.).
- Smoktunowicz E., *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1994
- Spyra T., *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granica wykładni*, Kraków 2006
- Starościak J., *Problemy interpretacji prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, red. J. Starościak, Ossolineum 1977
- Szonert Z., *Sędzia administracyjny w procesie przekształceń ustrojowych* [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005
- Tarno J.P., *Naczelnny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 1999
- Ziemiński Z., *Reguły interpretacyjne i ich rodzaje* [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994
- Zirk-Sadowski M., *Problemy wykładni językowej w prawie administracyjnym* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015

Orzecznictwo

- Uchwała TK z 7.03.1995 r., W 9/94, OTK 1995/1, poz. 20
- Uchwała SN (7) z 28.02.1991 r., III PZP 24/90, OSNC 1991/7, poz. 80
- Uchwała SN z 7.03.1995 r., III AZP 2/95, OSNAPiUS 1995/15, poz. 182
- Uchwała NSA (7) z 10.12.2009 r., I OPS 8/09, CBOSA
- Wyrok TK z 9.03.2016 r., K 47/15, OTK-A 2018, poz. 31
- Wyrok SN z 8.01.1993 r., III ARN 84/92, OSNCP 1993/10, poz. 183
- Wyrok NSA w Łodzi z 13.06.2003 r., I SA/Łd 2190/01, POP 2004/2, poz. 27
- Wyrok NSA z 14.01.2005 r., FSK 1218/04, POP 2005/4, poz. 83

Wyrok NSA z 12.10.2021 r., I OSK 484/21, CBOSA

Wyrok WSA w Poznaniu z 1.06.2006 r., I SA/Po 809/05, POP 2007/1, poz. 5

Piotr Ruczkowski [ORCID: 0000-0003-4344-9417] – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, Zakład Prawa Administracyjnego i Nauk o Administracji.

Przemysław Wilczyński

ATRYBUTY SŁUŻEBNEJ FUNKCJI PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

1. Wprowadzenie

W doktrynie pojęcie funkcji prawa administracyjnego zwykle odnośzone jest do skutków bezpośrednich bądź pośrednich, jakie prawo to wywołuje¹ – do dróg oddziaływania przepisów tego prawa na stosunki społeczne². Tak ujmowana funkcja stanowi odwzorowanie celów stawianych przed organami władzy publicznej i innymi podmiotami prawa administracyjnego. W przeciwieństwie do celu funkcja rozpatrywana jest w szerszej i dłuższej (temporalnie) perspektywie³ – funkcja postrzegana jest jako projekcja celów, ich refleks. Jakkolwiek funkcje prawa administracyjnego i funkcje administracji publicznej są korelacyjne, to jednak chociażby z uwagi na zakres podmiotowy tych funkcji nie można ich ze sobą utożsamiać. Rozważania zawarte w niniejszym tekście koncentrują się na dwóch, wyznaczonych temacie, funkcjach prawa administracyjnego – służbie i rządzie. Nie są to funkcje *stricto norma-*

¹ Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 105.

² Por. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, PiP 1987/12, s. 18.

³ T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1992/217, s. 7. T. Kuta wyróżniał trzy funkcje współczesnej mu administracji publicznej: reglamentacyjno-porządkową, organizacyjną oraz wykonawczą.

tywne (funkcje wewnętrzne tkwiące w samym prawie, związane z jego istotą, wynikające z jego normatywnego charakteru), ale raczej funkcje społeczne – zdeterminowane rzeczywistością społeczną, wyróżnione w oparciu o założenie, że między normami prawnymi a rzeczywistością społeczną (w tym obowiązującym w danym społeczeństwie systemem aksjologicznym) istnieje silna korelacja⁴.

W niniejszych rozważaniach przyjęte zostało obecne na gruncie doktryny założenie o jedności aksjologicznej prawa na płaszczyźnie wewnętrznej, tzn. w zakresie relacji pomiędzy poszczególnymi grupami norm prawa administracyjnego. Chodzi o uznanie na gruncie wartości, którym służyć ma prawo administracyjne, jedności norm zaliczanych do prawa administracyjnego materialnego, ustrojowego i procesowego (w tym również sądownoadministracyjnego)⁵. Jakkolwiek celowość wskazanego wyżej różnicowania norm prawa administracyjnego w niektórych ujęciach badawczych jest zasadna, a nawet nieodzowna, to jak się wydaje, na fundamencie aksjologicznym, w kontekście omawiania zasadniczej funkcji prawa administracyjnego (w perspektywie tej funkcji), wyżej wskazana dyferencjacja tych norm nie jest konieczna⁶. Choć urzeczywistnianie wartości prawa administracyjnego dokonuje się nieco inaczej w przypadku norm poszczególnych grup – innymi metodami i instrumentami, w oparciu o różne zasady szczegółowe, to jednak subsydiarnie i w równej mierze wszystkie te normy służą (służyć powinny) dobru jednostki i wspólnoty. Odmienne są sposoby pełnienia przez nie służby, ale jeden cel.

⁴ Warto jednak zauważyć, że w doktrynie dokonuje się od lat szeregu klasyfikacji funkcji prawa administracyjnego. Wskazuje się m.in. funkcje generalne i szczegółowe, pierwotne i wtórne, funkcje, które odnoszone są do całego prawa administracyjnego bądź też do jego części, funkcje główne i uboczne, stałe i zmienne. Z. Duniewska, *Prawo administracyjne...*, s. 105–106.

⁵ Por. J. Zimmermann, *Jedność prawa administracyjnego* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 811.

⁶ Na jedność teleologiczną funkcji prawa administracyjnego, opartą na determinacji pierwszoplanowym celem (wartością) tego prawa, jaką jest dobro człowieka i tworzonych przez niego wspólnot, zwraca uwagę Z. Duniewska. Por. Z. Duniewska, *Prawo administracyjne...*, s. 105–106.

Fundamentem dla niniejszych rozważań jest koncepcja człowieka, jego wspólnot oraz szeroko rozumianego państwa przyjęta w polskiej ustawie zasadniczej – obecna tam wizja filozoficzna, społeczna, ale i prawna. Na jej tle funkcją prawa administracyjnego jest służba człowiekowi i wspólnocie. Mówienie w jej świetle o rządach prawa administracyjnego zasadne jest tylko w odniesieniu do administracji publicznej i sądów administracyjnych, przy czym nawet i w tym wymiarze nie można abstrahować od perspektywy służby jednostce i jej wspólnotom⁷.

Służba prawa administracyjnego wobec człowieka w jego osobowym i wspólnotowym wymiarze wydaje się na tle postanowień Konstytucji RP aksjomatem. Niemniej, aby prawo administracyjne faktycznie posiadało taki charakter, zaistnieć musi zarówno szereg okoliczności związanych bezpośrednio z tym prawem, jak i dotyczących się całego systemu, które sprawią, że służba ta nie będzie jedynie deklaracją ustawy zasadniczej, ale stanie się elementem otaczającej nas rzeczywistości. W niniejszych rozważaniach niektóre z tych okoliczności (atrybutów) poddane zostaną refleksji.

2. Stabilność i pewność aksjologiczna prawa administracyjnego

Prawo administracyjne musi posiadać swoją stabilną warstwę aksjologiczną opartą na strukturze wartości wskazanych w Konstytucji RP, stanowiącej nie tylko odbicie przyjętej w Polsce społecznej filozofii prawa, lecz także filozofii dobra, któremu to prawo ma służyć⁸. Podczas prac nad projektem Konstytucji RP podkreślano niejednokrotnie, że ustawa zasadnicza ma być w równym stopniu aktem jurydycznym, jak również manifestem wartości, wokół których zorganizowane będzie życie

⁷ Już nawet etymologia pojęcia prawa administracyjnego każe zwrócić wzrok ku służebności tego prawa. Czasownik *administro*, którego znaczenie dziś odnoszone bywa również do zarządu (choć, co trzeba podkreślić, czynionego w odróżnieniu od *dominor*, czy *impero* w imieniu tego, któremu służy władza), pierwotnie łączony był wyłącznie ze służbą, usługiwaniem, krzątaniem się czy podawaniem (do stołu).

⁸ Por. C. Martyniak, *Problem filozofii prawa. Filozofia prawa, jej przedmiot, metoda i podział*, Lublin 1949, s. 97.

wspólnoty obywatelskiej⁹. W toczących się wówczas dyskusjach deklarowana była konieczność przyjęcia wyraźnej ideologii prawa i ideologii prawniczej, która zapewniłaby systemowi prawa stabilność i wolność od doraźnych i partykularnych interesów politycznych, tak by system ten nie stał się „łatwym instrumentem zniewolenia”. Podkreślana była w związku z tym potrzeba otwartości systemu prawa na idee i wartości zewnętrzne nadające sens porządkowi społecznemu w ramach całego systemu społecznego¹⁰, na idee i wartości, które stanowić mogłyby nie tylko podstawę systemu prawnego, lecz przede wszystkim fundament zaistnienia i egzystencji społeczności zorganizowanej w państwo. Ostatecznie osią aksjologiczną ustawy zasadniczej jest z jednej strony człowiek z jego przyrodzoną godnością, z drugiej zaś oś tę wyznacza koncepcja społeczeństwa oparta na idei pomocniczości oraz idei dobra wspólnego (dobra urzeczywistnianego w warunkach wspólnoty), czy raczej idei dóbr wspólnych różnorodnych społeczności, mających charakter służebny i celowy – istniejących przez i dla człowieka dla zaspokajania pewnej kategorii jego potrzeb¹¹.

Fundament dla służebnej funkcji prawa administracyjnego odnaleźć można również w wartościach kształtujących urząd państwa polskiego. Od początku prac nad Konstytucją RP zasada demokratycznego państwa prawnego nie budziła wątpliwości – była czymś oczywistym, co powinno znaleźć się w ustawie zasadniczej – podobnie zresztą jak zasada suwerenności narodu¹². Na gruncie Konstytucji RP z 2.04.1997 r. Rzeczpospolita Polska nie jest państwem prawa, lecz państwem prawnym. Prawo nie jest podmiotem państwa, ale jego atrybutem i służą tych, dla których państwo zostało stworzone. Takie ujęcie jest koherentne wobec spójnej

⁹ P. Winczorek, uczestniczący w tych pracach, wskazywał, że część z uczestników dyskusji dążyła do wprowadzenia postanowień dających wprost wyraz preferowanym wartościom (np. wartości dobra wspólnego czy przyrodzonej godności osoby ludzkiej), inni zabiegali natomiast o usunięcie z jej tekstu odniesień do pojęć ogólnych, sugerując, by uniknąć w ustawie zasadniczej klauzul posiadających silne zabarwienie emocjonalne, których – w ich ocenie – zawartość jurydyczna jest wątpliwa. P. Winczorek, *Dyskusje konstytucyjne*, Warszawa 1996, s. 66.

¹⁰ K. Małecki, *Zmiany w aksjologicznych podstawach prawa jako wskaźnik jego tranzycji* [w:] *Dynamika wartości w prawie*, red. K. Pałeczki, Kraków 1997, s. 27–28.

¹¹ Por. C. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna*, Warszawa 2003, s. 517.

¹² P. Winczorek, *Dyskusje...*, s. 63.

koncepcji Rzeczypospolitej Polskiej, widocznej na tle szeregu innych postanowień ustawy zasadniczej – ujęcie to koresponduje z koncepcją człowieka z jego przyrodzoną godnością oraz z koncepcją społeczeństwa opartą na idei pomocniczości oraz idei dobra wspólnego. Podkreślić należy zarazem, że w postanowieniach Konstytucji RP demokratyzm i prawność państwa, jako jego organiczne cechy, odniesione zostały do perspektywy służby nie tylko poprzez powyższy kontekst, lecz także przez zawarty w art. 2 Konstytucji RP nakaz urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej. W świetle tej regulacji ani demokratyzm, ani prawność państwa nie powinny być postrzegane bez perspektywy urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej. W przeciwnym wypadku mogą się one stać wartościami autonomicznymi ze wszystkimi tego konsekwencjami, w tym autonomicznym wobec suwerena oraz człowieka i jego wspólnot systemem władzy prawa (rządami prawa). Podkreślić należy też, że służba, jaka wpisana została w polski porządek konstytucyjny, jest w znacznym stopniu spersonalizowana. Postrzegać należy ją raczej jako posługę człowiekowi, która przyjmować może również postać działań nakierowanych na dobro poszczególnych wspólnot, niż jako służbę abstrakcyjnym zbiorowym podmiotom prawa.

3. Ukierunkowanie na dobro wspólne

Kiedy w doktrynie definiuje się prawo administracyjne, czyni się to niekiedy poprzez odniesienie go do realizacji przez podmioty administrujące wartości kwalifikowanych ze względu na dobro wspólne. Takie ujęcie prawa administracyjnego oparte jest na przekonaniu, że realizacja dobra wspólnego jest istotą tego prawa, jego zasadniczym celem, podstawową funkcją i zarazem paradygmatem. Deklarowane w polskiej ustawie zasadniczej dobro wspólne ma swój wymiar wspólnotowy (na różnych poziomach organizacji życia społecznego) oraz osobowy. Posiada ono również swój wymiar aksjologiczny (jest ukierunkowane na fundamentalne wartości) oraz wymiar moralny, obejmujący hierarchię wartości i relację do prawdy¹³. Oparte na fundamencie podstawowych

¹³ M. Zdyb, *Dobro wspólne w perspektywie artykułu 1 Konstytucji RP* [w:] Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001, s. 190.

wartości dobro wspólne, którego urzeczywistnianiu służyć ma prawo administracyjne, nie jest jednak konstrukcją teoretyczną i w tym sensie nie ma charakteru abstrakcyjnego. Jest ono właściwe konkretnej społeczności i konkretnym osobom, w konkretnym czasie i konkretnym miejscu¹⁴. Z tej perspektywy warunkiem koniecznym „służebności” prawa administracyjnego staje się przypisanie przez suwerena określonej treści dobru wspólnemu¹⁵ – w sensie fundamentalnym (w odniesieniu do pryncypiów, wartości zasadniczych), ale także i w sensie szczegółowym (w poszczególnych, poddanych regulacji administracyjnoprawnej obszarach stosunków społecznych). Nie może to być uczynione raz na zawsze – w przeciwnym wypadku szybko między normatywną treścią dobra wspólnego a rzeczywistym dobrem wspólnym pojawiać się będą coraz większe różnice. Obserwowany na co dzień kryzys wartości w przestrzeni publicznej, w tym również kryzys tradycyjnych wspólnot, sprawia, że konieczna jest ustawiczna refleksja aksjologiczna oraz normatywna jednoznaczna werbalizacja wartości. Czynione musi być to w odniesieniu do wartości fundamentalnych z punktu widzenia dobra osobowego i wspólnotowego, jak również tych, na których realizację nakierowane są poszczególne normy (grupy norm) prawa administracyjnego. W pracach nad Konstytucją RP obecny był m.in. pogląd, że sam demokratyczny ład ustrojowy, rozumiany jako ład proceduralny, jest już dostateczną, godną szacunku wartością, a inne wartości przemawiać powinny jedynie poprzez normy procedury, kompetencje władcze, instytucje ustrojowe, wolności i prawa obywatelskie¹⁶. Taki pogląd, zakładający w gruncie rzeczy nihilizm moralny, wydaje się nie do przyjęcia. Jak się słusznie podkreśla w doktrynie, teza o neutralności aksjologicznej państwa stoi w sprzeczności z samą naturą stanowionej normy prawnej, jako produktu racjonalnego wyboru¹⁷, stoi w sprzeczności również z koncepcją państwa jako środowiska urzeczywistniania dobra wspólnego.

¹⁴ Szerzej na temat dobra wspólnego w sferze administracji publicznej P. Wilczyński, *Dobro wspólne – aksjologiczny standard wykonywania władzy publicznej* [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rąbiega-Przyłęcka, Warszawa–Łódź 2019, s. 129–144.

¹⁵ Por. Ch. Delsol, *Esej o człowieku późnej nowoczesności*, przeł. M. Kowalska, Kraków 2003, s. 145.

¹⁶ P. Winczorek, *Dyskusje...*, s. 66.

¹⁷ P. Winczorek, *Dyskusje...*, s. 75.

Werbalizacja dobra wspólnego w państwie demokratycznym wymaga osiągnięcia konsensusu co do istoty tego dobra – oczywiście z zachowaniem warunku jego prawdziwości, przystawalności do rzeczywistości. To, czy w swej treści i odbiorze społecznym regulacja administracyjno-prawna będzie „prawem służby” czy „prawem rządu”, w ogromnej mierze zależeć będzie od zgody suwerena co do wartości, które w perspektywie tego dobra są (mają być) doniosłe. W grę wchodzić musi tu konsensus zarówno co do wartości fundamentalnych – właściwych dla całego systemu prawa, jak i wartości kwalifikowanych tym dobrem w poszczególnych sferach administracji publicznej. W tym kontekście istotna jest zgoda co do struktury aksjologicznej ustroju społecznego oraz systemu prawa – w tym konieczny jest konsensus co do tego, które z wartości deklarowanych w prawie mają znaczenie fundamentalne, zasadnicze, a które charakter służebny wobec tych pierwszych. Nie mniej ważne jest, by osiągnięty i deklarowany w procesie legislacyjnym konsensus aksjologiczny w odniesieniu do dobra wspólnego był rzeczywiście w prawie odzwierciedlany. Werbalizacja wartości kwalifikowanych dobrem wspólnym musi dokonywać się w sposób niebudzący wątpliwości – uniemożliwiający, a co najmniej utrudniający odmienne ustalenie ich miejsca w systemie i treści w procesach stosowania prawa administracyjnego.

Konsensus, o którym mowa wyżej (zgoda co do treści dobra wspólnego i wartości nim kwalifikowanych), to warunek konieczny służebnej funkcji prawa administracyjnego. Aby jednak mówić o służbie prawa, niezbędne jest porozumienie w zakresie tego, co łączy, a nie tego, co dzieli. Prawo administracyjne powinno powstawać, a potem funkcjonować jako wyraz zgody co do treści dobra, któremu służy. Jeśli prawo administracyjne opierać się będzie na tym, co dzieli (stanowiąc będzie jedynie swoisty „protokół rozbieżności”), to stanie się ono w swej istocie instrumentem rządu. Natomiast gdy oparte zostanie na tym, co łączy¹⁸, ma szansę być służą człowieka i wspólnoty. Na co dzień stosunkowo łatwo postrzegamy w perspektywie służby prawo administracji

¹⁸ Jak podkreśla Ch. Delsol, taka uniwersalna – przynajmniej dla danego narodu – treść może wynikać z inspiracji moralnej, religijnej, z przyjmowanej antropologii lub po prostu z pewnej wizji świata, ale musi istnieć, jeżeli ma funkcjonować prawo, które

świadczącej. Konsensus co do dobra wspólnego pozwala postrzegać tak również regulacje ograniczające wolności i prawa, a nawet sankcje administracyjne. Jeśli bowiem prawo jest sprawiedliwe, to z pewnością nie sprzeciwia się, odczytywanej przez pryzmat dobra osobowego i wspólnotowego, wolności człowieka, ale jej służy¹⁹.

4. Ukierunkowanie na prawdę

Aby prawo administracyjne mogło prawdziwie służyć, musi być nakierowane na prawdę o człowieku, jego wspólnotach oraz otaczającej rzeczywistości. Musi być ono wobec nich w każdej chwili koherentne. Powinno umożliwiać osiąganie dobra poszczególnych ludzi i dobra wspólnego – ze względu na konkretne osoby, które należą do konkretnej wspólnoty. Zarówno dobro osobowe, jak i dobro wspólne nie jest bowiem abstrakcyjne, lecz jest dobrem konkretnego człowieka i konkretnej wspólnoty. Służba prawa administracyjnego powinna być zatem służbą wsłuchującą się w potrzeby realnego człowieka i realnych wspólnot. Stąd też system prawa administracyjnego powinien zawierać instrumenty sygnalizacyjne co do ewentualnego asynchronizmu czy sprzeczności norm tego prawa z rzeczywistymi potrzebami człowieka (wspólnoty). Dokonać mogłoby się to np. poprzez wyposażenie w inicjatywę ustawodawczą Naczelnego Sądu Administracyjnego – wprowadzenie takiego uprawnienia do polskiego systemu prawnego pozwoliłoby sądowi dochodzić słusznej w jego ocenie regulacji bez przekraczania zakresu jego kompetencji²⁰. W kontekście rozważań na temat relacji prawa administracyjnego do rzeczywistości w pełni podzielić należy pogląd, że

skonkretyzuje to, czego dana wspólnota powinna bronić i co powinna wspólnie podejmować, realizować. Ch. Delsol, *Esej...*, s. 145.

¹⁹ Por. Jan Paweł II, *W ofiarnej służbie człowiekowi i społeczeństwu*, Homilia podczas Mszy św. w trakcie Jubileuszu Parlamentarzystów i Polityków, 5.11.2000 r.

²⁰ Niestety nierzadkie są orzeczenia sądów administracyjnych, które kwalifikować można jako „poprawiające” albo nawet „tworzące” prawo – orzeczenia wydawane *prae*, a nawet *contra legem*. Szerzej na ten temat P. Wilczyński, *Praworządność a zakres interpretacji norm ustawowych w procesach kontroli sądowoadministracyjnej. Uwagi na tle zjawiska „prawotwórstwa” sądów administracyjnych*, „Gubernaculum et Administratio” 2021/2(24), <https://czasopisma.ujd.edu.pl/index.php/GeT/issue/view/131/182> (dostęp: 1.09.2022 r.).

normom jako wypowiedziom powinnościowym nie można przypisać atrybutu prawdy, gdyż prawda jest obiektywną wartością usytuowaną poza systemem prawa – nie jest wartością samego prawa²¹. Prawo powinno jednak mieścić w sobie refleks prawdy wyrażający się w oparciu go na prawdzie oraz oddziaływaniu jego norm na rzeczywistość w sposób uwzględniający i szanujący prawdę.

Jak była o tym mowa, prawo administracyjne, które prawdziwie służyć miałyby człowiekowi i wspólnotom przez niego tworzonemu, nie może być zawieszone w aksjologicznej próżni. Nie może też jednak bazować na „wartościach” oraz wyrażających je pojęciach prawnych, zrelatywizowanych w debacie publicznej, a nierzadko też w procesach stosowania prawa, w stopniu wypaczającym ich pierwotne znaczenie, funkcję i cel. Pojęciom takim (i konstruowanym na ich bazie treściom normatywnym – posiadającym często już cechy sloganu) należałoby przywracać w miarę możliwości ich pierwotne, rzeczywiste znaczenie. Gdy nie jest to już możliwe, pojęcia takie powinny być eliminowane z przestrzeni publicznej (w tym z języka prawa administracyjnego) – jako wyraz poszukiwania i poszanowania prawdy. Szczególną rolę w tym zakresie odegrać może doktryna, która w odnajdywaniu sensu prawa administracyjnego, przełamując ograniczenia pozytywistycznej analizy, zdolna byłaby wykraczać poza to, co zastane w legislaturze i judykaturze. Niestety, wiele racji jest wciąż w stwierdzeniu, że skłonni jesteśmy raczej mówić o wartościach aniżeli o prawdzie, a dla unikania konfliktu uciekamy się nierzadko do swoistego demokratycznego sceptycyzmu czy relatywizmu. Tymczasem są wartości immanentne, które wynoszą swą „nietykalność” stąd, że dotyczą „prawdziwych wymagań człowieczeństwa, istoty ludzkiej natury, prawdy o strukturze ludzkiego bytu”²².

²¹ I. Niżnik-Dobosz, *Prawda jako cywilizacyjny wyznacznik działalności administracji publicznej* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UWr dra hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018, s. 344–345. Na tym tle zasadne staje się zresztą pytanie o podstawowy cel nauk prawnych. Nie jest nim poszukiwanie prawdy – w każdym razie w rozumieniu, jakie przyjmując można np. na gruncie nauk biologicznych.

²² J. Krucina, *Wyzwolenie społeczne*, Wrocław 1995, s. 218. Fundamentalne dla problemu relatywizmu pojęć prawniczych spostrzeżenia sformułował M. Zdyb. Por. M. Zdyb,

Jeśli prawo administracyjne ma służyć człowiekowi i wspólnocie, zakazane musi być w tej prawdzie.

5. Ukierunkowanie na pomocniczość i sprawiedliwość społeczną

Aby prawo administracyjne mogło służyć, oparte musi być na wizji człowieka wolnego i zarazem odpowiedzialnego za swój los. Służba prawa administracyjnego nie może polegać na otoczeniu człowieka i wspólnot, w których on funkcjonuje, pieczęią właściwą dla koncepcji państwa opiekuńczego. Konieczna jest w tym zakresie pomocniczość oparta na wskazanej wyżej wizji człowieka wolnego. Fundamentem pomocniczej służby prawa administracyjnego musi być uznanie podmiotowości i kompetencji człowieka oraz jego wspólnot, w tym uznanie zdolności do samostanowienia i samodzielności w zaspokajaniu swoich potrzeb. W prawie administracyjnym obecna powinna być perspektywa autonomicznej istoty ludzkiej – osoby wolnej, dumnie stojącej o własnych siłach²³, osoby odpowiedzialnej za swój los, której pragnieniem jest możliwość kreowania własnym wysiłkiem otaczającej ją rzeczywistości. W perspektywie tej poszanowana powinna być również przynależność człowieka do różnorodnych wspólnot i w konsekwencji uznane, poza *stricte* osobowym, również dobro wspólne (dobra wspólne)²⁴. Służba prawa administracyjnego musi być służbą adekwatną do potrzeb jej podmiotów – „wsłuchaną” w potrzeby tych, którym służy. Prawo administracyjne nie może być prawem opatrnościowym, opiekuńczym, ponieważ będzie wówczas prawem „bezmysłnym”²⁵.

Aksjologiczne dylematy służby publicznej [w:] *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk, Lublin–Warszawa 2010, s. 129 i n.

²³ Ontologiczną dumę człowieka, podobnie jak i ideę pomocniczości, Ch. Delsol wywodzi z personalizmu obecnego na gruncie kultury judeochrześcijańskiej. Por. wywiad z Ch. Delsol, *Państwo opiekuńcze jest zwyczajnie bezmyślne* [w:] M. Darmas, A. Koziński, *Jarżmo wielkości Francji. Francuscy intelektualiści o wyzwaniach XXI wieku*, Warszawa 2017, s. 43.

²⁴ Wywiad z Ch. Delsol, *Państwo opiekuńcze...*, s. 38, 43.

²⁵ Por. wywiad z Ch. Delsol, *Państwo opiekuńcze...*, s. 43.

Idea pomocniczości jest ideą służby również w wymiarze organizacyjnym – w odniesieniu do ustrojowego prawa administracyjnego. Pomocnicza służebność prawa administracyjnego implikuje bowiem pomocniczą perspektywę wszelkich zasad i standardów prawa administracyjnego. W perspektywie idei pomocniczości konieczna jest kreacja porządku wspólnoty państwowej i porządków mniejszych wspólnot tak, aby dobro osobowe i wspólne mogły być w nich urzeczywistniane możliwie efektywnie. Perspektywa dobra osobowego człowieka oraz dobra wspólnego nie przesądza bowiem *in abstracto* konkretnych rozwiązań ustrojowych. W tym kontekście przyjęta w danym momencie konstrukcja państwa i systemu władzy publicznej, ewentualna decentralizacja administracji publicznej czy jej przejaw, za jaki powszechnie uznaje się samorząd terytorialny, nie są wartościami, które kwalifikować można w kategorii aksjomatów (jak czasami postrzega się je w literaturze). Stanowią one jedynie instrument urzeczywistniania wartości podstawowych. To pomocniczość jest fundamentem, zaś centralizacja, decentralizacja (w tym przez samorząd terytorialny), koncentracja czy dekoncentracja służą jedynie jej urzeczywistnianiu – nie mogą być traktowane jako wartości same w sobie. Decentralizacja czy centralizacja na gruncie prawa administracyjnego są funkcjami pomocniczości. W przeciwieństwie do idei społeczeństwa pomocniczego nie powinny być traktowane ani w kategorii koncepcji urzeczywistniania dobra osobowego i dobra wspólnego, ani też w kategorii autonomicznych wartości, lecz raczej jako instrumenty czy środki realizacji dobra człowieka. Rozwiązania ustrojowe powinny być zawsze postrzegane jako wartość wtórna, operatywna, użyteczna. Dział tak powinno się nawet wówczas, gdy nie widać racjonalnej alternatywy wobec określonych koncepcji ustrojowych, przez co te ostatnie wydawać się mogą wartością wsobną. Rozróżnienie tego, co stanowi wartość podstawową, od tego, co jedynie służy jej urzeczywistnianiu, ma, jak się wydaje, fundamentalne znaczenie dla opartej na prawdzie służby również w odniesieniu do prawa ustrojowego. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na znajdującą wyraz w postanowieniach polskiej ustawy zasadniczej koncepcję instytucjonalnego dobra wspólnego, do którego nawiązują postanowienia jej art. 1²⁶. Koncepcję, w świetle której również ustrojowe prawo admini-

²⁶ Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

stracyjne spełniające rolę narzędzia urzeczywistniania dobra człowieka i jego wspólnot staje się elementem dobra wspólnego instytucjonalnego, jakim jest (ma być) Rzeczpospolita Polska. W ten sposób ustrojowe prawo administracyjne jako element dobra wspólnego instytucjonalnego warunkuje realizację dobra wspólnego immanentnego²⁷.

Służbę prawa administracyjnego cechować powinna także sprawiedliwość rozumiana jako atrybut życia społecznego – sprawiedliwość społeczna. Jest ona jednym z fundamentów porządku społeczno-prawnego Rzeczypospolitej Polskiej²⁸, w sposób bezpośredni (podobnie jak pomocniczość, demokratyzm czy prawność) powiązana z dobrem osobowym i wspólnym człowieka. Sprawiedliwość ta stanowić musi zatem jedno z podstawowych kryteriów oceny jakości prawa administracyjnego. Cynceron jako podstawową funkcję prawa wskazywał rozróżnienie sprawiedliwości od niesprawiedliwości zgodnie z pierwotnym i najdawniejszym porządkiem natury. W jego ocenie tylko prawo sprawiedliwe zasługiwało na swe miano²⁹. Sprawiedliwość prawa administracyjnego jest należna człowiekowi, jest jego podmiotowym prawem i to nie tylko na gruncie prawa pozytywnego, lecz także, a może nawet przede wszystkim, na gruncie przyrodzonej godności człowieka, która w równej mierze („sprawiedliwie”) przynależy każdej istocie ludzkiej.

6. Ukierunkowanie na demokratyzm

Rozpatrując kwestię służebnej funkcji prawa administracyjnego, nie sposób nie odnieść się, choćby w ograniczonym zakresie, do kontekstu, jaki funkcji tej nadaje treść art. 2 Konstytucji RP. Podkreślić należy, że założony w niniejszych rozważaniach służebny charakter prawa administracyjnego koresponduje z przyjętym na gruncie tej regulacji oraz

²⁷ Por. J. Krucina, *Wyzwolenie...*, s. 202.

²⁸ Co znajduje swój wyraz m.in. w treści art. 2 Konstytucji RP. Do katalogu zasad sprawiedliwości społecznej, wskazanych w tym przepisie, zalicza się wszelkie normatywne zasady, których przyjęcie służyć będzie realizacji sprawiedliwości społecznej, w tym m.in. zasady równości wobec prawa, solidarności społecznej oraz ochrony słabszych ekonomicznie jednostek i grup.

²⁹ Cynceron, *De legibus*, II, 13.

całej struktury aksjologicznej polskiej ustawy zasadniczej modelem personalistycznym (prawno-naturalnym) demokratycznego państwa prawnego. Na co dzień zwykliśmy posługiwać się pojęciem demokratycznego państwa prawnego w sposób uproszczony – abstrahujący od istniejących na gruncie doktryny dyferencjacji jego desygnatów³⁰. Tymczasem odwołanie się w art. 2 Konstytucji RP do zasad sprawiedliwości społecznej czy też wskazane w art. 30 Konstytucji RP transcendentne (ponadpozytywne) źródło wolności i praw człowieka i obywatela (przyrodzona i niezbywalna godność człowieka) każą jednoznacznie kwalifikować polski model demokratycznego państwa prawnego jako zogniskowany na człowieku i otwarty na fundament w postaci prawa naturalnego. W doktrynie co prawda podkreśla się niedookreśloność i w konsekwencji „dynamiczność” konstytucyjnego pojęcia demokratycznego państwa prawnego (zwraca się m.in. uwagę na możliwość daleko posuniętej relatywizacji jej treści „stosownie do aktualnych potrzeb i pomysłowości”³¹), jednak jak zostało wyżej powiedziane, interpretacja pojęcia demokratycznego państwa prawnego w kontekście zasadniczych wartości Konstytucji RP nie powinna budzić wątpliwości.

Służebny charakter prawa administracyjnego wymaga w sposób szczególny oparcia jego regulacji na mechanizmach demokratycznych i to nie tylko na etapie ich tworzenia, lecz także w procesach ich interpretacji i stosowania³². Warunek ten powinien być zachowany w stopniu, który uchroni jednostkę i jej wspólnoty przed arbitralnością w działaniach administracji i sądów administracyjnych – tak, by niczyje przekonanie o swej racji nie pozbawiało człowieka możliwości realnego wpływu na dotyczące go decyzje władzy publicznej. W systemie społecznym Rzeczypospolitej Polskiej podmiotem suwerennej władzy jest bowiem

³⁰ Np. M. Zdyb wyróżnia obok wspomnianego wyżej modelu personalistycznego model formalistyczny (państwa ustaw) oraz model państwa sędziowskiego. M. Zdyb, *Konstytucyjne podstawy ładu publicznego w administracji w świetle Konstytucji oraz orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2017/1, vol. LXIV, s. 47–48.

³¹ Por. T. Chauvin, J. Winczorek, P. Winczorek, *Wprowadzenie klauzuli państwa prawnego do porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006, s. 16.

³² Por. wyrok TK z 11.07.2012 r., K 8/10, OTK-A 2012/7, poz. 78.

naród. Aby prawdziwie służyć, prawo administracyjne musi być zawsze postrzegane jako nośnik woli suwerena – samo w sobie nie jest bowiem „wola” czy emanacją rządu. Polska jest demokratycznym państwem prawnym, a nie „państwem prawa” czy też państwem tych, którzy powołani są do jego stosowania. Stosujący prawo administracyjne nie powinni zatem widzieć siebie sługami prawa, lecz zawsze sługami tych, którym prawo to ma służyć³³. Nie są oni podmiotem konstytucyjnych praw i wolności, ale służą podmiotowi tych praw – służą człowiekowi i wspólnot, które ten tworzy³⁴.

7. Uwagi końcowe

Konsekwencje przyjęcia perspektywy służebnej funkcji prawa administracyjnego polegać powinny przede wszystkim na jednoznacznym odniesieniu poszczególnych instytucji tego prawa do deklarowanych w Konstytucji RP wartości zasadniczych oraz innych jednoznacznie przez nie kwalifikowanych. Przyjęcie tej perspektywy dokonywać się musi na poziomie tworzenia prawa. Powinna ona stanowić również zasadnicze spojrzenie na regulacje administracyjnoprawne w procesach ich stosowania. Przede wszystkim jednak przyjęcie takiej optyki musi dokonać zmian w sposobie myślenia o prawie administracyjnym, w refleksji nad nim. W takiej perspektywie np. regulowana prawem administracyjnym pomoc społeczna (w każdym jej aspekcie) musi być zindywidualizowanym, rzeczywistym wsparciem, ukierunkowanym na obdarzonego przyrodzoną godnością człowieka, a nie działaniem ubezwłasnowolniającym czy też jałmużną. W dodatku powinna to być

³³ „Żaden sługa nie może dwom panom służyć. Gdyż albo jednego będzie nienawidził, a drugiego miłował, albo z tamtym będzie trzymał, a tym wzgardził”, Łk 16, 13.

³⁴ W tym kontekście całkowicie nieakceptowalna jest obecna w doktrynie teza o „arbitralnym osądzie reprezentowanym przez prawodawcę” i „osądzie aksjologicznym” reprezentowanym przez sąd (sędziego) czy też o „gubiącym” wartości ustawodawcy sprzeniewierającym się „idei prawa” oraz o spełniającym najwyższe wymogi etyczne i moralne sądzie (sędzi) dostrzegającym te wartości i ich zastosowania (A. Gomułowicz, *Sędzia a „poprawianie” prawa – zasadnicze dylematy*, ZNSA 2012/1, s. 14–16). Pogląd taki wydaje się całkowicie sprzeczny z ideą demokracji. Wyraża w gruncie rzeczy potrzebę przywłaszczenia suwerennej władzy narodu przez wąską grupę, co w efekcie doprowadzić musiałoby do zastąpienia demokracji formą oligarchii albo elityzmem.

pomoc, która uwzględnia nie tylko osobowy, lecz także wspólnotowy wymiar człowieka. Z kolei służebne prawo edukacji musi postrzegać człowieka jako jego centralny podmiot. Podmiotem praw i obowiązków kształtowanych w tym zakresie normami administracyjnoprawnymi powinien być człowiek z jego potrzebą osobowego rozwoju (z jego dobrem osobowym), ale zarazem też człowiek – członek wspólnot, który z nich czerpie i daje im z siebie, przyczyniając się do realizacji ich dobra wspólnego. Regulowana prawem administracyjnym ochrona środowiska, traktowanego jako integralny element dobra wspólnego, w kontekście „prawa służby”, uwzględniać musi natomiast antropocentryczną perspektywę środowiska, której istotnym elementem będą m.in. wyrzeczenie się w tym zakresie egoizmu oraz prymat jakości życia ludzkiego nad wartościami wtórnymi, w tym ilościowym wzrostem gospodarczym. Służebne prawo administracyjne powinno uwzględniać w tym zakresie również kwestię odpowiedzialności współczesnego człowieka za dobro przyszłych pokoleń. Z kolei oparte na służebnym prawie administracyjnym władztwo planistyczne musi być postrzegane jako środek realizacji dobra określonej wspólnoty. Równocześnie władztwo to chronić musi dobra wspólne innych społeczności, w tym lokalnych (jako instrument realizacji zasady dobrego sąsiedztwa), wspólnot regionalnych i wspólnoty narodowej. Władztwo to powinno też zawsze mieć na względzie relewantne dla służebnej funkcji prawa administracyjnego dobro osobowe (nie będzie tu chodziło jednak o absolutyzowanie interesów jednostkowych, a raczej o wyważenie dobra człowieka realizowanego indywidualnie i we wspólnocie). Przykłady przyjęcia założenia o służebnej funkcji prawa administracyjnego można by mnożyć³⁵. W każdym z takich przypadków jednak dostrzegalny byłby jeden podstawowy kontekst – fundament aksjologiczny dwóch ontologicznie spójnych dóbr: dobra osobowego człowieka i dobra wspólnego. Jak uczy doświadczenie, absolutyzowanie większości wartości systemu prawa może zaprowadzić w ślepy zaułek³⁶. Nie ma takiego niebezpieczeństwa

³⁵ Wskazać można by szereg takich sytuacji w zasadzie w każdej sferze regulacji administracyjnoprawnej – nie tylko w prawie materialnym.

³⁶ Doskonałym przykładem może tu być kwestia jawności administracyjnej. Prawo dostępu do informacji publicznej oraz inne regulacje jawności administracyjnej mają służyć człowiekowi i wspólnocie. Jawność ta nie jest jednak wartością wsobną. Prawo do prywatności skorelowane na gruncie Konstytucji RP z zasadą godności człowieka

w przypadku wyprowadzanego z przyrodzonej godności dobra osobowego człowieka. Dobro to zawsze znajduje uzasadnienie, z tym tylko zastrzeżeniem, że w jakimś zakresie realizowane może być wyłącznie w wymiarze wspólnotowym.

Rozważania nad służebną funkcją prawa administracyjnego bynajmniej nie negują funkcji regulacyjnej tego prawa. Powtarzając za Ciceronem – *legum servi sumus, ut liberi esse possimus* („jesteśmy sługami praw, abyśmy mogli być wolni”)³⁷, nie możemy tracić z oczu, tak zresztą jak czynił to autor tych słów, fundamentalnej dla prawa kwestii jego aksjologii. Perspektywa służby prawa administracyjnego w ujęciu przyjętym w niniejszych rozważaniach (człowiekowi i wspólnocie) jest ważna na każdym kroku, o każdym czasie i w każdym kontekście objętym zakresem regulacji prawa, w tym prawa administracyjnego. Konieczne jest ustawiczne przypominanie służebnej funkcji prawa administracyjnego, odnoszenie go do konkretnych wartości, którym ma służyć, zakorzenianie go w nich poprzez werbalizację tych wartości oraz ich egzegezę. Niezbędna jest też ustawiczna refleksja nad słusnością prawa. W przeciwnym wypadku prawo to straci swój zasadniczy punkt odniesienia, gubiąc się w relatywizmie wartości, w coraz większej złożoności rzeczywistości poddanej regulacji, w pluralizmie środków i narzędzi oddziaływania czy wreszcie w sferze – nie zawsze służebnej wobec dobra człowieka i dobra wspólnego – refleksji prawniczej³⁸. Zagubienie w tym wszystkim człowieka i jego wspólnot jest realnym zagrożeniem.

stanowi wartość większą niż np. prawo do informacji publicznej, które nie znajduje przecie swego bezpośredniego źródła w godności człowieka.

³⁷ Ciceron, *Pro Cluentio*, 53.146.

³⁸ Wciąż aktualna wydaje się ocena dokonana ponad pół wieku temu przez F. Konecznego, który w swoich *Zasadach prawa w cywilizacji łacińskiej* zwracał uwagę na niepokojące zjawisko, określone przez niego jako „przerost komentatorstwa”. Analizując kondycję ówczesnej nauki prawa, autor ten dostrzegał w niej niepokojące zjawisko „rojowiska szczegółów” pozbawionego ogólnej refleksji. Podkreślał zarazem, iż „formalność prawna jest potrzebna do wartości istoty aktu prawnego, lecz ta sama formalność nie posiada żadnego znaczenia, jeżeli jej nie towarzyszy istota prawa”, którą upatrywał w „słusznosci sprawy”. Równocześnie poddając krytyce stan, w którym juraśprudence czyniona jest „nauką analityczną”, F. Koneczny przestrzegał przed „ekskluzywnością” analityki w prawie, która stanowić może prostą drogę do oddania go „na usługi bezprawia”. F. Koneczny, *Państwo i Prawo*, Kraków 1997, s. 35–36.

Bibliografia

- Chauvin T., Winczorek J., Winczorek P., *Wprowadzenie klauzuli państwa prawnego do porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006
- Cyceron, *De legibus*, II, 13
- Cyceron, *Pro Cluentio*, 53.146
- Delsol Ch., *Esej o człowieku późnej nowoczesności*, Kraków 2003
- Delsol Ch., *Państwo opiekuńcze jest zwyczajnie bezmyślne* [w:] M. Darmas, A. Kozłowski, *Jarżmo wielkości Francji. Francuscy intelektualiści o wyzwaniach XXI wieku*, Warszawa 2017
- Duniewska Z., *Prawo administracyjne – wprowadzenie* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010
- Gomułowicz A., *Sędzia a „poprawianie” prawa – zasadnicze dylematy*, ZNSA 2012/1
- Jan Paweł II, *W ofiarnej służbie człowiekowi i społeczeństwu*, Homilia podczas Mszy św. w trakcie Jubileuszu Parlamentarzystów i Polityków, 5.11.2000 r.
- Koneczny F., *Państwo i Prawo*, Kraków 1997
- Krucina J., *Wyzwolenie społeczne*, Wrocław 1995
- Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1992/217
- Małecki K., *Zmiany w aksjologicznych podstawach prawa jako wskaźnik jego transformacji* [w:] *Dynamika wartości w prawie*, red. K. Pałeczki, Kraków 1997
- Martyniak C., *Problem filozofii prawa. Filozofia prawa, jej przedmiot, metoda i podział*, Lublin 1949
- Niżnik-Dobosz I., *Prawda jako cywilizacyjny wyznacznik działalności administracji publicznej* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr. hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018
- Strzeszewski C., *Katolicka nauka społeczna*, Warszawa 2003
- Wilczyński P., *Dobro wspólne – aksjologiczny standard wykonywania władzy publicznej* [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabiega-Przyłęcka, Warszawa–Łódź 2019
- Wilczyński P., *Praworządność a zakres interpretacji norm ustawowych w procesach kontroli sądowoadministracyjnej. Uwagi na tle zjawiska „prawotwórstwa” sądów administracyjnych*, „Gubernaculum et Administratio” 2021/2(24), <https://czasopisma.ujd.edu.pl/index.php/GeT/issue/view/131/182> (dostęp: 1.09.2022 r.)

Winczorek P., *Dyskusje konstytucyjne*, Warszawa 1996

Zdyb M., *Aksjologiczne dylematy służby publicznej* [w:] *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk, Lublin–Warszawa 2010

Zdyb M., *Dobro wspólne w perspektywie artykułu 1 Konstytucji RP* [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001

Zdyb M., *Konstytucyjne podstawy ładu publicznego w administracji w świetle Konstytucji oraz orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2017/1, vol. LXIV

Ziembiński Z., *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, PiP 1987/12

Zimmermann J., *Jedność prawa administracyjnego* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009

Orzecznictwo

Wyrok TK z 11.07.2012 r., K 8/10, OTK-A 2012/7, poz. 78

Przemysław Wilczyński [ORCID: 0000-0001-9678-4222] – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji.

Część II

INSTYTUCJE OGÓLNE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO I NORMY USTROJOWE W SŁUŻBIE JEDNOSTKI I WSPÓLNOTY

Anna De Ambrosis Vigna

ALGORYTM JAKO INFORMACJA PUBLICZNA

1. Uwagi ogólne

Administracja publiczna przechodzi ogromną zmianę. Urzędników siedzących za biurkami zastępują urzędnicy siedzący przed ekranami komputerów¹. Technologie informacyjno-telekomunikacyjne mają coraz większe znaczenie w działaniu administracji publicznej. Rola wykonawcza nie polega wyłącznie na stosowaniu przepisów w indywidualnej sprawie, ale również na projektowaniu programów informatycznych.

Algorytm działa na danych. Działanie na dużych ilościach danych nie jest dla administracji niczym nowym. Państwo od dawna gromadzi różnego rodzaju informacje, np. fiskalne, i od dawna wie, jak je wykorzystać do podejmowania decyzji².

Charakterystyczne dla czasów współczesnych jest to, że gromadzenie danych stale rośnie, a do ich analizy stosuje się coraz bardziej wyszukane

¹ M. Bovens, S. Zouridis, *From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control*, „Public Administration Review” 2002/2/62, s. 175.

² J.B. Auby, *Administrative Law Facing Digital Challenges*, „European Review of Digital Administration and Law” 2020/1–2/1, June–December, s. 7.

formy³. Ponadto duże ilości danych, dostępne podmiotom publicznym i prywatnym, konwertowane są na decyzje przy użyciu algorytmów⁴.

Z uwagi na to, że algorytm stosowany w życiu publicznym wpływa na sytuację obywateli, należy przyjąć, że dostęp do wiedzy o logice działania algorytmu powinien być standardem w państwie demokratycznym. Potwierdził to Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 19.04.2021 r.⁵, który dotyczył udostępnienia algorytmu Systemu Losowego Przydziału Spraw (SLPS) w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że: „Algorytm przedstawiający sposób działania aplikacji sieciowej SLPS, za pomocą której wyznaczany jest skład rozpoznający sprawę sądową, mieści się w pojęciu informacji publicznej z tego względu, że informuje o sposobie funkcjonowania sądów, o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. d ustawy o dostępie do informacji publicznej)”.

Celem artykułu jest ukazanie, jakie problemy – ze względu na złożony charakter algorytmu – mogą wystąpić z dostępem do wiedzy o algorytmie. Zaproponowano również uregulowanie na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej prawa do wyjaśnienia działania algorytmu.

2. Algorytm i problemy z jego zrozumieniem

Algorytm to „przepis postępowania prowadzący do rozwiązania ustalonego problemu, określający ciąg czynności elementarnych, które należy w tym celu wykonać”⁶. W terminologii informatyki algorytm jest abstrakcyjnym, sformalizowanym opisem procedury obliczeniowej. Algorytmy dzielą się na różne typy w zależności od ich właściwości lub dziedzin: a) algorytmy kombinatoryczne zajmują się liczeniem i enumeracją, b) algorytmy numeryczne dostarczają liczbowe (a nie symboliczne)

³ Zob. N. Kossow, S. Windwehr, M. Jenkins, *Algorithmic transparency and accountability*, „Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer”, 5.02.2021 r.

⁴ J.B. Auby, *Administrative...*, s. 7.

⁵ III OSK 836/21, CBOSA.

⁶ <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/algorytm;3867807.html> (dostęp: 1.09.2022 r.).

odpowiedzi na problem równania, c) algorytmy probabilistyczne dają wyniki w określonych granicach pewności. Algorytmy mogą również różnić się pod względem ich cech analitycznych⁷. Ich pozytywną cechą jest to, że są w stanie w szybkim tempie przeanalizować dużą liczbę danych i doprowadzić do rezultatu.

Możemy wskazać wiele przykładów, gdzie występuje algorytm. Jest on wykorzystywany w bankach do zbadania zdolności kredytowej, służy do wykrywania spamu czy też do badania preferencji konsumenckich. Algorytm jest stosowany przez System Teleinformatycznej Izby Rozliczeniowej (STIR) do przetwarzania danych przekazywanych przez banki i Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe w celu ustalania wskaźnika ryzyka wykorzystania sektora bankowego do dokonania wyłudzeń skarbowych, a także przez wspomniany System Losowego Przydziału Spraw⁸.

Algorytm przestał być pojęciem stosowanym tylko przez przedstawicieli nauk technicznych i ekspertów technologii informacyjno-komunikacyjnych. Algorytm pojawia się coraz częściej w rozważaniach akademickich socjologów i prawników, którzy zastanawiają się, jak całkowite lub częściowo zautomatyzowane podejmowanie decyzji wpływa na relacje w społeczeństwie⁹.

⁷ P. Dourish, *Algorithms and their others: Algorithmic culture in context*, „Big Data and Society”, July–September 2016, s. 3.

⁸ W wyroku z 19.04.2021 r., III OSK 836/21, CBOSA, NSA zdefiniował algorytm w następujący sposób: „W tworzeniu programu komputerowego zaprojektowanie algorytmu jest pierwszym etapem prac określającym kolejne czynności, jakie powinien on wykonywać, dalszym etapem jest już sama czynność projektowania (tworzenia kodu źródłowego). Opracowanie algorytmu można porównać do opisu (słownego, bądź graficznego) sposobu działania, sekwencji czy też zestawu ściśle określonych czynności (komend, rozkazów, poleceń) prowadzących do określonego rezultatu (w tym przypadku wylosowania składu dla konkretnej sprawy wprowadzonej do SLPS)”.

⁹ Zob. np. M. Oswald, *Algorithm-assisted decision-making in the public sector: framing the issues using administrative law rules governing discretionary power*, „Philosophical Transactions of the Royal Society A” 2018/2128/376, s. 2.

Posługiwanie się przez prawników pojęciem algorytmu napotyka jednak wiele trudności. Nie sposób nie zauważyć, że nie dostrzegają złożoności działania algorytmu.

Podobny problem występuje z pojęciem kodu źródłowego. Jest to „zapis programu komputerowego wykonany przy pomocy określonego języka programowania, opisujący operacje, jakie powinien wykonać komputer. Kod źródłowy jest wynikiem pracy programisty”¹⁰.

Przekształcenie algorytmu na kod może być stosunkowo proste (choć niekoniecznie tak jest), ale proces odwrotny – odczytanie algorytmu z kodu – już prosty nie jest¹¹.

Algorytm i kod mają różne właściwości lokalizacyjne. Jednym z powodów, dla których algorytm może nie być łatwy do odczytania z kodu, jest to, że może on nie działać w jednym miejscu. Algorytm, pozornie pojedynczy obiekt, kiedy pojawia się na stronie książki, staje się wieloma różnymi fragmentami kodu rozprowadzanymi przez duży program. Nawet jeśli następują one po kolei podczas wykonywania programu, mogą nie występować razem lub nawet w pobliżu w tekście programu¹².

Jednym z powodów, dla których algorytm może być trudny do odzyskania z programu, jest również to, że w programie jest wiele rzeczy, które nie są algorytmem.

Algorytm może wyrażać np. to, jak przekształcić jeden rodzaj reprezentacji danych w inny, ale rzeczywiste programy, które implementują algorytmy, muszą robić znacznie więcej. Czytają pliki z dysków, łączą się z serwerami sieciowymi, sprawdzają stany błędów, reagują na przerwanie procesu przez użytkownika, powodują, że migają sygnały na ekranie, odtwarzają sygnały dźwiękowe, tasują dane między różnymi

¹⁰ <https://programowaniepojecia.prv.pl/kod-zrodlowy> (dostęp: 1.10.2022 r.).

¹¹ P. Dourish, *Algorithms...*, s. 4.

¹² P. Dourish, *Algorithms...*, s. 4.

jednostkami pamięci, sprawdzają rozmiar ekranu lub ilość wolnego miejsca na dysku¹³.

Podsumowując, algorytmy w sensie konkretnych sformułowań zachowania programu mogą nie być łatwe do zlokalizowania w kodzie. Oznacza to, że chociaż często są definiowane jako „sekwencja kroków” lub „sekwencja operacji”, sekwencja ta nie może być przedstawiona jako sekwencja instrukcji lub sekwencja wierszy w tekście programu. Algorytm jest zatem rozproszony lub pofragmentowany w programie¹⁴.

W literaturze wskazuje się, że najwięcej problemów z poznaniem algorytmu i tym samym z jego udostępnieniem może wynikać z tego, że algorytmy są „nieczytelne” („niejasne”). Ich działania nie można zbadać tak łatwo jak działania człowieka.

J. Burrell wyróżnia trzy rodzaje niejasności algorytmu. Po pierwsze, nieczytelność jest rozumiana jako instytucjonalna samoobrona, za którą może kryć się również możliwość ukrycia oszustwa. Po drugie, wskazuje się, że pisanie i czytanie kodu jest umiejętnością specjalistyczną. Po trzecie, trudność w odkryciu algorytmu wynika z niedopasowania między matematyczną optymalizacją w wysokowymiarowej charakterystyce uczenia maszynowego a wymogami rozumowania na skalę ludzką i stylami interpretacji semantycznej¹⁵.

Odnosnie do pierwszej kwestii niejasność algorytmu jest wykorzystywana celowo przez przedsiębiorstwa, które powołują się na tajemnicę handlową oraz utrzymanie przewagi konkurencyjnej. Również w przypadku podmiotów publicznych dostawcy oprogramowania mogą odmówić ujawnienia dokładnego działania swoich algorytmów czy też kodu źródłowego, ponieważ stanowi to część prawa własności intelektualnej¹⁶.

¹³ P. Dourish, *Algorithms...*, s. 4.

¹⁴ P. Dourish, *Algorithms...*, s. 5.

¹⁵ J. Burrell, *How the machine „thinks”: Understanding opacity in machine learning algorithms*, „Big Data and Society” January–June 2016, s. 3–4.

¹⁶ Warto w tym miejscu powołać wyrok SA w Warszawie z 18.09.2014 r., I ACA 315/14, LEX nr 1537483. Dotyczył on sprawy, w której firma programistyczna w umowie zobowiązała się do wykonania systemu sprzedaży e-booków za wynagrodzeniem (z czego

Ponadto administracja publiczna może ograniczyć dostęp do algorytmu na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p., w myśl którego: „Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych”.

Drugi ze wspomnianych przejawów niejasności algorytmu wynika z tego, że większość z nas nie posiada wiedzy, w jaki sposób pisać i czytać kody oraz tworzyć algorytmy, ponieważ jest to domena specjalistów. Można więc zadać pytanie, po co przeciętnemu obywatelowi wiedza o algorytmie, skoro nie zrozumie otrzymanej informacji.

Trzeci problem ze zrozumieniem algorytmu wiąże się ze skalą i złożonością, które są charakterystyczne dla algorytmów uczenia maszynowego. Są to wyzwania nie tylko związane z odczytaniem i zrozumieniem kodu, lecz także z umiejętnością zrozumienia działania algorytmu operującego na danych. Chociaż algorytm uczenia maszynowego można zaimplementować w taki sposób, że jego logika jest prawie w pełni zrozumiała, w praktyce taki przypadek raczej nie będzie szczególnie przydatny. Modele uczenia maszynowego, które okazują się przydatne (w szczególności pod względem „dokładności” klasyfikacji), charakteryzują się pewnym stopniem nieuniknionej złożoności¹⁷.

W erze „Big Data” można analizować miliardy lub biliony przykładów danych oraz tysiące lub dziesiątki tysięcy właściwości danych (zwanymi „funkcjami” w uczeniu maszynowym). Wewnętrzna logika decyzyjna algorytmu ulega zmianie, ponieważ „uczy się” na danych treningo-

10% stanowiło należność za przeniesienie autorskich praw majątkowych). Zgodziła się także na dokonywanie opracowań, modyfikacji i rozbudowy programu oraz na korzystanie i rozpowszechnianie w najszerszym możliwym zakresie. W umowie brak było jednak klauzuli o udostępnieniu kodu źródłowego. Sąd orzekł, że żądanie wydania kodu źródłowego nie wynikało z umownego uprawnienia do modyfikacji oprogramowania. Zamawiający nie jest uprawniony do domagania się dostarczenia kodu źródłowego nawet z powołaniem się na – wadliwe w świetle art. 41 ust. 2 ustawy z 4.02.1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1062 ze zm.) – postanowienie o przeniesieniu praw na „wszystkich polach eksploatacji.

¹⁷ J. Burrell, *How the machine...*, s. 5.

wych. Obsługa ogromnej liczby właściwości danych zwiększa złożoność kodu. Chociaż zbiory danych mogą być niezwykle duże, ale możliwe do zrozumienia, a kod może być napisany z klarownością, wzajemne oddziaływanie między nimi w mechanizmie algorytmu jest tym, co będzie tworzyło złożoność, a tym samym nieczytelność algorytmu¹⁸.

Powyższe wskazuje, że wyodrębnienie i zrozumienie algorytmu może napotkać wiele trudności i może ograniczać dostęp do wiedzy o logice jego działania.

3. Algorytm jako informacja techniczna

Wątpliwości na tle pojęcia algorytmu wystąpiły również w sprawie udostępnienia algorytmu SLPS. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że algorytm i kod źródłowy stanowią informację techniczną. Przychylił się do stanowiska organu, zdaniem którego algorytm jest zbiorem informacji technicznych, które służą programistom. Są to informacje wyrażone w tzw. języku naturalnym, w językach programowania, w postaci schematu graficznego lub ciągu symboli. Ten rodzaj danych nie spełnia tym samym kryterium informacji o sprawach publicznych i nie ma do niego zastosowania ustawa o dostępie do informacji publicznych. Algorytm, podobnie jak sam program służący do losowego przydziału spraw sędziom, jest składową narzędzia, przy wykorzystaniu którego mogą dopiero powstać informacje o charakterze publicznym, tzn. informacje o tym, jaki skład osobowy został przydzielony do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy¹⁹.

Naczelny Sąd Administracyjny wyraził odmienne stanowisko i orzekł, że w sprawie chodziło „o zestaw poszczególnych czynności, jakie wedle założeń programisty powinien realizować SLPS, a które następnie zostały zapisane w określonym języku programowania”²⁰. Innymi słowy,

¹⁸ J. Burrell, *How the machine...*, s. 5.

¹⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 5.09.2018 r., II SAB/Wa 61/18, LEX nr 2775082.

²⁰ Wyrok NSA z 19.04.2021 r., III OSK 836/21, CBOSA.

chodziło o sprawdzenie, czy język norm prawnych został prawidłowo przełożony na język algorytmu.

Wydaje się, że nie można z góry przesądzić, że algorytm programów stosowanych przez administrację publiczną to informacja techniczna, ani orzec, że zawsze będzie to informacja publiczna. Rację ma Naczelny Sąd Administracyjny, który stwierdził, że „granica tego rodzaju ocen jest bardzo płynna. Informacje z pozoru techniczne mogą bowiem służyć realizacji celów przewidzianych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Ocena w tym zakresie, z uwagi na niedookreślony charakter tego, czy mamy do czynienia z informacją ze sfery technicznej, czy też informacją już spełniającą cechy informacji publicznej, może zatem przysparzać znacznych trudności. W związku z tym niezmiernie ważne (...) jest każdorazowe, indywidualne i uwzględniające konkretne okoliczności sprawy, analizowanie zgłoszonego żądania udostępnienia danych, które z pozoru mogą mieć charakter techniczny”²¹.

4. Prawo do wyjaśnienia

Przychylając się do stanowiska, że algorytm może stanowić informację publiczną, trzeba zadać pytanie, co powinien zrobić organ, jeżeli ze względu na opisane powyżej właściwości algorytmu jego udostępnienie będzie niemożliwe bądź też dla wnioskodawcy wiedza o algorytmie będzie niezrozumiała. Jednym z postulatów może być wyjaśnienie działania zastosowanej logiki algorytmicznej.

Podobny obowiązek został przewidziany w odniesieniu do uregulowanego na gruncie RODO prawa do niepodlegania zautomatyzowanemu podejmowaniu decyzji wyrażonemu w art. 22 RODO. Związane z tym prawem obowiązki informacyjne zostały zawarte w art. 13–15 RODO.

W myśl art. 22 ust. 1 RODO: „Osoba, której dane dotyczą, ma prawo do tego, by nie podlegać decyzji, która opiera się wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu, w tym profilowaniu, i wywołuje wobec

²¹ Wyrok NSA z 10.01.2014 r., I OSK 2254/13, LEX nr 1456983.

tej osoby skutki prawne lub w podobny sposób istotnie na nią wpływa”. Z kolei art. 13 ust. 2 lit. f i art. 14 ust. 2 lit. g RODO regulują tzw. prawo do wyjaśnienia²². Zgodnie z tymi przepisami, jeżeli administrator podejmuje decyzje w rozumieniu art. 22 ust. 1 RODO, musi poinformować osobę, której dane dotyczą, o tym, że podejmuje takie decyzje, przekazać tej osobie istotne informacje o zasadach podejmowania tych decyzji, udzielić jej wyjaśnień w kwestii znaczenia i przewidywanych konsekwencji przetwarzania danych.

Przepisy te mają na celu ochronę jednostki z uwagi na to, że automatyczne podejmowanie decyzji i profilowanie z wykorzystaniem danych szczególnie narażają prawa osoby, której dotyczą. Kluczowe, na potrzeby tego artykułu, jest wyjaśnienie, co należy rozumieć przez istotne informacje o zasadach podejmowania decyzji.

Jak wskazują Wytyczne w sprawie zautomatyzowanego podejmowania decyzji, „rozwój i złożoność zjawiska uczenia się maszyn może utrudniać zrozumienie sposobu działania zautomatyzowanego podejmowania decyzji lub profilowania. Administrator powinien znaleźć prosty sposób na przedstawienie osobie, której dane dotyczą, uzasadnienia decyzji lub kryteriów, które doprowadziły do jej podjęcia. Zgodnie z przepisami RODO administrator jest zobowiązany do przekazania osobie, której dane dotyczą, istotnych informacji o zasadach podejmowania decyzji – informacje te niekoniecznie muszą mieć postać szczegółowego objaśnienia stosowanych algorytmów lub ujawnienia ich w całości. Przekazywane informacje powinny jednak być na tyle wyczerpujące, by osoba, której dane dotyczą, zrozumiała powody podjętej decyzji”²³. Taką zasadę, w celu zapewnienia przejrzystości działania administracji publicznej, można by było przyjąć również na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jednak i w tym przypadku

²² B. Goodman, S. Flaxman, *European Union regulations on algorithmic decision-making and a „right to explanation”*, <https://arxiv.org/abs/1606.08813>, s. 6 (dostęp: 1.09.2022 r.).

²³ Grupa Robocza Art. 29, *Wytyczne w sprawie zautomatyzowanego podejmowania decyzji w indywidualnych przypadkach i profilowania do celów rozporządzenia 2016/679/UE*, <https://uodo.gov.pl/pl/3/1344>, s. 29 (dostęp: 1.09.2022 r.).

mogą pojawić się zarzuty, co właściwie ma oznaczać „wyczerpujące informacje”. Wyczerpujące dla kogo? Ten wymóg nie zawsze będzie jasny.

Obrazuje to sprawa z udostępnieniem algorytmu SLPS. Sąd pierwszej instancji podzielił stanowisko organu, zgodnie z którym „szczegółowy opis działania Systemu Losowego Przydziału Spraw, sporządzony przystępnym językiem i dostępny dla każdej zainteresowanej osoby bez ograniczeń (on-line), znajduje się w domenie publicznej, w (...) uzasadnieniu do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 grudnia 2017 r. zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych. Oznacza to, w ocenie Sądu, że lektura opisu SLPS pozwala zorientować się w kwestii zasad funkcjonowania tego systemu SLPS oraz poszczególnych etapów i wariantów losowego przydziału spraw”²⁴. Jednak zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyjaśnienie to nie było wystarczające, albowiem skarżący żądał udostępnienia algorytmu. „Żądanie strony nie dotyczyło (...) zakładanego przez przepisy prawa, w tym przypadku Regulaminu urzędowania sądów powszechnych, sposobu funkcjonowania SLPS. Dotyczyło ono praktycznych aspektów jego działania”²⁵.

Wydaje się więc, że to wnioskodawca mógłby decydować, czy udostępniony ma być algorytm, czy też wystarczające byłoby wyjaśnienie jego funkcjonowania. Ponadto wyjaśnienie musiałyby być uznane za załatwienie wniosku z uwagi na opisane wyżej trudności z wyodrębnieniem algorytmu. Organ mógłby również zamieszczać na stronie internetowej urzędu sposób działania algorytmu.

5. Podsumowanie

Początkowy entuzjazm związany ze stosowaniem algorytmu przy podejmowaniu decyzji zaczyna zastępować bardziej ostrożne podejście do tego problemu. Okazało się, że procedury algorytmiczne nie zawsze będą zdolne do wyeliminowania ludzkich błędów.

²⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 5.09.2018 r., II SAB/Wa 61/18, LEX nr 2775082.

²⁵ Wyrok NSA z 19.04.2021 r., III OSK 836/21, CBOSA.

Niewykluczone, że w przyszłości konieczne będzie sformułowanie zasad dotyczących udostępnienia algorytmu. Warto zauważyć, że takie inicjatywy są podejmowane przez różne państwa, np. Wielką Brytanię i Nową Zelandię.

Dostęp do wiedzy o algorytmie jest przejawem realizacji jawności działania państwa. Umożliwia kontrolę administracji i sprzyja, aby rezultat podejmowania decyzji z udziałem algorytmu był zgodny z prawem.

Udostępnienie informacji o algorytmie powinno być standardem w państwie demokratycznym. Trzeba jednak być świadomym różnych, wspomnianych także w tym artykule, ograniczeń z tym związanych.

Bibliografia

- Auby J.B., *Administrative Law Facing Digital Challenges*, „European Review of Digital Administration and Law” 2020/1–2/1
- Bovens M., Zouridis S., *From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control*, „Public Administration Review” 2002/2/62
- Burrell J., *How the machine „thinks”: Understanding opacity in machine learning algorithms*, „Big Data and Society” January–June 2016
- Dourish P., *Algorithms and their others: Algorithmic culture in context*, „Big Data and Society” July–September 2016
- Goodman B., Flaxman S., *European Union regulations on algorithmic decision-making and a „right to explanation”*, <https://arxiv.org/abs/1606.08813> (dostęp: 1.09.2022 r.)
- Grupa Robocza Art. 29, *Wytyczne w sprawie zautomatyzowanego podejmowania decyzji w indywidualnych przypadkach i profilowania do celów rozporządzenia 2016/679/UE*, <https://uodo.gov.pl/pl/3/1344>, s. 28 (dostęp: 1.09.2022 r.)
- Kossow N., Windwehr S., Jenkins M., *Algorithmic transparency and accountability*, „Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer”, 5.02.2021 r.
- Oswald M., *Algorithm-assisted decision-making in the public sector: framing the issues using administrative law rules governing discretionary power*, „Philosophical Transactions of the Royal Society A” 2018/2128/376

Orzecznictwo

Wyrok NSA z 10.01.2014 r., I OSK 2254/13, LEX nr 1456983

Wyrok NSA z 19.04.2021 r., III OSK 836/21, CBOSA

Wyrok SA w Warszawie z 18.09.2014 r., I ACa 315/14, LEX nr 1537483

Wyrok WSA w Warszawie z 5.09.2018 r., II SAB/Wa 61/18, LEX nr 2775082

Anna De Ambrosis Vigna [ORCID: 0000-0002-2892-6900] – doktor nauk prawnych, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Prawa, Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego.

Monika Kapusta

ROTA ŚLUBOWANIA POLICJANTA A ISTOTA SŁUŻBY W POLICJI

1. Wstęp

Policja jest szczególną formacją ochronną. Różni się ona znacząco od innych podmiotów tego typu. Zarówno przypisywane jej uprawnienia, jak i obowiązki są bardzo szerokie i w literaturze cieszą się ogromnym zainteresowaniem. Niemniej jednak pewne zagadnienia – takie jak ślubowanie policjanta – nie są zbyt popularne wśród przedstawicieli doktryny. Tymczasem już pobieżna analiza roty ślubowania wskazuje, że znajduje się w niej wiele odniesień do kluczowych dla tej instytucji wartości.

Ponadto złożenie ślubowania jest obligatoryjne i stanowi warunek *sine qua non* przystąpienia do służby. Oznacza to, że żaden kandydat (nawet taki, który najlepiej wypadnie w procesie rekrutacji) nie może rozpocząć pracy, dopóki nie wypełni tego obowiązku.

Znamienne jest, że sama treść przyrzeczenia znalazła się w ustawie o Policji, co powinno wskazywać na jej doniosłe znaczenie. Zwraca to uwagę zwłaszcza przy zestawieniu z zasadami etyki zawodowej Policjanta, które uregulowano w zarządzeniu nr 805 Komendanta Głównego Policji z 31.12.2003 r. w sprawie „Zasad etyki zawodowej policjanta”¹.

¹ Dz.Urz. KGP z 2004 r. Nr 1, poz. 3.

Ranga obu wymienionych aktów różni się znacząco. Skoro zaś ustawodawca uznał za stosowne zaliczenie tej kwestii do materii ustawowej, to należy się szerzej zastanowić nad samym pojęciem ślubowania oraz jego rolą w polskim porządku prawnym. Pozwoli to na ustalenie, czy rota ślubowania ma znaczenie dla istoty służby w Policji, czy też ma jedynie charakter symboliczny.

2. Pojęcie i treść ślubowania funkcjonariusza Policji

W literaturze ślubowanie definiowane jest jako „uroczyste przyrzeczenie o określonej treści składane publicznie, zwykle ustnie, poprzez które ślubujący zobowiązuje się do postępowania w zgodzie ze wskazanymi w rocie zasadami i wartościami”². Rotę ślubowania policjanta polski ustawodawca wprowadził w art. 27 ust. 1 u.P:

Ja, obywatel Rzeczypospolitej Polskiej, świadom podejmowanych obowiązków policjanta, ślubuję: służyć wiernie Narodowi, chronić ustanowiony Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej porządek prawny, strzec bezpieczeństwa Państwa i jego obywateli, nawet z narażeniem życia. Wykonując powierzone mi zadania, ślubuję pilnie przestrzegać prawa, dochować wierności konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, przestrzegać dyscypliny służbowej oraz wykonywać rozkazy i polecenia przełożonych. Ślubuję strzec tajemnic związanych ze służbą, honoru, godności i dobrego imienia służby oraz przestrzegać zasad etyki zawodowej.

Niewątpliwie ślubowanie jest pierwszym etapem, od którego każdy policjant rozpoczyna służbę³. Funkcjonariusz Policji składa tym samym oświadczenie woli⁴, w którym zobowiązuje się do pełnienia obowiązków wymienionych w rocie. W art. 27 ust. 1 u.P znalazły się odniesienia

² G. Maroń, *Ślubowanie funkcjonariusza Policji w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej*, Prok. i Pr. 2020/7–8, s. 231.

³ A. Warmiński, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce*, Warszawa 2013, s. 205.

⁴ Zob. wyrok NSA z 10.02.2012 r., I OSK 1056/11, LEX nr 1115958.

typowe dla tekstów ślubowań w polskim porządku prawnym⁵, kompetencje charakterystyczne dla pracy policjanta czy nawiązania do wartości uniwersalnych.

Zwraca również uwagę zasada hierarchiczności, która ma w Policji charakter bezwzględny, a w przepisach ustawy o Policji przewidziano tylko jeden przypadek odmowy wykonania polecenia lub rozkazu – sytuację, w której łączyłoby się to z popełnieniem przestępstwa⁶. Zgodnie z zasadą *exceptiones non sunt extendendae* należy przyjąć, że założenie, iż policjant może kwestionować polecenia przełożonych w innych przypadkach, podważałoby zasady funkcjonowania tej formacji, co mogłoby doprowadzić do jej paraliżu⁷.

Wymienione w treści ślubowania powinności są ściśle związane z „normami moralnymi przyjętymi w społeczeństwie, odnoszącymi się do tej grupy zawodowej”⁸. W rocie ślubowania widoczna jest wręcz synteza różnego rodzaju norm: etycznych, zwyczajowych, religijnych i przede wszystkim prawnych.

3. Znaczenie ślubowania policjanta w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych

Wpisanie ślubowania do przepisów ustawy o Policji oraz treść tego przyrzeczenia świadczyć mogą o ważności tej tematyki. Sądy administracyjne, choć niezbyt często odwołują się do ślubowania policjanta, wydają się potwierdzać tę tezę.

⁵ Zob. też G. Maroń, *Ślubowanie i przysięga w polskim, słowackim i unijnym porządku prawnym* [w:] *Implementacja prawa unijnego do systemów prawa krajowego w Polsce i na Słowacji po dziesięciu latach członkostwa w Unii Europejskiej*, red. S. Sagan, G. Dobrobičová, Rzeszów 2015, s. 103–104; G. Maroń, *Ślubowanie...*, s. 240.

⁶ Art. 58 ust. 2 u.p.

⁷ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 24.05.2005 r., II SA/Wa 160/05, LEX nr 873783.

⁸ P. Łabuz, M. Michalski, *System ochrony prawnej funkcjonariuszy policji w świetle wykonywanych czynności służbowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2014/15, s. 79.

Niewątpliwie podstawowe zadania Policji określone zostały w art. 1 ust. 2 u.P. Istotne jest, że powtórzono je również częściowo w treści ślubowania, którego złożenie to warunek przystąpienia do służby. Jednym z bardziej charakterystycznych elementów roty jest zobowiązanie do strzeżenia bezpieczeństwa Państwa i jego obywateli nawet z narażeniem życia. Oznacza to, że niebezpieczeństwo utraty życia (a tym bardziej zdrowia) wpisane jest niejako już „z definicji” w naturę tej służby⁹. Ta zaś determinuje określone oczekiwania wobec policjantów.

Naczelny Sąd Administracyjny zauważa, że ślubowanie jest nie tylko deklaracją, lecz także zobowiązaniem¹⁰. Z tego względu sądy administracyjne kategorycznie opowiadają się za konsekwencjami płynącymi z naruszenia złożonego oświadczenia: „Określony w rocie ślubowania zakres obowiązków funkcjonariusza Policji, jako funkcjonariusza służby publicznej, wymaga szczególnej staranności w wykonywaniu zadań, które ma zapewnić realizację zadań tej służby i ochronę życia i zdrowia ludzi przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra. Jedną z podstawowych gwarancji realizacji tych obowiązków jest odpowiedzialność dyscyplinarna policjantów. Zachowanie policjanta, które prowadzić będzie do naruszenia obowiązujących go zasad wynikających z rot składanego ślubowania, uzasadnia odpowiedzialność dyscyplinarną”¹¹.

Nie należy także pomijać faktu, że stosunek służbowy policjanta powstaje w drodze mianowania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby. Owa dobrowolność oznacza godzenie się przez funkcjonariusza na „szczególny reżim zatrudnienia, rygory i obowiązki, które są nieznane w pracowniczych stosunkach zatrudnienia. W zamian za to policjant zyskuje szczególne uprawnienia, które mają wynagrodzić mu niedogodności i zagrożenia wynikające ze służby”¹². Wstąpienie do służby równoznaczne jest zatem ze świadomością, że praca ta wiąże się z wyjątkowymi wymaganiami stawianymi jej funkcjonariuszom, m.in. dyspozycyjnością, podporządkowaniem, zdyscyplinowaniem,

⁹ Szerzej wyrok WSA w Opolu z 8.07.2021 r., II SA/Op 308/21, LEX nr 3210358.

¹⁰ Szerzej wyrok NSA z 24.01.2007 r., I OSK 664/06, LEX nr 320415.

¹¹ Wyrok NSA z 19.01.2021 r., III OSK 2727/21, LEX nr 3242627.

¹² Wyrok WSA w Gliwicach z 22.01.2020 r., III SA/Gl 895/19, LEX nr 2785485.

posłuszeństwem przełożonym. Na równi z powyższymi stawiane jest przestrzeganie przez policjanta zasad etyki zawodowej, czyli reguł, jakimi z moralnego punktu widzenia powinni się kierować przedstawiciele tego zawodu.

Dyscyplina służbowa jest jednym z kluczowych warunków jednolitości, szybkości, ekonomiczności i efektywności wykonywania czynności służbowych oraz sprawnej realizacji zadań Policji, wynikających z uregulowań ustawowych. Sądy administracyjne dostrzegają, że:

„(...) niezwykle ważne jest przestrzeganie, określonych przepisami prawa policyjnego, zasad podejmowania decyzji i wydawania poleceń niezbędnych do wykonania zadań. Służy temu także stosowanie przyjętych w Policji sposobów i metod wykonywania zadań oraz zasad postępowania wynikających z hierarchiczności i nadrzędności obowiązków. Funkcjonowanie w Policji podległości służbowej jest gwarantem zachowania dyscypliny służbowej na poziomie zapewniającym sprawność i skuteczność działania. Istotę stosunku służbowego policjantów, podobnie jak funkcjonariuszy innych formacji mundurowych, charakteryzuje wysoki stopień dyspozycyjności i zdyscyplinowania, bez których służby te tracą nieodzowną w ich funkcjonowaniu operatywność. Tym samym muszą tak organizować czas, ażeby obowiązki te realizować. To jak zapewnią ich realizację jest całkowicie dowolne, liczy się co do zasady skutek”¹³.

Z chwilą złożenia ślubowania policjant powinien znać zatem nie tylko swoje obowiązki wynikające z pracy na konkretnym stanowisku służbowym, lecz także zasady etyki zawodowej¹⁴. Dodatkowo zobowiązuje się on do samodzielnego pogłębienia wiedzy na ten temat. Nie istnieje konieczność zaznajamiania funkcjonariusza z zasadami etyki, gdyż sam powinien wykazać inicjatywę w tym zakresie. Policjant, zarówno na służbie, jak i poza jej godzinami, musi postępować w sposób niebudzący wątpliwości co do jego kwalifikacji etycznych¹⁵. Te właśnie „kwalifikacje etyczne” w literaturze słusznie utożsamia się z takimi cechami, jak:

¹³ Wyrok WSA w Gliwicach z 22.01.2020 r., III SA/GI 895/19.

¹⁴ Kwestie te są obecnie uregulowane w załączniku do zarządzenia nr 805 w sprawie „Zasad etyki zawodowej policjanta”.

¹⁵ Wyrok NSA z 10.02.2012 r., I OSK 1056/11, LEX nr 1115958.

prawość, rzetelność i uczciwość, szacunek i tolerancja wobec każdego człowieka, nieskazitelność, sprawiedliwość, brak konfliktu interesów, bezstronność, obiektywizm, profesjonalizm, biegłość, ciągły rozwój zawodowy, poufność¹⁶. Stanowisko to jest akceptowane przez sądy administracyjne, które zwracają uwagę na te same „atrybuty” funkcjonariuszy¹⁷.

A contrario popełnienie przez policjanta deliktów dyscyplinarnych (zarówno w zakresie naruszenia dyscypliny służbowej, jak i zasad etyki zawodowej) stanowi sprzeniewierzenie się obowiązkom wynikającym z roty złożonego ślubowania, a także godzi w prestiż i dobre imię instytucji, która (mając na względzie przypisane jej zadania publiczne) powinna cieszyć się szacunkiem i zaufaniem społecznym. Publiczny wymiar Policji oznacza, że w dużym stopniu jej aktywność przekłada się na autorytet organów państwa i zaufanie do jej funkcjonariuszy. Z tego względu wymagania wobec policjantów i innych służb mundurowych muszą być na tyle wysokie, by wzmacniały podstawy ich autorytetu¹⁸. Kluczowy obowiązek działania zgodnie z prawem łączy się z koniecznością pozostawania poza wszelkimi podejrzeniami, zarówno na służbie, jak i poza nią¹⁹.

Jak słusznie dostrzegł WSA w Gliwicach w wyroku z 18.07.2017 r.²⁰: „Interes służby pozostaje w ścisłym związku z szeroko rozumianym interesem społecznym. Na «dobro służby» należy bowiem patrzeć przez pryzmat zadań przed nią stawianych i wyników w zakresie dobra społecznego, jakie ma realizować”. Złożone przez policjanta ślubowanie zobowiązuje go więc do dbałości o dobro społeczne, które jest wartością ogólnonarodową.

Z przywołanych wyroków sądów administracyjnych wynika, że złożenie ślubowania jest ważnym etapem w życiu zawodowym policjanta. Jest ono *de facto* pierwszym momentem, kiedy przyjmuje on na siebie

¹⁶ Por. M. Nowikowska [w:] *Ustawa o Policji. Komentarz*, red. K. Chałubińska-Jentkiewicz, Legalis 2021, art. 27.

¹⁷ Szerzej wyrok NSA z 13.04.2011 r., I OSK 1886/10, LEX nr 821111.

¹⁸ Szerzej wyrok WSA w Lublinie z 1.08.2017 r., II SA/Lu 274/17, LEX nr 2391766.

¹⁹ Zob. wyrok NSA z 8.04.2008 r., I OSK 642/07, LEX nr 478873.

²⁰ IV SA/Gl 406/17, LEX nr 2338370.

odpowiedzialność związaną z wykonywanym zawodem, z własnej woli zobowiązując się do wypełniania pewnych obowiązków i to przy zachowaniu określonych, wysokich standardów postępowania. Ślubowanie funkcjonariusza jest kluczowym, skondensowanym źródłem informacji o wykonywanej przez niego pracy, a jednocześnie – jako złożone dobrowolnie oświadczenie woli – stanowi źródło odpowiedzialności. Rota ślubowania jest zatem kwintesencją charakterystyki pracy w Policji.

4. Istota służby w Policji

W literaturze zwraca się uwagę, że nie tylko działalność całej administracji, lecz także praca każdego funkcjonariusza publicznego stanowi swoistą służbę wobec społeczeństwa. Służba ta utożsamiana jest z aktywnością, której istotą jest przestrzeganie, by wolność jednych nie naruszała wolności innych osób. Wiążą się z tym w szczególności reguły postępowania wyznaczające warunki korzystania z wolności osobistych²¹. Służba społeczna nie jest bowiem na ogół ani prosta, ani bezkonfliktowa. W praktyce często zdarzają się sytuacje kolizyjne, które wiążą się z koniecznością wyboru dobra podlegającego ochronie. Pierwszeństwo przyznaje się – niezmiennie – dobrom wyższego rzędu²².

Ważną rolę w służbie publicznej odgrywa Policja, której ustawodawca w art. 1 u.p. nakazał wprost służyć społeczeństwu. Trybunał Konstytucyjny przywołując ten przepis, w uzasadnieniu wyroku z 8.10.2002 r.²³ wskazał, że Policja pełni szczególną rolę społeczną ze względu na charakter powierzonych jej zadań i posiadane kompetencje. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dostrzega się, że Policja jest instytucją zaufania publicznego, mimo iż nie zostało to wprost wyartykułowane w definicji tej formacji²⁴. Formacja ta musi zatem dys-

²¹ Zob. Z. Rybicki, *Służebna rola administracji* [w:] Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1988, s. 82.

²² Z. Rybicki, *Służebna rola...*, s. 82.

²³ K 36/00, LEX nr 56627.

²⁴ Wyrok NSA z 16.12.2010 r, I OSK 962/10, LEX nr 745390.

ponować zaufaniem społecznym i ma przeciwdziałać zachowaniom, które mogłyby pozbawić ją wiarygodności w oczach opinii publicznej²⁵.

W orzecznictwie zwraca się uwagę, że policjanci wykonując w imieniu Państwa wskazany w art. 5 Konstytucji RP obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, są zobowiązani do działania nawet z narażeniem zdrowia lub życia. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23.09.1997 r.²⁶ wskazał, że cechą charakterystyczną tej służby jest wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach związanych nierzadko z bezpośrednim narażeniem na niebezpieczeństwo. Skoro zatem rolą funkcjonariusza jest ochrona wartości uniwersalnych, to niedopuszczalna jest sytuacja, w której policjant odmawia podjęcia działania w sytuacji zagrożenia tych dóbr.

Co więcej, w literaturze wskazuje się wręcz, że:

„Gotowość funkcjonariuszy formacji mundurowych do poświęcenia w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych ich najcenniejszego dobra indywidualnego, czyli życia należy uznać za najdonioślejszą cechę służby [...] Przyjęte rozwiązanie dobitnie wskazuje na specyfikę służby, apriorycznie wręcz założenia prawodawcy o niemożności wyrugowania ze służby jako *sui generis* pracy, pierwiastka ofiarności. Można zatem powiedzieć, że ustawodawca wymaga wręcz od funkcjonariuszy zachowań, które potocznie uznaje się za bohaterskie”²⁷.

Do szczególnej roli Policji odniósł się również w przepisach wewnętrznie obowiązujących Komendant Główny Policji, który w zarządzeniu nr 805 w sprawie „Zasad etyki zawodowej policjanta” w § 1 stwierdził, że zasady etyki zawodowej policjanta wprowadzane są z uwagi na znaczenie problematyki moralnej w wykonywaniu zawodu policjanta, konieczność wzmocnienia oraz uzupełnienia obowiązków i praw policjanta wynikających z demokratycznie stanowionego prawa, a także ze względu na jego służebną rolę wobec społeczeństwa.

²⁵ Wspomniany już wyrok TK z 8.10.2002 r., K 36/00, LEX nr 56627.

²⁶ K 25/96, LEX nr 30762.

²⁷ M. Wieczorek, *Charakter prawny stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych*, Toruń 2017, s. 49.

W doktrynie podkreślana jest ta właśnie służebna rola Policji wobec społeczeństwa²⁸. Dostrzega się, że nie ogranicza się ona jedynie do ochrony bezpieczeństwa ludzi, a zakres zadań tej formacji wykracza daleko poza ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, co stanowi istotę działania Policji²⁹. Formacja ta powinna przykładać również dużą wagę do zapobiegania przestępczości i w związku z tym profilaktyka winna być traktowana jako jedno z głównych, skutecznych narzędzi nie tylko do walki z przestępczością, lecz także z jej przyczynami³⁰.

Można zatem stwierdzić, że Policja pełni szczególną rolę. Potwierdza to również judykatura i przedstawiciele doktryny. Policja ma chronić dobra prawne o kluczowym znaczeniu, do czego może ona wykorzystywać określone uprawnienia i środki, którymi – w tak szerokim zakresie – nie dysponują inne formacje ochronne. Niejednokrotnie jej działalność wiąże się z koniecznością wyważania granic ingerencji w wolności i prawa jednych osób celem zapewnienia ochrony innym. Rola Policji jest wyznaczana w szczególności zakresem i charakterem zadań i działalności tej formacji.

Specyfika działalności Policji wymaga, by jej funkcjonariusze i pracownicy posiadali określoną wiedzę i umiejętności. Służbę w Policji pełnią osoby, które pozytywnie przeszły skomplikowany, wieloetapowy proces selekcji. Fakt powierzenia policjantom³¹ kompetencji w tak doniosłej sferze sprawił, że muszą oni posiadać określone cechy. W. Kotowski uważa, że winny ich charakteryzować uczciwość, kultura i skromność. Funkcjonariusze Policji muszą być świadomi, że nadrzędnym celem służby jest „niesienie pomocy potrzebującym”³², dlatego konieczny jest

²⁸ Zob. S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2003, s. 34.

²⁹ S. Pieprzny, *Policja...*, s. 34.

³⁰ Szerzej T. Cielecki, *Realizacja przez Policję strategii prewencyjnej w zwalczaniu przestępczości i innych patologii*, Słupsk 1999, s. 12–13.

³¹ Do grupy tej zaliczani są: funkcjonariusze w służbie stałej, funkcjonariusze w służbie przygotowawczej, funkcjonariusze w służbie kandydackiej, pracownicy i urzędnicy służby cywilnej, pracownicy urzędów państwowych, a także inne osoby zatrudnione na podstawie klasycznych stosunków pracy (J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007, s. 171).

³² Zob. W. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, LEX 2021.

wysoki poziom ich wiedzy prawnej, ale również analityczna wnikliwość i gotowość do ciągłego podnoszenia kwalifikacji. Dodatkowo ich sumienność, systematyczność i dokładność powinny wpływać na rzetelność i jakość wykonywanych zadań³³. Ponadto zachowanie funkcjonariusza powinno być adekwatne do zajmowanego stanowiska. Dla przykładu WSA w Poznaniu w wyroku z 21.05.2014 r.³⁴ uznał, że: „w każdym przypadku dyżurny Policji powinien zachowywać się taktownie, spokojnie i w sposób wyważony. W myśl łacińskiej dewizy: *«suaviter in modo»*, *«fortiter in re»* (*«w rzeczy mocno, w sposobie łagodnie»*; tj. stanowczo, ale łagodnie)”. W tym samym wyroku Sąd wskazał na konieczność posiadania określonych predyspozycji niezbędnych do pełnienia służby na wymienionym stanowisku, skutecznego niesienia pomocy i godnego reprezentowania instytucji społecznego zaufania, za jaką uznać należy Policję. Służba w Policji oznacza szczególnie obowiązek dbania o bezpieczeństwo publiczne, ochronę życia i zdrowia ludzi, jak również przestrzegania przepisów prawa oraz o społeczny wizerunek tej formacji. Troska o ten wizerunek i budowanie zaufania do Policji stanowią powinności etyczne funkcjonariusza³⁵.

Z racji specyfiki służby w Policji jej funkcjonariuszom przysługuje szczególny status. W rozumieniu art. 115 § 13 k.k. policjant jest funkcjonariuszem publicznym i jako taki w związku z pełnieniem obowiązków służbowych podlega szczególnej ochronie prawnej³⁶, ale jedynie w przypadku, gdy działa on w granicach powierzonych mu kompetencji.

Relacje między Policją a społeczeństwem odgrywają niezmiennie ważną rolę. Od wielu lat trwa proces budowania zaufania do tej służby. Wiąże się to m.in. z koncentrowaniem się Policji na filozofii i strategii działania, której istotą jest zwłaszcza zapobieganie przestępczości – *community*

³³ W. Kotowski, *Ustawa o Policji...* Niemniej jednak, zdaniem E. Wiszowatego, mimo że kluczowym celem jest urzeczywistnienie wskazanego wizerunku policjanta z pełnym zaangażowaniem realizującego zasadę służebności, w tej kwestii pozostało jeszcze wiele do zrobienia (zob. E. Wiszowaty, *Etyka Policji. Między prawem, moralnością a skutecznością*, Warszawa 2011, s. 123).

³⁴ IV SA/Po 60/14, LEX nr 1471875.

³⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z 21.05.2014 r., IV SA/Po 60/14.

³⁶ Zob. art. 66 u.P., zob. też art. 217a k.k.

*policing*³⁷. Proces ten jest jednak długotrwały i – jak dotąd – nie doprowadził do osiągnięcia zadowalających rezultatów.

5. Podsumowanie

Choć ślubowanie funkcjonariusza Policji nie cieszy się w literaturze dużym zainteresowaniem, pozostając w pewnym sensie na „peryferiach naukowej eksploracji”³⁸, to jednak należy uznać, że tematyka ta jest znacząca zarówno dla samych policjantów jako żywo i zainteresowanych zakresem nałożonych na nich obowiązków, jak i dla społeczeństwa, które od funkcjonariuszy tej formacji oczekuje szeroko zakrojonej ochrony. Można wręcz przyjąć, że brzmienie roty jest „odzwierciedleniem wyobrażenia ustawodawcy o istocie służby policyjnej i policyjnym etosie”³⁹.

Zagadnienia te są również niezmiernie ciekawe z naukowego punktu widzenia, ponieważ rota ślubowania, jako kompilacja różnego rodzaju norm (etycznych, prawnych, religijnych czy zwyczajowych), może zostać uznana za „wizytówkę policjanta”. Stanowi bardzo krótką, ale bogatą w treść charakterystykę służby w Policji. Co więcej, w tym przyrzeczeniu zostały zawarte odniesienia do tych elementów pracy funkcjonariuszy, które można uznać za decydujące o specyfice służby w tej formacji (służba Narodowi; ochrona porządku prawnego, bezpieczeństwa Państwa i obywateli; ryzyko związane z narażeniem życia; przestrzeganie prawa, dyscypliny służbowej, poleceń przełożonych i etyki zawodowej; strzeżenie tajemnic, honoru, godności i dobrego imienia służby).

³⁷ W największym uproszczeniu – polityka a równocześnie strategia, której celem jest maksymalizacja skuteczności kontroli przestępczości, zmniejszenie poczucia zagrożenia przestępczością, poprawienie jakości życia, usprawnienia pracy i podniesienie autorytetu Policji przez proaktywne wykorzystanie środków społecznych do zmiany warunków stanowiących podłoże działań przestępczych; por. A. Urban, *Profilaktyczna działalność Policji i jej wpływ na bezpieczeństwo społeczności lokalnych* [w:] *Samorząd a Policja. Kształtowanie bezpieczeństwa lokalnego*, red. A. Szymaniak, Poznań 2007, s. 116; K. Łojek, *Metodyka rozwiązywania problemów kryminalnych*, Szczepiński 2008, s. 92; B. Hołyst, *Bezpieczeństwo. Programy promocji*, Warszawa 2017, s. 462.

³⁸ G. Maroń, *Ślubowanie...*, s. 230.

³⁹ G. Maroń, *Instytucja ślubowania radnego jednostki samorządu terytorialnego w polskim porządku prawnym*, PPP 2014/11, s. 79.

Przedstawiona w niniejszym opracowaniu rota ślubowania zawiera odwołania do najważniejszych dla każdego policjanta wartości. Wydaje się więc uzasadnione, by każdy funkcjonariusz zarówno znał swoje obowiązki, jak i ponosił za nie odpowiedzialność. Co więcej, poznanie tych powinności musi nastąpić jeszcze przed przystąpieniem do służby, ponieważ są one kluczowe przez cały okres aktywności zawodowej policjanta (i w trakcie, i poza godzinami pracy funkcjonariusza), a kandydat na przedstawiciela tego zawodu musi zdawać sobie sprawę ze stawianych mu wymagań.

Nie ulega wątpliwości, że w działalność Policji nieodzownie wpisane są ryzyka i zagrożenia, a każdy dobry policjant jest zobowiązany je znać i reagować na nie w sposób adekwatny do sytuacji. Rotę ślubowania należy zaś uznać za pewien drogowskaz, który ma prowadzić funkcjonariusza Policji do celu w tej bardzo trudnej, ale jakże potrzebnej pracy.

Bibliografia

- Cielecki T., *Realizacja przez Policję strategii prewencyjnej w zwalczaniu przestępczości i innych patologii*, Słupsk 1999
- Dobkowski J., *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007
- Hołyst B., *Bezpieczeństwo. Programy promocji*, Warszawa 2017
- Kotowski W., *Ustawa o Policji. Komentarz*, LEX 2021
- Łabuz P., Michalski M., *System ochrony prawnej funkcjonariuszy policji w świetle wykonywanych czynności służbowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2014/15
- Łojek K., *Metodyka rozwiązywania problemów kryminalnych*, Szczepitno 2008
- Maroń G., *Instytucja ślubowania radnego jednostki samorządu terytorialnego w polskim porządku prawnym*, PPP 2014/11
- Maroń G., *Ślubowanie funkcjonariusza Policji w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej*, Prok. i Pr. 2020/7–8
- Maroń G., *Ślubowanie i przysięga w polskim, słowackim i unijnym porządku prawnym [w:] Implementacja prawa unijnego do systemów prawa krajowego w Polsce i na Słowacji po dziesięciu latach członkostwa w Unii Europejskiej*, red. S. Sagan, G. Dobrobičová, Rzeszów 2015
- Pieprzny S., *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2003

- Rybicki Z., Piątek S., *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1988
- Urban A., *Profilaktyczna działalność Policji i jej wpływ na bezpieczeństwo społeczności lokalnych* [w:] *Samorząd a Policja. Kształtowanie bezpieczeństwa lokalnego*, red. A. Szymaniak, Poznań 2007
- Ustawa o Policji. Komentarz*, red. K. Chałubińska-Jentkiewicz, Legalis 2021
- Warmiński A., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce*, Warszawa 2013
- Wieczorek M., *Charakter prawny stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych*, Toruń 2017
- Wiszwaty E., *Etyka Policji. Między prawem, moralnością a skutecznością*, Warszawa 2011

Orzecznictwo

- Wyrok TK z 23.09.1997 r., K 25/96, LEX nr 30762
- Wyrok TK z 8.10.2002 r., K 36/00, LEX nr 56627
- Wyrok NSA z 24.01.2007 r., I OSK 664/06, LEX nr 320415
- Wyrok NSA z 8.04.2008 r., I OSK 642/07, LEX nr 478873
- Wyrok NSA z 16.12.2010 r., I OSK 962/10, LEX nr 745390
- Wyrok NSA z 13.04.2011 r., I OSK 1886/10, LEX nr 821111
- Wyrok NSA z 10.02.2012 r., I OSK 1056/11, LEX nr 1115958
- Wyrok NSA z 19.01.2021 r., III OSK 2727/21, LEX nr 3242627
- Wyrok WSA w Gliwicach z 18.07.2017 r., IV SA/Gl 406/17, LEX nr 2338370
- Wyrok WSA w Gliwicach z 22.01.2020 r., III SA/Gl 895/19, LEX nr 2785485
- Wyrok WSA w Lublinie z 1.08.2017 r., II SA/Lu 274/17, LEX nr 2391766
- Wyrok WSA w Opolu z 8.07.2021 r., II SA/Op 308/21, LEX nr 3210358
- Wyrok WSA w Poznaniu z 21.05.2014 r., IV SA/Po 60/14, LEX nr 1471875
- Wyrok WSA w Warszawie z 24.05.2005 r., II SA/Wa 160/05, LEX nr 873783

Monika Kapusta [ORCID: 0000-0002-7632-244X] – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji.

Natalia Kohtamäki

EUROPEJSKA ADMINISTRACJA ZINTEGROWANA W SŁUŻBIE WSPÓLNOTY¹

1. Europejska administracja zintegrowana

Rozwój prawa administracyjnego jest od kilku dekad poddawany pogłębionej analizie przez czołowe ośrodki europejskie, ze szczególnym uwzględnieniem doktryny niemieckiej. W RFN od wielu lat toczy się ożywiony dyskurs na temat „nowej nauki prawa administracyjnego”². Echa tej dynamicznej debaty docierają także do państw sąsiednich, działając inspirująco w kontekście rozwoju teoretycznych paradygmatów dotyczących roli i przyszłości instrumentów prawno-administracyjnych w zmieniającej się rzeczywistości społecznej. Za punkt przełomowy w rozwoju prawa i myślenia o prawie niemieccy teoretycy prawa administracyjnego uznają europeizację i internacjonalizację państwa narodowego z jego klasycznym zamkniętym porządkiem normatywnym. Funkcje sterujące prawa administracyjnego zaczynają przybierać formy

¹ Tekst powstał w ramach projektu badawczego finansowanego przez NCN pt. „The Legal Challenges of Innovative Public Governance” (nr 2018/30/M/HS5/00296).

² Szerzej na ten temat (niem. *Neue Verwaltungsrechtswissenschaft*) ze wskazaniem poszczególnych pozycji w literaturze niemieckiej A. Voßkuhle, T. Wischmeyer, *The „Neue Verwaltungsrechtswissenschaft” against the backdrop of traditional administrative law scholarship in Germany* [w:] *Comparative Administrative Law*, red. S. Rose-Ackerman, P.L. Lindseth, Cheltenham–Northampton 2017, s. 85 i n.

wielopoziomowe, sieciowe (w literaturze anglojęzycznej np. jako *multilevel epistemic networks*)³.

Oznacza to, że obserwujemy wielość podmiotów sterujących – państwo dzieli się swoim władztwem administracyjnym w strukturach sieciowych. Różnorodne oddziaływania ingerujące w uprawnienia i obowiązki podmiotów trzecich – obywateli, przedsiębiorstw czy organów administracji publicznej państw członkowskich – mają charakter pozapaństwowy⁴. Obserwuje się w związku z tym zjawiska nazywane pozalegislacyjnym sterowaniem, które wiążą się z postępującą hybrydyzacją prawa. Oznacza to przede wszystkim rozwój instrumentów miękkich (ang. *soft law*), które mają faktycznie wiążący charakter. Tego typu instrumenty normatywne wypracowywane w ramach koordynacyjnych platform współpracy, np. agencji zdecentralizowanych UE, współtworzą takie zjawiska, jak europeizacja, komunitaryzacja czy kosmopolityzacja porządków normatywnych⁵.

Czasy autarkicznego myślenia o prawie zarówno w kontekście jego tworzenia, jak i stosowania bezpowrotnie minęły. Dotyczy to szczególnie głęboko zintegrowanych struktur, do których zalicza się system Unii Europejskiej. Z jednej strony redefinicji ulegają koncepcje traktowane jako podstawowe i charakterystyczne dla państw demokratycznych, takie

³ Te struktury mają tzw. epistemiczny charakter. Oznacza to, że bazują na wiedzy, na umiejętnościach. Wpisują się w koncepcje zarządzania fachowego, eksperckiego, które oznacza, wraz z rozwojem technologicznym rynków, pogłębiając się specjalizację sektorową gremiów zaangażowanych w proces tworzenia prawa i wypracowywania standardów jego stosowania. Por. J. Trondal, *An Emergent European Executive Order*, Oxford 2010, s. 130; S. Cassese, *The New Rulers: The Actors and Processes of the Global Space* [w:] *The Actors of Postnational Rule-Making. Contemporary Challenges of European and International Law*, red. E. Fahey, London–New York 2016, s. xi i n.

⁴ Por. E. Schmidt-Aßmann, *Verwaltungsrechtliche Dogmatik. Eine Zwischenbilanz zu Entwicklung, Reform und künftigen Aufgaben*, Tübingen 2013, s. 66 i n., s. 137. W literaturze polskiej np. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 47 i n.

⁵ Szerzej N. Kohtamäki, *Prawo hybrydowe w porządku normatywnym Unii Europejskiej*, Warszawa–Pułtusk 2019, s. 21 i n. Państwo poprzez swoją „fragmentaryzację”, którą w literaturze z zakresu globalnego prawa administracyjnego identyfikuje się z utratą przez państwo swojej centralnej roli w kontekście władczego oddziaływania w poszczególnych sektorach gospodarki, uzyskuje nową rolę i zadania w strukturach wspólnych, tj. np. Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego. Zob. S. Cassese, *The New Rulers...*, s. x i n.

jak chociażby koncepcja państwa prawa⁶ czy koncepcja trójpodziału władzy⁷, które w systemach zintegrowanych nie mogą znaleźć identycznego zastosowania, jak ma to miejsce w systemie wewnątrzpaństwowym⁸. Przyjmowane są w związku z tym modyfikacje tych koncepcji, dopasowywane odpowiednio do specyfiki struktur wielopaństwowych. Z drugiej strony w ramach tych struktur zintegrowanych powstają nowe koncepcje interpretacyjne, które zmieniają dotychczasowe myślenie o prawie i hierarchii norm w danym porządku prawnym⁹.

⁶ Obszernie A. Magen, L. Pech, *Rule of Law and the European Union* [w:] *Handbook on the Rule of Law*, red. C. May, A. Winchester, Cheltenham–Northampton 2018, s. 236 i n. Wskazani autorzy zwracają uwagę, że anglosaska koncepcja *rule of law*, w swoim odbiciu w ramach doktryny Europy kontynentalnej w tradycji francuskiej określana jako *l'Etat de droit* lub niemieckiej *Rechtsstaatlichkeit*, ściśle związana jest państwem. Dlatego pierwotnie w ogóle nie znajdowała odzwierciedlenia w prawie traktatowym na szczeblu wspólnotowym. Nie trafiła do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 25.03.1957 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2). Pośrednio można ją było odczytać z brzmienia Jednolitego Aktu Europejskiego, sporządzonego w Luksemburgu 17.02.1986 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/5). Swoją bezpośrednią wyraz normatywny znalazła dopiero w Traktacie o Unii Europejskiej, sporządzonym w Maastricht 7.02.1992 r. (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13).

⁷ Zob. np. monografię poświęconą tej problematyce w kontekście rozwoju systemu agencyjnego i jego wpływu na równowagę instytucjonalną w UE: K. Michel, *Institutionelles Gleichgewicht und EU-Agenturen. Eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung der European Banking Authority*, Berlin 2015, s. 92 i n.

⁸ W kontekście trójpodziału władzy w ramach struktur UE podkreśla się m.in. znaczącą przewagę władzy wykonawczej i niepełną legitymizację demokratyczną poszczególnych elementów systemu, w tym także Parlamentu Europejskiego ze względu na nierówną wagę głosów obywateli wszystkich państw członkowskich (większa waga głosów państw o mniejszej liczbie ludności), zob. M. Kaufmann, *The Legitimation of the European Union – Democracy versus Integration* [w:] *Debates in German Public Law*, red. H. Pünder, C. Waldhoff, Oxford–Portland 2014, s. 263 i n.

⁹ Obszernie A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcie i konteksty* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Warszawa 2014, s. 11. Autor przywołuje reprezentowaną w doktrynie niemieckiej trójstopniową definicję europeizacji prawa, która oznacza: 1) bezpośrednie zmiany w prawie krajowym w związku z implementacją prawa pochodnego, przy czym w razie konfliktu norm prawo krajowe musi ustąpić prawu europejskiemu, 2) pośrednie zmiany, które nie wynikają z zamierzeń prawodawcy unijnego, ale są wynikiem standaryzacji prawa, dostosowywania norm krajowych do określonych wymogów, 3) zmiany, które są pochodną dyskursu w doktrynie prawa europejskiego, prowadzącego do synchronizacji interpretacyjnej w odniesieniu do konkretnych norm w porządkach normatywnych państw członkowskich.

Europeizacja prawa była w ostatnich latach – zwłaszcza w doktrynie niemieckiej – postrzegana jako proces niejako naturalny, oczywisty, mający bezprecedensowy, ale jednocześnie także nieodwracalny charakter przede wszystkim ze względu na fundamentalne znaczenie tego procesu dla rozwoju całej Europy¹⁰. Ostatnie lata i doświadczenia brexitu pokazały jednak, że takie wrażenie było złudne. Europeizacja jest bowiem interpretowana w szerokiej perspektywie europeizacji tradycyjnego państwa narodowego, które przekazuje sukcesywnie coraz więcej nowych kompetencji na poziom wspólny. Chodzi przy tym o kompetencje, które często, jak w przypadku europejskich agencji nadzoru finansowego, w tym będącego przedmiotem niniejszych rozważań Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego, nie istniały na żadnym szczeblu administrowania – ani krajowym, ani europejskim¹¹. Pojawia się zatem w ostatnich kilkunastu latach nowa jakość w systemie administracji publicznej państw członkowskich UE, którą można uznać za centralizowanie uprawnień o charakterze interwencyjnym, koordynacyjnym, mediacyjnym, obserwacyjnym i nadzorczym na szczeblu ogólnoeuropejskim. Nie wszystkie państwa członkowskie akceptują integrację identyfikowaną z tworzeniem się nowego europejskiego porządku wykonawczego (ang. *European executive order*)¹².

Wpisuje się on w idee suwerenności łączonej. Państwa członkowskie nie wyzbywają się swoich uprawnień w istotnych z punktu widzenia suwerenności obszarach, ale dobrowolnie przenoszą je do instytucji gwarantujących współpracę i wypracowywanie rozwiązań kooperacyjnych, akceptowalnych dla wszystkich uczestników¹³. Rozwiązania

¹⁰ Zob. G. Folke Schuppert, *Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft im Wandel: Von Planung über Steuerung zu Governance?*, „Archiv des öffentlichen Rechts” 2008/1(133), s. 83 i n.; R. Wahl, *Europäisierung und Internationalisierung* [w:] *Europawissenschaft*, red. U. Haltern i in., Baden-Baden 2005, s. 129 i n.

¹¹ Więcej U. Häde, *Jenseits der Effizienz: Wer kontrolliert der Kontrolleure? Demokratische Verantwortlichkeit und rechtsstaatliche Kontrolle der europäischen Finanzaufsichtsbehörden*, „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht” 2011/17(22), s. 622 i n.

¹² W kontekście doświadczeń brytyjskich zob. P. Anderson, *Ever Closer Union? Europe in the West*, London–New York 2021, s. 199 i n., s. 218. Wielka Brytania często była oponentem w procesach pogłębiania integracji.

¹³ „Rezygnacja z tradycyjnie rozumianej suwerenności gospodarczej, społecznej i politycznej” – J. Woś, A. Hnatyszyn-Dzikowska, *Koncepcje suwerenności państwa w sferze*

te pomysły są jako rozwiązania na rzecz wspólnoty, w imię interesów Unii jako całości. Takie konsolidacyjne rozumienie suwerenności jest swoistym *signum temporis*, odzwierciedla bowiem jednoznacznie procesy jednoczenia się społeczności międzynarodowej w wymiarze instytucjonalnym i normatywnym w obliczu pojawiających się coraz to nowych, globalnych zagrożeń¹⁴.

Zmiany administracji publicznej, które najwyraźniej są widoczne w wymiarze instytucjonalnym, wiążą się z dynamiczną ewolucją systemu agencji zdecentralizowanych, które nazywane są gremiami satelickimi w stosunku do Komisji Europejskiej, ze względu na swoje pomocnicze funkcje¹⁵. W terminologii z zakresu prawa administracyjnego, nauk politycznych, nauk o zarządzaniu i nauk o administracji pojawiły się liczne terminy, które mają odzwierciedlać ten rozwój. Warto wymienić chociażby europejski związek administracyjny, wspomniany już europejski porządek wykonawczy, europejską przestrzeń administracyjną czy europejską administrację zintegrowaną. Ten ostatni termin wydaje się być najbardziej trafny, jeśli chodzi o oddanie charakteru mechanizmów, które wraz z postępującą integracją europejską pojawiły się na szczeblu ponadnarodowym. Od strony instytucjonalnej związany jest on z powstawaniem nowych gremiów o charakterze wykonawczym i konsultacyjnym, które wspierają organy UE w tworzeniu i wdrażaniu konkretnych regulacji sektorowych¹⁶.

Europeizacja administracji stanowi ziszczenie się paradygmatu neoliberalnego w ramach którego instytucje międzynarodowe są odzwierciedleniem rosnących współzależności pomiędzy różnymi podmiotami

polityki gospodarczej w warunkach europejskiej integracji gospodarczej, RPEiS 2007/1, t. LXIX, s. 173–178; I. Gawłowicz, *Nowe wykorzystywanie suwerenności jako signum temporis* [w:] *Koncepcje suwerenności: zbiór studiów*, red. I. Gawłowicz, I. Wierchowicka, Warszawa 2005, s. 27–31.

¹⁴ I. Gawłowicz, *Nowe wykorzystywanie suwerenności...*, s. 35.

¹⁵ Zob. np. N. Sölter, *Rechtsgrundlagen europäischer Agenturen im Verhältnis vertikaler Gewaltenteilung*, Berlin 2017, s. 23 i n.

¹⁶ Na temat genezy koncepcji europejskiej administracji zintegrowanej i jej cech charakterystycznych zob. N. Kohtamäki, *The European Composite Administration. Facing the Challenges of Migration*, „Studia Europejskie – Studies in European Affairs” 2021/3, s. 8–12.

oddziałującymi na siebie ze zmienną intensywnością w coraz większej liczbie dziedzin w wymiarze ponadnarodowym. Dynamiczny rozwój licznych gremiów o charakterze zarządzającym, koordynującym czy administrującym (z coraz częściej pojawiającymi się uprawnieniami o charakterze władczym) wpisuje się w koncepcje transnacionalizmu i neoliberalnego instytucjonalizmu. Zgodnie z nimi państwo staje się podmiotem wtórnym w rzeczywistości międzynarodowej w stosunku do wielu niepaństwowych (nieterytoryalnych) uczestników stosunków międzynarodowych. A ci uczestnicy są z kolei wynikiem interakcji pomiędzy państwami¹⁷.

Najczęściej chodzi w tym wypadku o organizacje międzynarodowe o różnym stopniu instytucjonalizacji, często występujące też jako nieformalne czy sformalizowane w niewielkim stopniu platformy porozumienia. Pojawiają się w tym kontekście terminy takie jak deliberatywny supranacionalizm czy demokracja deliberatywna, które mają odzwierciedlać odejście od tradycyjnych łańcuchów legitymizowania decydentów w procesie wyborczym w państwach demokratycznych na rzecz delegowania różnych kompetencji, w tym uprawnień prawodawczych, do ciał nie pochodzących z wyboru¹⁸. Ich legitymizacja ma wtórny charakter i polega na delegacji i dalszych subdelegacjach różnych złożonych, często szczegółowych uprawnień, wymagających fachowej wiedzy, organom międzyrządowym o charakterze eksperckim. Nierzadko motywem przewodnim takiej delegacji jest właśnie wola działania na rzecz wspólnoty, która wykracza wspólnie poza krajowy system prawa¹⁹.

¹⁷ Por. D.A. Baldwin, *Neoliberalism, Neorealism, and World Politics* [w:] *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*, red. D.A. Baldwin, New York 1993, s. 5 i n.

¹⁸ K. Bachmann, *Deliberatywny supranacionalizm* [w:] *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku*, red. R. Kuźniar, Warszawa 2005, s. 336.

¹⁹ Szerzej J. Ruskowski, *Ponadnarodowość w europejskim systemie politycznym UE*, Warszawa 2010, s. 27 i n.; J. Supernat, *Administracja w Unii Europejskiej – podziały i postacie*, „Acta Universitas Wratislaviensis” 2015/3661, s. 105 i n.

2. Zasada lojalności

Ponieważ liczne problemy, z którymi borykają się współcześnie państwa, mają charakter transnarodowy – czyli nie można ich ograniczyć terytorialnie, dochodzi do zachwiania równowagi pomiędzy tym, co *stricte* krajowe, i tym, co *stricte* międzynarodowe. Okazuje się, że zwłaszcza w strukturach głęboko zintegrowanych takich jak Unia Europejska wiele zagadnień w wymiarze decyzyjnym przesuwają się do gremiów konsultacyjnych poza pojedyncze państwo. Uzupełnieniem wymiaru instytucjonalnego jest wymiar regulacyjny. Racjonalność prawodawcy, o której mowa w przypadku tworzenia aktów prawa krajowego, również przesuwają się na poziom zintegrowany. Coraz częściej w myśl harmonizacji maksymalnej nawet dyrektywy, pozostawiające ustawodawcy krajowemu co do zasady margines swobody, synchronizują w sposób szczegółowy krajowe regulacje.

Od ponad 30 lat najpierw Wspólnota Europejska, a następnie Unia Europejska dokonuje przeglądu niemal wszystkich dziedzin prawa publicznego, które wiążą się z kontrolą wszelkich możliwych rodzajów ryzyka: od przepisów dotyczących produktów farmaceutycznych przez prawo żywnościowe, regulacje dotyczące substancji chemicznych, wyposażenia technicznego i urządzeń medycznych czy normy dotyczące cyberbezpieczeństwa po przepisy procesowe w zakresie bezpieczeństwa pracy i ochrony środowiska oraz regulacje dotyczące procedur biotechnologicznych (tzw. inżynieria genetyczna). Katalog nie jest zamknięty i rozwija się intensywnie wraz z kolejnymi zagrożeniami, przed którymi staje głęboko zintegrowany rynek europejski²⁰.

Jest to szczególnie widoczne w przypadku rynków finansowych, w tym przede wszystkim rynku bankowego, gdzie decydujące znaczenie mają postanowienia realizujące wytyczne Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Finansowego, który od 2010 r. opracował szereg nowych wytycznych

²⁰ Zob. przykład uwag formułowanych w latach 90. XX w. na temat standaryzacji za pomocą prawa europejskiego: C. Joerges, *Die Europäisierung des Rechts und die rechtliche Kontrolle von Risiken*, „Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft” 1991 3/4(74), s. 416–434.

tworzących pakiet zreformowanych zasad ostrożnościowych, określanych jako Bazylea III²¹. W przypadku Unii Europejskiej zostały one przyjęte w tzw. pakiecie CRD IV/CRR, opublikowanym w Dzienniku Urzędowym UE w 2013 r. W jego skład wchodzi dwa akty normatywne: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z 26.06.2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywę 2006/48/WE oraz 2006/49/WE²² (Capital Requirements Directive IV, CRD IV) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z 26.06.2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012²³ (Capital Requirements Regulation, CRR). Oba akty normatywne harmonizują w pełnym stopniu regulacje krajowe w zakresie m.in. podnoszenia jakości i poziomu kapitału, zasad identyfikacji ryzyka przez banki, zasad zarządzania ryzykiem płynności oraz mechanizmów ograniczania dźwigni finansowej i nadmiernej koncentracji²⁴. W takim przypadku można mówić o wykształceniu specyficznego sieciowego paradygmatu prawa, który bazuje na zasadach lojalności i działania na rzecz wspólnoty. W imię ochrony dobra publicznego, jakim jest stabilność finansowa, państwa godzą się na pełną synchronizację przepisów ostrożnościowych i związaną z tym harmonizację praktyk nadzorczych²⁵.

²¹ Basel III: A Global Regulatory Framework for More Resilient Banks and Banking Systems, December 2010, rev June 2011; Basel III: The Liquidity Coverage Ratio and Liquidity Risk Monitoring Tools, January 2013; Basel III: The Net Stable Funding Ratio, October 2014; Basel III: Finalising Post-crisis Reforms, December 2017; Minimum Capital Requirements for Market Risk, January 2019, rev February 2019. Zob. K. Bryl, *Wdrożenie pakietu CRD IV/CRR do prawa polskiego*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2016/1(5), s. 89 i n.

²² Dz.Urz. UE L 176, s. 338, ze zm.

²³ Dz.Urz. UE L 176, s. 1, ze zm.

²⁴ Więcej N. Kohtamäki [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. P. Zapadka, A. Mikos-Sitek, Warszawa 2022, art. 141a–141e.

²⁵ Zob. np. motyw 13 do dyrektywy 2013/36/UE: „Aby zapewnić prawidłowo funkcjonujący rynek wewnętrzny, konieczne są przejrzyste, przewidywalne i zharmonizowane praktyki i decyzje nadzorcze (...). EUNB [Europejski Urząd Nadzoru Bankowego – przyp. aut.] powinien zatem zwiększyć harmonizację praktyk nadzorczych”. Na temat sieciowej standaryzacji prawa zob. M. Żak, *Pojęcie standardu prawnego w sieciowym systemie prawa*, PPP 2019/1, s. 8 i n.

Tworzenie regulacji sektorowych zgodnie z wytycznymi prawa europejskiego, co zachodzi w sektorze finansowym, w tym zwłaszcza bankowym, z rosnącą intensywnością od lat 70. XX w., można nazwać europeizacją fragmentaryczną. Prawo ulega synchronizacji w określonych dziedzinach i nabiera w związku z tym charakteru multicentrycznego. Oznacza to, że powstaje ono z udziałem różnorodnych podmiotów w procesach umożliwiających konsultacje z interesariuszami, np. z instytucji kredytowych, ale także z banków centralnych czy instytucji nadzoru finansowego innych niż banki centralne²⁶. Dodatkowo oddziałuje też w ramach wielu „centrów” wykonawczych. Model europejskiej administracji zintegrowanej ewoluował od wyjściowego, który pierwotnie w traktatach miał charakter niewykonawczy. Z czasem stał się wykonawczy, tzn. można mówić już nie tylko o tworzeniu prawa administracyjnego w częściowo hybrydowych strukturach sieciowych (różny stopień ich formalizacji), lecz także o wykonywaniu tego prawa w strukturach związkowych (tzw. europejski związek administracyjny, tożsamy ze wspomnianym wyżej europejskim porządkiem wykonawczym). Taki złożony mechanizm wykonywania prawa, ciągle będący *in statu nascendi*, musi spełniać wymogi związane z demokracją i równością wszystkich podmiotów wobec prawa, ale także odpowiadać założeniom racjonalności i skuteczności. Te założenia są punktem wyjścia dla rozumienia wielowymiarowego systemu europejskiej administracji zintegrowanej (art. 298 TFUE) jako efektywnego, ale i innowacyjnego zarządzania publicznego w myśl koncepcji „coraz bliższej/ściślejszej Unii” (ang. *ever closer Union*)²⁷.

Znajduje to bezpośrednie zakotwiczenie w jednej z podstawowych dla porządku europejskiego zasad – zasadzie lojalnej współpracy, która ma swoje odbicie w art. 4 ust. 3 i art. 24 ust. 3 TUE. Zasada ta jest jednym z fundamentów działania w ramach i na rzecz wspólnoty, jaką tworzą

²⁶ Zob. motyw 48 (Bankowa Grupa Interesariuszy) i n. do rozporządzenia nr 1093/2010.

²⁷ Por. B. Kowalczyk, *Wielopostaciowość administracji Unii Europejskiej*, OSAP 2018/1(3), t. 16, s. 8, 11; M. Ruffert, *Rechtserzeugung und Rechtsdurchsetzung im Europäischen Rechtsraum* [w:] *Hierarchie, Kooperation und Integration im Europäischen Rechtsraum*, red. E. Schumann, Berlin 2015, s. 96. Krytycznie na temat coraz intensywniejszej integracji w obliczu kryzysu Unii zob. P. Anderson, *Ever...*, s. 237 i n.

państwa członkowskie UE²⁸. Działanie na rzecz całości nie oznacza rezygnacji z partykularnych interesów państw członkowskich. W doktrynie prawa europejskiego uznaje się takie rozumienie zasady lojalności, wsparte obszernym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości w tym zakresie, za „umiarkowanie integracyjne”, czyli zakładające balansowanie pomiędzy interesami poszczególnych członków Unii a interesem całej Unii²⁹. Zasada ta kształtuje pozycję państw członkowskich w Unii poprzez nakładanie pozytywnych i negatywnych (proceduralnych i materialnych) obowiązków po to, aby zapewnić właściwe przestrzeganie zobowiązań oraz odpowiednie wypełnianie celów i zadań UE, w tym szczegółowych zadań sektorowych³⁰.

3. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego

Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (ang. European Banking Authority, EBA) jako agencja zdecentralizowana wpisuje się we wskazaną koncepcję lojalnego współdziałania państw członkowskich. Agencja rozpoczęła swoją działalność w 2011 r. w odpowiedzi na kryzys finansowy, który dotknął jednolity rynek finansowy w latach 2008–2010. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego pojawił się razem z dwoma siostrzanymi agencjami dla sektora ubezpieczeniowego (Europejskim Urzędem Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych, ang. European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA) i dla rynków kapitałowych (Europejskim Urzędem Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych, ang. European Securities and Markets Authority, ESMA), które funkcjonują wspólnie w zinstytucjonalizowanej sieci współpracy, jaką jest Europejski System Nadzoru Finansowego (ang. European System of Financial Supervision, ESFS). Stanowi on

²⁸ Zob. M. Klamert, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford 2014, s. 18.

²⁹ B. Guastaferrero, *Sincere Cooperation and Respect for National Identities* [w:] *Oxford Principles of the European Union*, Vol. I, *The European Union Legal Order*, red. R. Schütze, T. Tridimas, Oxford 2018, s. 381; omówienie orzecznictwa z odniesieniami do literatury zob. F. Casolari, *EU Loyalty and the Protection of Member States' National Interests. A Mapping of the Law* [w:] *Between Compliance and Particularism. Member State Interests and EU Law*, red. M. Varju, Cham 2019, s. 51 i n.

³⁰ F. Casolari, *EU Loyalty...*, s. 54.

modelowy przykład europejskiej administracji zintegrowanej z mechanizmami o charakterze sformalizowanym i mechanizmami kooperacyjnymi o charakterze nieformalnym³¹.

Początkowo uznawano ESFS, w którym trzy siostrzane agencje koordynować miały działania mikroostrożnościowe w poszczególnych sektorach rynku finansowego równoległe do nadzoru makroostrożnościowego skupionego w Europejskiej Radzie ds. Ryzyka Systemowego, za wystarczającą odpowiedź na zagrożenia. Przed wybuchem kryzysu finansowego system zabezpieczeń na jednolitym rynku finansowym opierał się przede wszystkim na dobrowolnej i mało zinstytucjonalizowanej współpracy państw członkowskich, głównie w ramach komitetów aktywnych w procedurze komitologicznej, koordynujących współdziałanie organów nadzoru finansowego państw członkowskich³². Rozwiązania fakultatywne, miękkie nie sprawdziły się jednak w obliczu kryzysu. Głównym motywem stworzenia ESFS stał się więc właśnie interes wspólny, działanie na rzecz wspólnoty – które w przypadku rynków finansowych oscyluje wokół jednego nadrzędnego tematu, tj. zapewnienia i utrzymania stabilności finansowej. Wkrótce okazało się jednak, że ESFS jest tylko jednym z pierwszych kroków w ramach długiej drogi reformowania mechanizmów nadzorczych na jednolitym rynku finansowym UE. W tym miejscu warto wymienić przede wszystkim powstałą w 2014 r. Europejską Unię Bankową³³.

Nawiązując do zasady lojalności w ramach współpracy w europejskim sektorze bankowym, należy się odnieść do art. 2 ust. 1 rozporządzenia 1093/2010, który zakłada ochronę w ramach ESFS całego unijnego systemu finansowego. Organ decyzyjny agencji, czyli Rada Organów Nadzoru zgodnie z art. 42 rozporządzenia 1093/2010 mimo faktu zrzeszania przedstawicieli z urzędów nadzorczych państw członkowskich działa „w wyłącznym interesie Unii jako całości”, tzn. jej członkowie z prawem głosu pozostają niezależni i obiektywni, nie powinni zwracać się z proś-

³¹ Więcej K. Michel, *Institutionelles Gleichgewicht...*, s. 191 i n.

³² Szerzej N. Kohtamäki, *Die Reform der Bankenaufsicht in der Europäischen Union*, Tübingen 2012, s. 72 i n.

³³ Zob. *Europejska Unia Bankowa*, red. M. Zaleska, Warszawa 2015.

bą o instrukcje ani do instytucji unijnych, ani do organów krajowych. Zgodnie z art. 46 rozporządzenia 1093/2010 te same zasady obowiązują w stosunku do Zarządu, który jest organem wykonawczym agencji.

4. Konkluzje

Podsumowując powyższe rozważania, można się odnieść do zjawiska zmiany jako przedmiotu badań w teorii prawa i teorii stosunków międzynarodowych³⁴. Europejska administracja zintegrowana jest najlepszym przykładem urzeczywistnienia zmiany w ramach europejskiej integracji regionalnej. To wymiar aksjologiczny, czyli stworzenie wspólnego katalogu wartości odzwierciedlonego w prawie traktatowym UE stało się punktem wyjścia do postępującej instytucjonalizacji administracji europejskiej. Jej głównym fundamentem funkcjonowania jest bowiem działalność na rzecz wspólnoty. Argumentuje się co najmniej od początku XXI w., że jedynie gremia wspólne takie jak Europejski Urząd Nadzoru Bankowego są w stanie skutecznie koordynować, obserwować i standaryzować działalność wielu organów administracji publicznej z państw członkowskich. Od strony analizy mocy wiążącej tych działań są one najczęściej prawnie niewiążące, ale ze względu na siłę autorytetu takiej instytucji i wagę jej eksperckich opinii administracja krajowa stosuje się do wskazań i wytycznych konstruowanych w procesie deliberacji na poziomie ogólnoeuropejskim w imię interesu wspólnego.

Bibliografia

- Anderson P., *Ever Closer Union? Europe in the West*, London–New York 2021
Bachmann K., *Deliberatywny supranacjonalizm* [w:] *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku*, red. R. Kuźniar, Warszawa 2005
Baldwin D.A., *Neoliberalism, Neorealism, and World Politics* [w:] *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*, red. D.A. Baldwin, New York 1993

³⁴ Np. T. Łoś-Nowak, *Zmiana jako przedmiot badań w nauce o stosunkach międzynarodowych*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2009/10, s. 184 i n.

- Bryl K., *Wdrożenie pakietu CRD IV/CRR do prawa polskiego*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2016/1(5)
- Casolari F., *EU Loyalty and the Protection of Member States’ National Interests. A Mapping of the Law [w:] Between Compliance and Particularism. Member State Interests and EU Law*, red. M. Varju, Cham 2019
- Cassese S., *The New Rulers: The Actors and Processes of the Global Space [w:] The Actors of Postnational Rule-Making. Contemporary Challenges of European and International Law*, red. E. Fahey, London–New York 2016
- Europejska Unia Bankowa, red. M. Zaleska, Warszawa 2015
- Folke Schuppert G., *Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft im Wandel: Von Planung über Steuerung zu Governance?*, „Archiv des öffentlichen Rechts” 2008/1(133)
- Gawłowicz I., *Nowe wykorzystywanie suwerenności jako signum temporis [w:] Koncepcje suwerenności: zbiór studiów*, red. I. Gawłowicz, I. Wierchowicka, Warszawa 2005
- Guastaferro B., *Sincere Cooperation and Respect for National Identities [w:] Oxford Principles of the European Union. Volume I: The European Union Legal Order*, red. R. Schütze, T. Tridimas, Oxford 2018
- Häde U., *Jenseits der Effizienz: Wer kontrolliert der Kontrolleure? Demokratische Verantwortlichkeit und rechtsstaatliche Kontrolle der europäischen Finanzaufsichtsbehörden*, „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht” 2011/17(22)
- Joerges C., *Die Europäisierung des Rechts und die rechtliche Kontrolle von Risiken*, „Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft” 1991/3/4(74)
- Kaufmann M., *The Legitimation of the European Union – Democracy versus Integration [w:] Debates in German Public Law*, red. H. Pünder, C. Waldhoff, Oxford–Portland 2014
- Klamert M., *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford 2014
- Kohtamäki N., *Die Reform der Bankenaufsicht in der Europäischen Union*, Tübingen 2012
- Kohtamäki N., *Prawo hybrydowe w porządku normatywnym Unii Europejskiej*, Warszawa–Pułtusk 2019
- Kohtamäki N., *The European Composite Administration. Facing the Challenges of Migration*, „Studia Europejskie – Studies in European Affairs” 2021/3
- Kowalczyk B., *Wielopostaciowość administracji Unii Europejskiej*, OSAP 2018/1(3), t. 16
- Łoś-Nowak T., *Zmiana jako przedmiot badań w nauce o stosunkach międzynarodowych*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2009/10
- Magen A., Pech L., *Rule of Law and the European Union [w:] Handbook on the Rule of Law*, red. C. May, A. Winchester, Cheltenham–Northampton 2018

- Michel K., *Institutionelles Gleichgewicht und EU-Agenturen. Eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung der European Banking Authority*, Berlin 2015
- Prawo bankowe. Komentarz, red. P. Zapadka, A. Mikos-Sitek, Warszawa 2022
- Ruffert M., *Rechtserzeugung und Rechtsdurchsetzung im Europäischen Rechtsraum* [w:] *Hierarchie, Kooperation und Integration im Europäischen Rechtsraum*, red. E. Schumann, Berlin 2015
- Ruszkowski J., *Ponadnarodowość w europejskim systemie politycznym UE*, Warszawa 2010
- Schmidt-Aßmann E., *Verwaltungsrechtliche Dogmatik. Eine Zwischenbilanz zu Entwicklung, Reform und künftigen Aufgaben*, Tübingen 2013
- Sölter N., *Rechtsgrundlagen europäischer Agenturen im Verhältnis vertikaler Gewaltenteilung*, Berlin 2017
- Supernat J., *Administracja w Unii Europejskiej – podziały i postacie*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2015/3661
- Trondal J., *An Emergent European Executive Order*, Oxford 2010
- Wahl R., *Europäisierung und Internationalisierung* [w:] *Europawissenschaft*, red. U. Haltern i in., Baden-Baden 2005
- Woś J., Hnatyszyn-Dzikowska A., *Koncepcje suwerenności państwa w sferze polityki gospodarczej w warunkach europejskiej integracji gospodarczej*, RPEiS 2007/1, t. LXIX
- Wróbel A., *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcie i konteksty* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014
- Voßkuhle A., Wischmeyer T., *The „Neue Verwaltungsrechtswissenschaft” against the backdrop of traditional administrative law scholarship in Germany* [w:] *Comparative Administrative Law*, red. S. Rose-Ackerman, P.L. Lindseth, Cheltenham–Northampton 2017
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020
- Żak M., *Pojęcie standardu prawnego w sieciowym systemie prawa*, PPP 2019/1

Natalia Kohtamäki [ORCID: 0000-0002-3094-4614] – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego.

Piotr Korzeniowski

ZASADA DOSTĘPU DO WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI W KONWENCJI Z AARHUS JAKO INSTRUMENT REALIZACJI PRAWA DO ŚRODOWISKA

1. Wprowadzenie

Przedstawione opracowanie dotyczy bardzo ważnej z punktu widzenia teorii i praktyki stosowania prawa ochrony środowiska kwestii związanej ze stosowaniem zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości uregulowanej w Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus 25.06.1998 r.¹, jako instrumentu realizacji prawa do środowiska. Zasada ta stanowi nowy instrument realizacji publicznego prawa do środowiska, charakterystyczny zarówno dla obecnego etapu rozwoju tego prawa, jak i przede wszystkim dla przyszłego jej kształtu. Realizowanie publicznego prawa do środowiska wiąże się nierozdzielnie ze stosowaniem zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Nie można mieć wątpliwości, że zasadę dostępu do wymiaru sprawiedliwości w prawie ochrony środowiska należy traktować jako jedną z podstawowych zasad ogólnych i konieczny element funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Znajduje to potwierdzenie formalne w treści przepisów Konwencji z Aarhus oraz

¹ Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706.

w wielu współczesnych konstytucjach. Przestrzeganie zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach ochrony środowiska jest obwarowane szeregiem gwarancji prawnych. Podjęty temat artykułu staje się coraz bardziej aktualny w miarę dążenia do szerszego zapewnienia publicznego prawa do środowiska oraz pojawienia się trudności w utrzymaniu sprawnego funkcjonowania systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach ochrony środowiska. W niniejszej publikacji pragnę przedstawić istotę zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości jako instrumentu realizacji publicznego prawa do środowiska. Dowodzę tym samym słuszności od dawna wysuwanej tezy dotyczącej umocnienia (zwiększenia skuteczności) publicznego prawa do środowiska w systemie prawa.

2. Przedmiot ochrony prawnej w Konwencji z Aarhus

Zasadniczym przedmiotem ochrony prawnej Konwencji z Aarhus jest z jednej strony prawo w znaczeniu przedmiotowym (ochrona porządku prawnego w zakresie ochrony prawa każdej osoby, obecnego oraz przyszłych pokoleń, do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności), z drugiej zaś, tam gdzie z prawa przedmiotowego wynikają prawa w znaczeniu podmiotowym, także prawa podmiotowe dotyczące dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępu do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. W pierwszym wypadku można mówić o funkcji ochrony interesu publicznego, w drugim – o funkcji ochrony interesu indywidualnego. W procesie sądowego stosowania prawa często funkcje te realizowane są równocześnie².

Największy walor prawny Konwencji z Aarhus w zapewnieniu skutecznego wykonywania prawa do środowiska wyraża się w tym, że w sposób jednoznaczny sformułowana została w art. 9 ust. 3 tego aktu prawnego zasada dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Problem roli i znaczenia tej zasady w procesie stosowania prawa ochrony środowiska, a w szcze-

² Por. S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975, s. 9.

gólności jej wpływu na rozwój tego prawa, coraz częściej jest w centrum zainteresowania społecznego.

W najszerszym ujęciu jednym ze źródeł prawa do środowiska uregulowanym w Konwencji z Aarhus są wolności i prawa obywatelskie. Aktualność tej problematyki wzrosła wraz wprowadzeniem w Polsce dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Od 1.01.2004 r. prawo do sądu administracyjnego zagwarantowane jest, zgodnie z art. 78 Konstytucji RP, w ramach sądownictwa administracyjnego. Artykuł 78 Konstytucji RP jest podstawą prawa podmiotowego każdej ze stron do zakwestionowania rozstrzygnięć podjętych wobec niej w postępowaniu sądowym bądź administracyjnym. J.S. Langrod uważa, że: „Przy omawianiu problemu sądownictwa administracyjnego określa się zazwyczaj, że chodzi tu o ochronę jednostki i gwarancję dla praw podmiotowych jednostki w stosunku do działań i zaniechań władz państwowych. (...) Że powszechnie prawo podmiotowe publiczne uważa się za punkt ciężkości istnienia sądownictwa administracyjnego, w tem niema nic zgoła dziwnego”³. M. Kamiński wskazuje, że: „Zagadnienie efektywności sądowej kontroli organów administracji publicznej może być utożsamiane ze skutecznością ochrony prawnej udzielanej przez sądy administracyjne rozstrzygające sprawy z zakresu sporów administracyjnych. Skuteczność ochrony sądownoadministracyjnej jest w takim ujęciu rozważana przede wszystkim na płaszczyźnie subiektywnej (ochrony naruszonych praw podmiotowych). Nie należy jednak zapominać, że za pośrednictwem rozpoznawania i rozstrzygania środków prawnych zmierzających do usunięcia stanu naruszenia praw i wolności sądy administracyjne sprawują także obiektywny (legalnościowy) nadzór nad administracją publiczną, zapewniając ochronę przedmiotowego porządku prawnego”⁴.

³ J.S. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego. Ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925, s. 25–26.

⁴ M. Kamiński, *Efektywność kontroli sądownoadministracyjnej rozstrzygnięć wydawanych w procedurach administracyjnych trzeciej generacji. Rozważania na tle wybranych rozwiązań normatywnych w prawie polskim*, OSAP 2019/1, t. XVII, s. 141.

Na problemy związane z realizacją prawa do środowiska z wykorzystaniem zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości chciałbym spojrzeć w sposób kompleksowy i syntetyczny z punktu widzenia teorii i praktyki stosowania innych zasad ogólnych prawa ochrony środowiska. Każda taka zasada może być badana na dwóch płaszczyznach: 1) funkcji, jaką realizuje w systemie prawa, oraz 2) struktury normatywnej systemu prawa i wartości w nim wyrażonych. Zasadę dostępu do wymiaru sprawiedliwości należy rozpatrywać w pierwszej kolejności z punktu widzenia jej ogólnej funkcji, to znaczy celów i zadań, jakim ma ona służyć, zasięgu jej działania oraz wyników, jakie można osiągnąć przez jej stosowanie.

Należy na wstępie zwrócić uwagę na istniejącą obiektywnie nieścisłość, wieloznaczność oraz różnorodność terminów „cel” i „funkcja”. Słowo „funkcja” używane jest często jako synonim takich pojęć, jak: „cel”, „zadanie”, „działanie”. Cele zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości traktuję jako elementy wiążące zasady ogólnej prawa ochrony środowiska, realizujące różne funkcje. Przyjmuję założenie, że w systemie prawa ochrony środowiska występuje wiele zasad ogólnych. Ich normatywny charakter powoduje, że prawo ochrony środowiska jako całość może realizować różnorodne funkcje aktów prawnych oraz instytucji prawnych. Na funkcję zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości składają się cele związane z przyczynieniem się do ochrony prawa każdej osoby, z obecnego oraz przyszłych pokoleń, do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności (art. 1 Konwencji z Aarhus).

Cele zasad ogólnych prawa ochrony środowiska obejmują to wszystko, do czego powinny dążyć organy ochrony środowiska realizujące zadania publiczne związane z ochroną środowiska. Na przykład celem organów ochrony środowiska może być zapewnienie racjonalnych warunków korzystania z zasobów środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Celem takim może być również zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska (art. 191 ust. 2 TFUE).

Organy stosujące prawo muszą zatem podporządkowywać swoje działania takim właśnie celom wyrażonym w zasadach ogólnych. Powinny one być jasno wyznaczone na podstawie z góry określonych kryteriów

powiązanych z ogólną teorią podejmowania decyzji. Cele są bowiem ważnym elementem powiązań pomiędzy zasadami ogólnymi.

3. Otoczenie systemowe zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach ochrony środowiska

Analiza głównego problemu badawczego podjętego w tym opracowaniu, obejmującego model prawny zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości w Konwencji z Aarhus, będzie prowadzona w sposób systemowy w ramach prawa ochrony środowiska. W ogólnym ujęciu system jest zespołem powiązanych ze sobą elementów i zależności zachodzących między nimi⁵. Według J. Wróblewskiego: „System prawa jest zbiorem norm obowiązujących w określonym państwie danego typu, połączonych między sobą pewnymi zależnościami. Zależnie od typu prawa system prawa jest bardziej czy mniej jednolity, a normy do niego należące mogą powstawać za pomocą aktów bardziej czy mniej scentralizowanego systemu organów władzy państwowej. W szczególności systemy prawa mogą się różnić ze względu na stopień jednolitości, jeśli chodzi o formę systemu prawa”⁶. System prawa ochrony środowiska postrzegam jako zbiór aktów prawnych o uporządkowanej wewnętrznie strukturze, realizujących normatywne cele ochrony środowiska. W tak rozumianym systemie prawodawca ustala ramy dla ochrony prawnej środowiska, obszary aktywności społeczeństwa na rzecz tej ochrony, obowiązki władz publicznych, a co najważniejsze, określa zasady stosowania prawa ochrony środowiska.

Konwencja z Aarhus w systemie prawa UE ma pierwszeństwo stosowania wobec prawa pochodnego. Dla realizacji celów Konwencji zostały wydane w szczególności następujące akty prawa pochodnego:

⁵ A.K. Koźmiński, *Zarządzanie. Analiza systemowa procesów i struktur*, Warszawa 1974, s. 28–29.

⁶ J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 282.

- 1) dyrektywa nr 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 28.01.2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG⁷;
- 2) dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.05.2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE⁸;
- 3) dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21.04.2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu⁹;
- 4) rozporządzenie (WE) nr 1367/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 6.09.2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Unii¹⁰;
- 5) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24.11.2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola)¹¹;
- 6) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13.12.2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko¹²;
- 7) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE z 4.07.2012 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zmieniająca, a następnie uchylająca dyrektywę Rady 96/82/WE¹³ (Seveso II);

⁷ Dz.Urz. WE L 41, s. 26–32.

⁸ Dz.Urz. UE L 156, s. 17–25, ze zm.

⁹ Dz.Urz. UE L 143, s. 56–75, ze zm.

¹⁰ Dz.Urz. UE L 264, s. 13–19, ze zm.

¹¹ Dz.Urz. UE L 334, s. 17–119.

¹² Dz.Urz. UE L 26 z 2012 r., s. 1–21, ze zm.

¹³ Dz.Urz. UE L 197, s. 1–37.

- 8) decyzja Rady (UE) 2017/1346 z 17.07.2017 r. w sprawie stanowiska, jakie ma zostać przyjęte w imieniu Unii Europejskiej podczas szóstej sesji spotkania stron Konwencji z Aarhus w odniesieniu do sprawy dotyczącej przestrzegania Konwencji ACCC/C/2008/32¹⁴.

W systemie prawa ochrony środowiska wzrasta rola i zakres zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Trudno też przypuszczać, że w najbliższej przyszłości mogłoby być inaczej. Z analizy orzecznictwa sądów administracyjnych w Polsce oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika, że oddziaływanie tej zasady jest coraz silniejsze w szczególności na procesy tworzenia i stosowania prawa ochrony środowiska.

4. Zasada dostępu do wymiaru sprawiedliwości w katalogu zasad prawa ochrony środowiska

Powszechnie rozumiany termin „sprawiedliwość” bywa bardzo różnie definiowany. Najczęściej zwraca się uwagę na to, że jest to jedna z naczelnych wartości systemu prawa. Założenie to nie jest sprzeczne z potocznym rozumieniem terminu „sprawiedliwość”. W miarę rozwoju nauk prawnych zaczęło się krystalizować znaczenie prawne pojęcia „sprawiedliwość”. Sprawiedliwość można rozumieć jako sumę i system wartości reprezentowanych w prawie realizującym cel ochrony prawnej. Sprawiedliwość jest sferą działalności ludzkiej polegającej na realizacji funkcji ochrony prawnej. Jest to także ogół działań organów ochrony prawnej, których bezpośrednim celem jest wymierzanie sprawiedliwości. Można zbudować definicję pojęcia „sprawiedliwość”, która jej istotę wyjaśnia przez pełnione przez sprawiedliwość funkcje i role. Dotyczy to w szczególności funkcji i roli sprawiedliwości w procesie sądenia. Tego typu szerokie ujęcie sprawiedliwości może być rozpatrywane jako: 1) instytucja prawna, 2) wartość w prawie, 3) ważny czynnik utrzymania i rozwoju systemu sądownictwa, 4) jeden z najpotężniejszych czynników kształtujących poglądy i postawy sędziów w procesie sądowego stosowania prawa.

¹⁴ Dz.Urz. UE L 186, s. 15–16.

Na podstawie wyżej przytoczonych określeń sprawiedliwości można sformułować następujące wnioski.

Sprawiedliwość jest formą świadomości społecznej, która nie różni się od innych form świadomości, takich jak ideologia, religia. Sprawiedliwość powinna odzwierciedlać obiektywnie istniejący porządek prawny, rejestrować cechy i właściwości procesu stosowania prawa, posiadać charakter ogólny i powtarzalny. J. Rawls twierdzi, że: „Każda osoba ma oparte na sprawiedliwości prawo do osobistej nietykalności, którego nie można jej pozbawić nawet przez wzgląd na dobrobyt społeczeństwa jako całości. Dlatego jest sprzeczne ze sprawiedliwością, by czyjąkolwiek utratę wolności usprawiedliwiać wzrostem dobra stającego się udziałem innych. Nie pozwala ona, by wyrzeczenia narzucone nielicznym zostały przeważone zwiększeniem sumy korzyści odnoszonych przez wielu. Dlatego w społeczeństwie swobody płynące z równych praw obywatelskich uważa się za nienaruszalne; prawa gwarantowane przez sprawiedliwość nie stanowią przedmiotu politycznych przetargów czy rachunku interesów społecznych. Jedynym powodem, który pozwala nam zgodzić się na błędną teorię, jest brak lepszey; analogicznie, niesprawiedliwość daje się tolerować jedynie wtedy, gdy jest to konieczne dla uniknięcia większej jeszcze niesprawiedliwości. Prawda i sprawiedliwość, jako pierwsze cnoty ludzkich działań, są bezkompromisowe”¹⁵. Ch. Perelman analizując pojęcie sprawiedliwości, wskazuje, że: „We wszystkich dyscyplinach normatywnych, które regulują w sposób bezpośredni albo pośredni działanie jednego człowieka względem drugiego, takich np. jak prawo, filozofia polityczna, moralność czy religia, sprawiedliwość stanowi wartość centralną, najbardziej szacowną, na jaką możemy się powoływać, kwalifikując pewien akt (taki np., jak wyrok sądowy), правило czy rozumnego sprawcę czynu”¹⁶.

Zasada dostępu do wymiaru sprawiedliwości na gruncie Konwencji z Aarhus często jest niewłaściwie rozumiana, bo nie rozpatruje się jej łącznie z pozostałymi zasadami ogólnymi prawa ochrony środowiska,

¹⁵ J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, przeł. M. Panufnik, J. Pasek, A. Romaniuk, S. Szymański, Warszawa 2009, s. 30.

¹⁶ Ch. Perelman, *O sprawiedliwości*, przeł. W. Bienkowska, Warszawa 1959, s. 115.

jak: zasada prawa do środowiska, zasada zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego, zasada kompleksowej ochrony, zasada zrównoważonego rozwoju oraz zasada prewencji i zasada przezorności.

Wzmoczone zainteresowanie wciąż nową problematyką związaną z zasadą dostępu do wymiaru sprawiedliwości powinno przebiegać w parze z opracowaniem fundamentalnych praw człowieka w ochronie środowiska. Prawo do środowiska jest kategorią zbiorczą, na którą składają się pojedyncze uprawnienia człowieka, takie jak: prawo do bezpieczeństwa ekologicznego, prawo do czystego powietrza, prawo do ochrony życia i zdrowia, prawo do korzystania z zasobów środowiska.

Nowe kierunki badania praw podmiotowych związanych z ochroną i korzystaniem ze środowiska muszą opierać się na zasadach ogólnych prawa ochrony środowiska. W ten sposób zapewniona zostanie wewnętrzna spójność zasad ogólnych prawa ochrony środowiska.

5. Zakres zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości

W art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus uregulowano dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska. Nikt nie może dzisiaj jasno przewidzieć, jaką formę w przyszłości przyjmie dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury. Historia uczy nas jednak, że nawet zupełnie nowe prawa podmiotowe jednostki są zwykle tylko jednym z czynników kształtujących późniejsze regulacje prawne, ponieważ czynniki, które mają wpływ na proces tworzenia i stosowania prawa, są bardziej złożone niż początkowe koncepcje prawodawcy. Podstawowy zakres zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości wyznacza obecnie treść art. 9 Konwencji z Aarhus¹⁷.

¹⁷ T. Kotarbiński wskazuje, że słowo „zakres” możemy ustalić, że jest ono równoznacznikiem zwrotu «klasa desygatów» rozumianego w znaczeniu dystrybutywnym. (...) Żaden przedmiot przeto nie jest zakresem danej nazwy, żadna tedy nazwa nie oznacza

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości traktowany jest jako trzeci – po dostępie do informacji oraz udziale w podejmowaniu decyzji – filar Konwencji z Aarhus. Artykuł 9 pełni dwie funkcje. Z jednej strony wypełnia funkcję gwarancyjną w stosunku do dwóch pozostałych filarów Konwencji: gwarantuje możliwość poszukiwania ochrony w przypadku naruszenia przez władze uprawnień społeczeństwa związanych z dostępem do informacji oraz udziałem w podejmowaniu decyzji. Z drugiej strony pełni funkcję w postaci gwarancji prawa do środowiska, dając możliwość występowania do sądu z roszczeniami w interesie publicznym, tzn. np. występowania do sądu z roszczeniem przeciwko zakładowi niestosującemu się do krajowych przepisów ochrony środowiska¹⁸. Obowiązki unormowane w art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus odnoszą się zarówno do procedur administracyjnych, jak i sądowych. Zgodnie z motywem 1 preambuły do decyzji Rady 2005/370/WE z 17.02.2005 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska¹⁹: „Konwencja NZ/EKG o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska («Konwencja z Aarhus») ma na celu przyznanie społeczeństwu praw i nakłada na Strony i władze publiczne obowiązki związane z dostępem do informacji i udziałem społeczeństwa oraz dostępem do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska”. Według B. Iwańskiej: „Potrzeba zapewnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach ochrony środowiska wynika z podstawowych zasad prawa Unii Europejskiej, sformułowanych w postanowieniach traktatów (zasady efektywnej ochrony prawnej – art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej) oraz Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (art. 47 KPP – prawo do skutecznego środka prawnego przed

własnego zakresu. Użycie słowa «zakres» w uwikłaniu wynika z roli słowa «klasa». Będziemy zatem mówili «x należy do zakresu nazwy «N» w zastępstwie zwrotu «x» należy do (lub: jest elementem) klasy desygnatów nazwy «N», co równoznaczne temu: «x» jest desygnatem (inaczej: jednym z desygnatów) nazwy «N»”. T. Kotarbiński, *Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk*, Warszawa 1961, s. 26.

¹⁸ M. Bar, J. Jendrośka, K. Tarnecka, *Prawo do sądu w ochronie środowiska*, Wrocław 2002, s. 24, 27.

¹⁹ Dz.Urz. UE L 124, s. 1.

sądem). Zasada efektywnej ochrony prawnej jako zasada ogólna prawa Unii Europejskiej (art. 19 TUE) oraz prawo podstawowe (art. 47 KPP) ujmowana jest z dwóch perspektyw: podmiotowej, tj. ochrony praw jednostek wywodzonych z prawa Unii Europejskiej (art. 47 KPP) oraz przedmiotowej, tj. obowiązku państw członkowskich ustanowienia, na poziomie krajowym, środków w celu zapewnienia skutecznej ochrony prawnej (art. 19 ust. 1 zd. 2 TUE) unijnych praw podmiotowych oraz obiektywnego unijnego porządku prawnego²⁰.

Wymiar sprawiedliwości tworzą ustanowione przez prawo władze państwowe (sądy). Artykuł 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus gwarantuje każdej osobie dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy. W aktach prawnych regulujących zasadę dostępu do wymiaru sprawiedliwości obok pojęcia „sąd” występuje także pojęcie „trybunał”. W. Sokolewicz uważa, że: „(...) wszystkie kompetencje sądów dadzą się pomieścić w pojemnej skądinąd kategorii «wymiaru sprawiedliwości», gdy zaś idzie o sądy administracyjne, to co najmniej równorzędną wobec wymierzania sprawiedliwości ich funkcją jest kontrola legalności aktów administracji publicznej, z kontrolą legalności, zwykłej i konstytucyjnej, aktów normatywnych z zakresu prawa tzw. prawa miejscowego – włącznie. Z drugiej strony – trybunały mają także kompetencje czy to w swej istocie zbieżne z wymiarem sprawiedliwości, jeżeli nie – wręcz z nim identyfikowalne (jak TS wykonujący kompetencje przewidziane w art. 107 ust. 2, art. 145, art. 156, art. 198 ust. 1 Konstytucji), czy (...) komplementarne i, po części, subsydiarne wobec kompetencji sądów realizowanych do wymierzania sprawiedliwości (jak TK rozpatrujący skargi konstytucyjne) [art. 79] oraz udzielający odpowiedzi na pytania prawne sądów [art. 193])”²¹. Sądy wykonują określone czynności prawne i w ten sposób wykonują wymiar sprawiedliwości. L. Schaff uważa, że wymiar sprawiedliwości jest: 1) działalnością sądową, 2) odbywa się w szczególnej formie pro-

²⁰ B. Iwańska, *Zróżnicowanie i ograniczenia w dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach ochrony środowiska. Uwagi na tle implementacji konwencji z Aarhus w prawie unijnym*, EPS 2020/10, s. 6.

²¹ W. Sokolewicz, *Czy rak może być rybą, a trybunał sądem?* [w:] A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz, *Państwo prawa administracja sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. Rocznicę urodzin*, Warszawa 1999, s. 249.

cesowej, 3) polega na zastosowaniu prawa materialnego w określonej formie do konkretnego faktu, 4) ma na celu ochronę konkretnego ustroju i porządku prawnego²². Autor ten wskazuje, że w szerszym pojęciu wymiar sprawiedliwości polega nie tylko na stosowaniu przez sąd prawa do pewnego przypadku (wyrokowanie), lecz obejmuje także całokształt czynności wstępnych, zmierzających do umożliwienia sądowi realizacji jego funkcji, niekoniecznie wykonywanych przez sąd²³. W pojęciu „wymiar sprawiedliwości” można z punktu widzenia dynamicznego (stosowania prawa) wyodrębnić dwa zakresy: a) stosowanie prawa przez sąd do konkretnego zdarzenia, b) stosowanie prawa przez organa wymiaru sprawiedliwości do konkretnego zdarzenia w toku czynności, zmierzających bezpośrednio do umożliwienia sądowi „wymierzania sprawiedliwości”, jak również organa urzeczywistniające „wymierzoną sprawiedliwość” (wykonywające karę)²⁴. Zdaniem S. Włodyki: „Wymiar sprawiedliwości jest szczególnym rodzajem rozstrzygni (orzekania). Pojęcie wymiaru sprawiedliwości ustalane jest w nauce w oparciu o definicję bądź podmiotową, bądź przedmiotową, bądź wreszcie mieszaną. Definicja podmiotowa (zwana inaczej definicją formalną) opiera się na kryterium rodzaju podmiotu prowadzącego działalność zwaną wymiarem sprawiedliwości. Typową definicją podmiotową (formalną) jest definicja wyjaśniająca pojęcia wymiaru sprawiedliwości w ten sposób, że «wymierzaniem sprawiedliwości jest działalność (niezawisłych sądów)»”²⁵.

Definicje przedmiotowe (zwane inaczej materialnymi) ujmują istotę wymiaru sprawiedliwości wyłącznie od strony treści i przedmiotu działalności zwanej wymierzaniem sprawiedliwości, z całkowitym pominięciem kryterium podmiotowego. Przykładem definicji przedmiotowej (materialnej) jest definicja stwierdzająca, że „wymierzaniem sprawiedliwości jest rozstrzyganie spraw cywilnych i karnych”; podobny charakter ma również definicja, iż „wymierzaniem sprawiedliwości jest rozstrzyganie konfliktów prawnych”. Definicje mieszane (podmiotowo-przedmiotowe) są

²² L. Schaff, *Polityczne założenia wymiaru sprawiedliwości w Polsce ludowej*, Warszawa 1950, s. 17.

²³ L. Schaff, *Polityczne założenia wymiaru...*, s. 18.

²⁴ L. Schaff, *Polityczne założenia wymiaru...*, s. 21.

²⁵ S. Włodyka, *Ustrój organów...*, s. 46.

wyrazem spostrzeżenia, że czysta definicja podmiotowa jest nieprzydatna, gdyż wyznacza zakres pojęcia wymiaru sprawiedliwości zbyt szeroko. Zwolennicy definicji mieszanych przyjmują za podstawę kryterium podmiotowe, dodając do tego kryterium przedmiotowe, ograniczające zakres wyznaczony przez kryterium podmiotowe. W nauce polskiej istnieje zasadniczy spór co do pojęcia wymiaru sprawiedliwości między zwolennikami definicji podmiotowej lub mieszanej a zwolennikami definicji przedmiotowej²⁶.

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości odbywa się głównie przez sądy. Zgodnie z teorią trójpodziału władz, władza sądowa – realizując funkcję orzekania – stanowi odrębną dziedzinę władzy państwowej, sprawowaną przez odrębne organy. Wyrazem podziału władz w odniesieniu do sądownictwa jest przede wszystkim niezależność (niezawisłość) władzy sądowej od władzy administracyjnej. Z zasady podziału władz wynika, że wymiar sprawiedliwości należy wyłącznie do sądownictwa²⁷. J. Wróblewski analizując teorię prawa Monteskiusza, wskazuje, że: „Zagadnienia wymiaru sprawiedliwości obejmują u Monteskiusza kwestię umieszczenia władzy sądenia w systemie podziału władz, charakter wymiaru sprawiedliwości w poszczególnych rządach, rolę przepisów procesowych i wreszcie postulaty pod adresem osobowości sędziego. Zagadnienie wymiaru sprawiedliwości wiąże się w teorii Monteskiusza ściśle z zagadnieniem ustroju państwa. Władza sądenia jest jedną z trzech wyodrębnionych władz, które wzajemnie się równoważąc mają zapewnić obywatelowi możliwą w danych warunkach wolność. Władza sądenia musi być oddzielona od pozostałych władz”²⁸. Z. Resich w ramach nauki o organach wymiaru sprawiedliwości wyodrębnia termin „prawo sądowe”, które według tego autora ma podwójne znaczenie. W znaczeniu szerszym przez prawo sądowe rozumie się całokształt norm prawnych zarówno regulujących organizację sądów i postępowanie sądowe, jak i dotyczących spraw wchodzących w zakres kompetencji tychże sądów.

²⁶ S. Włodyka, *Ustrój organów...*, s. 46–47.

²⁷ Z. Resich, *Nauka o organach ochrony prawnej*, Warszawa 1973, s. 27.

²⁸ J. Wróblewski, *Teoria prawa Monteskiusza* [w:] *Monteskiusz i jego dzieło. Sesja naukowa w dwusetną rocznicę śmierci*, Warszawa 28–28 X 1955, red. J. Bardach, K. Grzybowski, Wrocław 1956, s. 141.

Innymi słowy, przez prawo sądowe *sensu largo* rozumie się całokształt norm prawnych o charakterze zarówno formalnym, jak i materialnym dotyczących organizacji i działalności sądów²⁹.

Podstawowym zadaniem sądu jest ochrona prawna. W ochronie prawa do środowiska szczególnie widoczne są związki postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego. T. Woś twierdzi, że: „Rozważania dotyczące sposobów określenia w danym systemie prawnym sądowej kontroli decyzji administracyjnych wskazują, że podstawowe znaczenie dla określenia przedmiotu rozpoznania sądu administracyjnego ma przyjęta w tym systemie koncepcja związania tego sądu wolą skarżącego wyrażoną w skardze. Wola ta wyraża się w określeniu zarzutów w stosunku do zaskarżonej decyzji zawartych w podstawach skargi i wyznacza sądowi kierunek kontroli zaskarżonej decyzji oraz w określeniu zakresu zaskarżenia i sugestii co do sposobu obalenia zaskarżonej decyzji zawartych we wnioskach skarżącego”³⁰.

Prawo dostępu do sądu jest instrumentem realizacji zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Według J. Wróblewskiego: „Sądy są traktowane jako organy państwa wyodrębnione ze względu na swą funkcję wymiaru sprawiedliwości. Nie są organami władzy państwowej. Działają, tak jak i inne organy państwa, na podstawie norm praw obowiązującego. Pojęcie «wymiaru sprawiedliwości» jako funkcji sądowych wiąże się ściśle z praworządnością, jako zasadą działania całego aparatu państwowego”³¹. K. Opalek wyróżnia szerokie i wąskie rozumienie praworządności. Praworządność w szerokim rozumieniu to przestrzeganie prawa przez wszystkich adresatów norm prawnych, tj. przez organy państwowe, jako podmioty władcze, i pozostałych adresatów, będących podmiotami niewładczymi. Według tego autora przy takiej interpretacji nazwa „praworządność” pozostaje zakresowo w stosunku zamienności do nazwy „przestrzeganie prawa”. Praworządność w wąskim rozumieniu

²⁹ Z. Resich, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 1962, s. 1.

³⁰ T. Woś, *Związki postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1989/134(CMXLIX), s. 122.

³¹ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 69.

jest przestrzeganiem prawa przez organy państwowe. Przy takim znaczeniu nazwa „praworządność” jest zakresowo podrzędna w stosunku do nazwy „przestrzeganie prawa”³². J. Nowacki wyodrębniając formalne i materialne rozumienie praworządności, wskazuje, że zagadnienie to obejmuje cały zespół różnych problemów, również bezpośrednio związanych z pytaniem, jakie państwa oceniane są jako praworządne, a jakie zyskują ocenę niepraworządnych. Według tego autora chodzi o zasadniczą i bardzo podstawową kwestię, czy status państw praworządnych uzyskują dopiero te państwa, których prawo spełnia odpowiednie wymogi (jest „prawem tworzoną legalnie”) i organy państwa zachowują się zgodnie z tak tworzoną prawem³³.

Prawo do sądu należy rozpatrywać w kontekście szerokiej problematyki praw podstawowych. A. Michalska wskazuje, że w kwestii, które prawa człowieka uznać należy za podstawowe, zarysowują się dwa stanowiska. Zwolennicy pierwszego przyjmują kryterium merytoryczne, jakim jest, najogólniej biorąc, rola i znaczenie pewnych praw. Zwolennicy drugiego stanowiska proponują kryterium formalne, którym jest zamieszczenie pewnych praw w konstytucji. Według tej autorki, niezbędne jest w tym miejscu pewne wyjaśnienie terminologiczne. W prawoznawstwie, a zwłaszcza w dogmatyce prawa państwowego, używa się zwykle zwrotu „prawa człowieka zawarte w konstytucji” czy też sformułowań podobnych. Zwrot ten jest skrótem wypowiedzi: „w przepisach konstytucji wysłowione są normy wyznaczające następujące prawa człowieka” (w znaczeniu sytuacji prawnych). Tak np. gdy mowa jest o podniesieniu niektórych praw do rangi praw konstytucyjnych, chodzi o to, że pewne sytuacje prawne regulowane są normami konstytucyjnymi, a nie przez ustawodawstwo zwykle³⁴.

Sądy należą do tych instytucji wymiaru sprawiedliwości, przez które jest realizowane prawo dostępu do sądu. Na obecnym etapie stosowania

³² K. Opalek, *Przestrzeganie prawa i praworządność* [w:] K. Opalek, J. Wróblewski, *Prawo metodologia filozofia teoria prawa*, Warszawa 1991, s. 285.

³³ J. Nowacki, *Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne*, Warszawa 1977, s. 65–66.

³⁴ A. Michalska, *Podstawowe prawa człowieka w prawie wewnętrznym a Pakty Praw Człowieka*, Warszawa 1976, s. 79–80.

zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości w Konwencji z Aarhus podstawową formą, w jakiej sprawowany jest wymiar sprawiedliwości, są sądy państwowe. Prawo do środowiska wynikające z treści art. 1 Konwencji z Aarhus jest prawem człowieka, nie może istnieć bez ograniczenia praw i wolności innych jednostek. Koncepcja prawa do środowiska może być realizowana w sposób pełny tylko w toku jednoczesnego rozwoju zasad ogólnych prawa ochrony środowiska z zasadą dostępu do wymiaru sprawiedliwości na czele. Zasada dostępu do wymiaru sprawiedliwości nie może utrzymywać się w izolacji od prawa do środowiska jako publicznego prawa podmiotowego.

6. Podsumowanie

Publiczne prawo podmiotowe do środowiska jest nowym prawem człowieka. Powstało ono jako następstwo dynamicznego rozwoju prawa ochrony środowiska i wzrostu jego znaczenia dla społeczeństwa i gospodarki. W związku z tym wyjaśnienia wymaga wiele dyskusyjnych i różnie interpretowanych problemów, takich jak zasada dostępu do wymiaru sprawiedliwości w Konwencji z Aarhus. Przede wszystkim uściślenia i wyjaśnienia wymagają zagadnienia, takie jak związki pomiędzy polityką ochrony środowiska i prawem ochrony środowiska czy też ogólne prawidłowości rozwoju prawa do środowiska. Ważnym problemem, którym powinna się zająć nauka prawa ochrony środowiska, jeszcze w niepełny sposób rozwiązany, jest zakres prawa do środowiska. Rozważania zawarte w tej publikacji zakończone są jednym z problemów efektywności realizacji zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości. W tym zagadnieniu najpełniej znajdują odzwierciedlenie powiązania prawa do środowiska z zasadą dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Jest tu jednak najwięcej punktów spornych co do tego, jak należy rozumieć zakres zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości i jak ten zakres mierzyć oraz w jakim stopniu należy uwzględnić prawne skutki jego rozwoju. Kwestia ta niewątpliwie wymaga dalszych wnikliwych badań zarówno ze strony teoretycznej, jak i weryfikacji empirycznej. Autor zdaje sobie sprawę z tego, że nie ujął wszystkich problemów, które powinny być uwzględnione w badaniu zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości w Konwencji z Aarhus.

Bibliografia

- Bar M., Jendrośka J., Tarnecka K., *Prawo do sądu w ochronie środowiska*, Wrocław 2002
- Iwańska B., *Zróżnicowanie i ograniczenia w dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach ochrony środowiska. Uwagi na tle implementacji konwencji z Aarhus w prawie unijnym*, EPS 2020/10
- Kamiński M., *Efektywność kontroli sądowoadministracyjnej rozstrzygnięć wydawanych w procedurach administracyjnych trzeciej generacji. Rozważania na tle wybranych rozwiązań normatywnych w prawie polskim*, OSAP 2019/1(17)
- Kotarbiński T., *Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk*, Warszawa 1961
- Koźmiński A.K., *Zarządzanie. Analiza systemowa procesów i struktur*, Warszawa 1974
- Langrod J.S., *Zarys sądownictwa administracyjnego. Ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925
- Michalska A., *Podstawowe prawa człowieka w prawie wewnętrznym a Pakty Praw Człowieka*, Warszawa 1976
- Nowacki J., *Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne*, Warszawa 1977
- Opalek K., *Przestrzeganie prawa i praworządność* [w:] K. Opalek, J. Wróblewski, *Prawo, metodologia, filozofia, teoria prawa*, Warszawa 1991
- Perelman Ch., *O sprawiedliwości*, przeł. W. Bieńkowska, Warszawa 1959
- Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, przeł. M. Panufnik, J. Pasek, A. Romaniuk, S. Szymański, Warszawa 2009
- Resich Z., *Nauka o organach ochrony prawnej*, Warszawa 1973
- Resich Z., *Organizacja wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 1962
- Schaff L., *Polityczne założenia wymiaru sprawiedliwości w Polsce ludowej*, Warszawa 1950
- Sokolewicz W., *Czy rak może być rybą, a trybunał sądem?* [w:] *Państwo prawa, administracja, sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu w 60 rocznicę urodzin*, red. A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz, Warszawa 1999
- Włodyka S., *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975
- Woś T., *Związki postępowania administracyjnego i sądowo-administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1989/134(CMXLIX)
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972

Wróblewski J., *Teoria prawa Monteskiusza* [w:] *Monteskiusz i jego dzieło. Sesja naukowa w dwusetną rocznicę śmierci*, Warszawa 28–28 X 1955, red. J. Bardach, K. Grzybowski, Wrocław 1956

Wróblewski J., *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959

Piotr Korzeniowski [ORCID: 0000-0003-2138-8609] – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji.

Anna Łukaszuk

ZNACZENIE ROZWIĄZAŃ Z ZAKRESU E-ADMINISTRACJI W CZASIE PANDEMII COVID-19

1. Wprowadzenie

Czas kryzysu niejednokrotnie okazuje się sprawdzianem dla przyjętych regulacji i teoretycznych założeń. Nie zawsze to, co sprawdza się i jest wystarczające w typowych okolicznościach, sprawdzi się również w czasie kryzysu. Zadaniem administracji publicznej jest zapewnienie działania w sposób ciągły, trwały i stabilny, zarówno w czasie przewidywanych, jak i nieprzewidywanych okoliczności. Pandemia zakaźnej choroby COVID-19 wywoływanej przez koronawirusa SARS-CoV-2 spowodowała globalne zakłócenia społeczne i gospodarcze, które przeobraziły się w kryzys. W obliczu zaistniałej sytuacji zarówno rząd, jak i administracja publiczna naszego kraju stanęły przed koniecznością podjęcia wielu działań. Wielowymiarowość kryzysu spowodowanego pandemią wymusiła na administracji publicznej powzięcie decyzji dotyczących konieczności wprowadzenia zmian zarówno w wymiarze funkcjonalnym, jak i instytucjonalnym. Niewątpliwie wielość wyzwań, przed jakimi stanęła administracja publiczna, a także konieczność szybkiej reakcji na zaistniałą sytuację stanowią sytuację bezprecedensową. Zwalczanie pandemii koronawirusa związane jest bezpośrednio z wprowadzeniem wielu ograniczeń minimalizujących bezpośrednio kontakty międzyludzkie, co ma służyć wygaszeniu zakażeń. W począt-

kowym etapie epidemii skutkowało to znaczącym lub wręcz całkowitym ograniczeniem pracy urzędów. Ogłoszony lockdown dotknął nie tylko kontaktów społecznych, lecz także administracji publicznej, w której wiele urzędów i instytucji przeszło na tryb pracy zdalnej, część z nich została zamknięta dla interesantów, inne zawiesiły lub znacząco ograniczyły swoją działalność.

Mimo faktu, że przewiduje się, że ze skutkami pandemii będziemy mierzyć się jeszcze przez długi czas, można zauważyć zmiany, które zaszły w administracji publicznej, a bezpośrednio wpłynęły na jej sprawność i efektywność. Początek pandemii znacząco ograniczył świadczenie usług przez administrację publiczną wszędzie tam, gdzie wymagane było osobiste stawiennictwo w urzędzie, wielu spraw nie można było załatwić. Utrudnienia związane ze spowolnieniem, z ograniczeniem lub zawieszeniem działalności odnosiły się nie tylko do typowych czynności administracyjnych, takich jak zgłoszenie urodzenia dziecka w urzędzie stanu cywilnego czy rejestracja pojazdu, lecz także wielu bardziej złożonych procesów związanych chociażby z postępowaniem sądowym. Rzeczywistość pandemiczna wymusiła na całym społeczeństwie konieczność szybkiego dostosowania się do sytuacji. Brak możliwości funkcjonowania w konwencjonalny sposób zdeterminował ogół decyzji dotyczących poszukiwania najlepszych rozwiązań umożliwiających funkcjonowanie w nowych warunkach. Wymóg dostosowania się do szeregu obostrzeń, związanych zarówno z reżimem sanitarnym, jak i nowymi wyzwaniem, przed jakimi stanął rząd, w znacznej mierze wpłynął na działania administracji publicznej. Zapewnienie stałego i sprawnego funkcjonowania, a tym samym umożliwienie obywatelom nieograniczonego dostępu do świadczonych usług stało się zadaniem priorytetowym dla administracji publicznej. W celu sprostania tym wymogom wprowadzono zmiany w płaszczyznach działalności operacyjnej, takie jak: obsługa klienta, wewnętrzna organizacja, współpraca międzyinstytucjonalna, wykonywanie szczególnych zadań powierzonych przez administrację rządową. W raporcie Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Unii Europejskiej pt. *Public Administration: Responding to the COVID-19*

*Pandemic*¹ podkreślono trzy istotne obszary z punktu widzenia sprawności państwa i jego instytucji w tym szczególnym okresie, tj.: funkcjonowanie rządu, koordynacja działań, proces podejmowania decyzji. Wskazano na wdrażanie i wykorzystywanie technologicznych rozwiązań komunikacyjnych pozwalających na kontakt zdalny w trakcie organizowanych posiedzeń rządu i zastosowanie telepracy w administracji publicznej. W odniesieniu do obywateli i konieczności załatwiania przez nich różnych spraw w urzędach wdrożono rozwiązania typu: przedłużenie terminu ważności dokumentów, zezwoleń, kontroli technicznych, wydłużono terminy składania deklaracji podatkowych czy wnoszenia podatków, przyśpieszono wypłaty różnych świadczeń, rozszerzono też zakres niektórych z nich (np. dotyczących opieki nad dziećmi)².

2. Założenia e-administracji

Czynnikiem niezbędnym i warunkującym efektywność i sprawność administracji publicznej okazały się rozwiązania z zakresu technologii cyfrowych. Technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT) zrewolucjonizowały świat, zmieniły życie ludzi i otaczającą ich rzeczywistość. Ukształtowały nowe społeczeństwo określane mianem społeczeństwa informacyjnego. Wymiana informacji za pośrednictwem Internetu zniwelowała wszelkie bariery komunikacyjne w skali globalnej i wytyczyła nowe kierunki działania w każdej dziedzinie życia. Technologie informacyjne i komunikacyjne powszechnie wdrożyła administracja publiczna, poprawiając w znaczący sposób jakość oferowanych usług³. Jednym z celów informatyzacji administracji jest włączenie się w budowę społeczeństwa informacyjnego. W założeniach elektroniczna administracja ma umożliwić zarówno obywatelom, jak i przedsiębiorcom szybszą i efektywniejszą możliwość realizacji usług za pomocą techno-

¹ SIGMA, *Public Administration: Responding to the COVID-19 Pandemic*, OECD, EU, Paryż 2020.

² P. Szyja, *Funkcjonowanie administracji publicznej w sytuacji kryzysu spowodowanego czynnikami zewnętrznymi – studium przypadku COVID-19*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2020/6, s. 272–275.

³ GUS, *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2020 r.*, Warszawa–Szczecin 2020, s. 43.

logii informacyjno-komunikacyjnych⁴. Pojęcie społeczeństwa informacyjnego, a także ICT jest nieodzownie związane z rozwojem e-usług, również w administracji publicznej. W chwili obecnej niezaprzeczalne są korzyści płynące z zastosowania rozwiązań z zakresu elektronicznej administracji. Wieloletnie działania mające na celu stworzenie odpowiedniej infrastruktury i pokonanie barier zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych⁵ skutkują zwiększeniem efektywności i sprawności administracji publicznej, służą zapewnieniu transparentności jej działań, a także stanowią odpowiedź na potrzeby i oczekiwania obywateli i ich wspólnot. To właśnie rosnące oczekiwania obywateli i przedsiębiorców względem państwa i świadczonych przez nich usług stanowią w erze rewolucji cyfrowej poważne wyzwanie oraz dodatkowy bodziec do zmian w sektorze publicznym. W centrum transformacji cyfrowej państwa, a zatem również administracji publicznej, znajduje się obywatel, którego potrzeby stanowią punkt wyjścia podejmowanych działań. Zmiana podejścia do realizacji procesów, wdrażania usług oraz komunikacji z obywatelem będzie opierała się na możliwościach, jakie daje zastosowanie technologii cyfrowych⁶. Raport OECD wskazuje na

⁴ S. Wilk, *E-administracja w społeczeństwie informacyjnym. Model a rzeczywistość na przykładzie województwa podkarpackiego*, Rzeszów 2014, s. 42.

⁵ Do istotnych barier o charakterze zewnętrznym odnoszących się do użytkowników rozwiązań w zakresie e-administracji, wskazywanych w literaturze krajowej i zagranicznej, należy zaliczyć: a) ograniczony, w dalszym ciągu, dostęp obywateli do Internetu; b) brak wspólnych standardów wymiany dokumentów; c) niski poziom edukacji obywateli w zakresie nowoczesnych technologii informatycznych; d) brak wystarczającej wiedzy i kompetencji użytkowników technologii; e) indywidualne cechy użytkowników (takie jak wiek, wykształcenie, częstotliwość korzystania z Internetu); f) niski stopień wykorzystywanie technologii ICT w procesach biznesowych (np. e-commerce, elektroniczny obieg dokumentów); g) obawy związane z bezpieczeństwem danych i informacji; h) problemy z elektronicznym podpisem; i) ograniczony poziom zaufania do e-administracji; j) preferowanie osobistych kontaktów z pracownikami urzędów; k) brak świadomości dostępu do tego typu usług. Wśród głównych barier o charakterze wewnętrznym będących źródłem niepowodzenia we wdrażaniu usług e-administracji należy wymienić: błędy na etapie projektowania, niewystarczające zasoby kadrowe w organizacji, niechęć do zmian, niewystarczające zasoby systemów informatycznych, niski poziom bezpieczeństwa sieci, brak polityki w zakresie bezpieczeństwa, brak wytycznych i procedur w zakresie stosowania. J. Ejdsy, *Zaufanie do technologii w e-administracji*, Białystok 2018, s. 35.

⁶ Ministerstwo Cyfryzacji, *Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa*, stanowiący załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 109/2019 z 24.09.2019 r., s. 15, <https://www.gov.pl/attachment/507cbab6-ab25-4ba7-9b7a-65d142411dba> (dostęp: 1.09.2022 r.).

pięć głównych korzyści wynikających z funkcjonowania elektronicznej administracji. Zalicza się do nich: zwiększenie wydajności działań administracji publicznej, przyjęcie orientacji na klienta poprzez poprawę jakości świadczonych usług, zwiększenie skuteczności państwa oraz wsparcie w postaci reform, ograniczenie wydatków publicznych związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, budowę zaufania pomiędzy obywatelami a administracją (rządzącymi), przez m.in. zaangażowanie obywateli w procesy polityczne⁷.

Komisja Europejska definiuje e-administrację (*e-government*) jako ciągły proces doskonalenia jakości rządzenia i świadczenia usług administracyjnych poprzez przekształcanie relacji wewnętrznych i zewnętrznych z wykorzystaniem Internetu i nowoczesnych środków komunikacji. Wiąże się to ze zmianami organizacyjnymi i nowymi umiejętnościami służb publicznych, które mają poprawić jakość świadczonych przez administrację usług. E-administracja oznacza system organizacyjno-prawny, instytucjonalny, informatyczny umożliwiający załatwianie spraw administracyjnych drogą elektroniczną⁸. Działalność elektronicznej administracji oparta jest na układzie relacji z różnymi grupami docelowymi, zewnętrznymi z obywatelami A2C (*administration to citizen*) i przedsiębiorcami A2B (*administration to business*) oraz wewnętrznymi z administracją A2A (*administration to administration*). Od lat podejmowane są działania na rzecz rozwoju administracji elektronicznej, wpisują się one w strategię europejską, której celem jest stworzenie zintegrowanego cyfrowego obszaru gospodarczego⁹. Zarówno Strategia

⁷ S. Wilk, *E-administracja w społeczeństwie...*, s. 47.

⁸ J. Ejdyś, *Zaufanie...*, s. 22.

⁹ W dniu 6.05.2015 r. Komisja przyjęła strategię jednolitego rynku cyfrowego. Rozwinięciem założeń powyższej strategii jest Plan działania UE na rzecz administracji elektronicznej 2016–2020, który zawiera konkretne propozycje rozwiązań przypisanych następującym kategoriom: 1) modernizacja administracji publicznej za pomocą technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) przy zastosowaniu kluczowych narzędzi cyfrowych; 2) łatwiejszy dostęp dla przedsiębiorców do towarów i usług cyfrowych w całej UE; 3) stworzenie odpowiednich i równych warunków funkcjonowania umożliwiających rozkwit sieci cyfrowych i innowacyjnych usług; 4) maksymalizacja potencjału wzrostu tkwiącego w gospodarce cyfrowej – www.ec.europa.eu/info/business-economy-euro/egovernment_pl (dostęp: 1.09.2022 r.).

na rzecz odpowiedzialnego rozwoju¹⁰, Długookresowa Strategia Polska 2030¹¹, jak i Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa (PZIP)¹² odnoszą się do transformacji cyfrowej kraju, która bezpośrednio ma mieć wpływ na modernizację administracji publicznej, co z kolei ma się przełożyć na jakość usług świadczonych na rzecz obywateli i innych interesariuszy. Administracja publiczna stoi przed nowymi zadaniami i wyzwaniem, a e-administracja jest jednym z warunków sprawnego państwa¹³. Kluczowym czynnikiem w tym procesie są odpowiednie zmiany legislacyjne, które nie tylko uwzględniają postęp technologiczny, lecz także kreują nową rzeczywistość, poprzez eliminację nieefektywnych procedur, przyczyniając się jednocześnie do uproszczenia i zminimalizowania obciążeń nałożonych na obywatela. Właściwe rozwiązania legislacyjne w tej materii określane są jako jeden z determinantów rozwoju elektronicznej administracji w Polsce. Powinny wspierać rozwój e-administracji poprzez usuwanie barier organizacyjnych i prawnych oraz dążenie do integracji poszczególnych systemów potrzebnych do świadczenia e-usług publicznych¹⁴. Dynamiczny rozwój technologii cyfrowych w zestawieniu z tempem procesów regulacyjno-legislacyjnych wymusza nowe podejście w sferze regulacyjnej. Konieczne jest tworzenie elastycznych regulacji prawnych ułatwiających reakcję na szybkie zmiany technologii. Dobre regulacje i standardy powstają w oparciu o doświadczenia, testy i przedsięwzięcia, służą jako źródło empirycznych danych do tworzenia dobrych regulacji przy ich praktycznym stosowaniu¹⁵. Powzięcie odpowiednich działań w tej materii okazało się niezbędne w czasie kryzysu

¹⁰ Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), stanowiąca załącznik do uchwały nr 8 Rady Ministrów z 14.02.2017 r. (M.P. poz. 260).

¹¹ Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030 Trzecia fala nowoczesności*, Warszawa 2013.

¹² Ministerstwo Cyfryzacji, *Program Zintegrowanej...*

¹³ Strategia na rzecz odpowiedzialnego do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), s. 226.

¹⁴ A. Tomaszewicz, J. Buko, *Determinanty rozwoju administracji publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne problemy usług” 2015/852/117, s. 648.

¹⁵ Angażowanie otoczenia regulacyjno-nadzorczego i legislacyjnego w procesy testowania nowych rozwiązań technologicznych, które mają być przedmiotem regulacji, legislacji i późniejszego nadzoru, zmniejsza ryzyko wdrożeniowe oraz obniża

spowodowanego pandemią. Adekwatne, sprawnie wprowadzone regulacje i ich zmiany, stanowiące odpowiedź na powstałe potrzeby, okazały się determinantem skuteczności administracji publicznej.

3. E-administracja w czasie pandemii

Czas pandemii pokazał, jak istotną rolę odgrywa elektroniczna administracja dla sprawności i efektywności administracji publicznej w sytuacji kryzysu. Rozwiązania z zakresu e-administracji dla obywateli i innych podmiotów, takich jak przedsiębiorcy, nabrały nowego znaczenia. Wyłączenie dotychczasowych form działania okazało się katalizatorem zmian i przeobrażeń, zarówno dla administracji publicznej jako podmiotu dostarczającego i zapewniającego określone usługi, jak i dla podmiotów korzystających z nich. Konieczność transformacji działania administracji publicznej i przejścia w znacznej mierze do świadczenia e-usług ukazała również, jak duże dysproporcje w zakresie rozwoju cyfrowego zachodzą pomiędzy poszczególnymi państwami Unii Europejskiej. Presja bezwzględnego i sprawnego dostosowania się do bieżącej rzeczywistości uzewnętrzniła deficyty administracji publicznej względem zapewnienia dostępu do e-usług społeczeństwom poszczególnych państw. To, co dla jednych okazało się bolesną lekcją, dla innych stało się okazją do usprawnienia i przyspieszenia pozytywnych zmian w elektronicznej administracji. Komisja Europejska corocznie bada stopień wdrożenia e-administracji dla 36 europejskich krajów, przygotowując tym samym kompleksową ocenę zmian w cyfrowym świadczeniu usług publicznych¹⁶. Raport wykazuje, że w 2021 r. dojrzałość e-administracji

niepewność regulacyjną, co przekłada się na tempo adopcji rozwiązań cyfrowych. Jest to istotne działanie państwa na rzecz odpowiedzialnej innowacji. Środowiska testowe i tzw. piaskownice stanowią odseparowaną od świata zewnętrznego, bezpieczną przestrzeń informatyczną, która służy do testowania nowych pomysłów. Takie laboratoria testowe zmniejszają ryzyko, które towarzyszy wprowadzaniu do powszechnego użytku nowości, przez co budują zaufanie obywateli, instytucji oraz rynku do nowych usług, produktów i rozwiązań. Ministerstwo Cyfryzacji, *Program Zintegrowanej...*, s. 9.

¹⁶ Badane są cztery poziomy funkcjonowania e-administracji: skala usług świadczona w Internecie dla obywateli, przejrzystość oferowanych rozwiązań, dostępność oraz zakres usług dla obywateli.

wynosi 68%, w Polsce wynosi 58%, tym samym lokując nas na 28 pozycji w rankingu. Najbardziej zaawansowanym cyfrowo rządem okazała się – tak jak w roku ubiegłym – Malta, z wynikiem 96%. Ogółem 81% ocenianych usług jest już dostępnych online. Mimo że pandemia stanowiła bodziec cyfryzacji, w niektórych obszarach kryzys nie był panaceum na cyfrową transformację władz publicznych¹⁷. W ramach monitorowania postępu państw członkowskich w zakresie cyfryzacji Komisja Europejska publikuje również coroczne sprawozdania dotyczące indeksu gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego (DESI). Polska w ogólnym rankingu zajmuje 24 miejsce¹⁸ na 27 państw członkowskich. W kategorii cyfrowych usług publicznych zajmujemy 22 miejsce. Z usług administracji elektronicznej w naszym kraju korzystało 49% użytkowników Internetu, w porównaniu z 64% w UE. Jeżeli chodzi o wstępnie wypełnione formularze, wynik Polski jest nieznacznie lepszy od średniej dla UE (65% w porównaniu z 63% dla UE). Nasz kraj nadal znajduje się poniżej średniej unijnej pod względem dostępności cyfrowych usług online, z wynikiem 65%, jeżeli chodzi o cyfrowe usługi publiczne dla obywateli (średnia dla UE 75%), i 67%, jeżeli chodzi o cyfrowe usługi publiczne dla przedsiębiorstw (średnia dla UE 84%). Uzyskaliśmy dobry wynik, jeżeli chodzi o otwarte dane (90% w porównaniu z 78% dla UE)¹⁹. W rankingu ONZ z 2020 r., według wskaźnika rozwoju e-administracji EGDI²⁰,

¹⁷ Nadal istnieją istotne dysproporcje, takie jak: 85% usług administracji centralnej jest dostępnych online, w porównaniu do 59% usług lokalnych 91% usług dla firm jest dostępnych online, w porównaniu z 77% dla obywateli mniej niż połowa (43%) usług jest dostępna online przez użytkowników transgranicznych. European Commission, *eGovernment Benchmark 2021 Entering a New Digital Government Era*, October 2021, s. 9, <https://op.europa.eu/o/opportal-service/download-handler?identifier=d30dcae1-436f-11ec-89db-01aa75ed71a1&format=pdf&language=en&productionSystem=cellar&part=> (dostęp: 1.09.2022 r.).

¹⁸ W 2020 r. Polska poczyniła postępy w zakresie wielu wskaźników, ale biorąc pod uwagę równie pozytywne zmiany w innych krajach, nie przełożyło się to na zmianę jej ogólnej pozycji. Nadal utrzymują się znaczne różnice, jeśli chodzi o kategorię „Kapitał ludzki”, w przypadku której Polska zajmuje 24 miejsce, uzyskując wynik poniżej średniej dla większości wskaźników. Komisja Europejska, *Indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego (DESI) na 2021 r. Polska*, s. 3.

¹⁹ Komisja Europejska, *Indeks gospodarki cyfrowej...*, s. 12.

²⁰ Indeks rozwoju e-administracji przedstawia stan rozwoju e-administracji państw członkowskich Organizacji Narodów Zjednoczonych. Wraz z oceną wzorców rozwoju witryn internetowych w danym kraju indeks rozwoju e-administracji obejmuje cechy

Polska zajmuje 24 pozycję z indeksem 0,85 punktów (na 197 krajów), natomiast indeks e-uczestnictwa wynosi 0,96 i gwarantuje 9 pozycję, w porównaniu do roku 2018 odnotowujemy wzrost o 22 miejsca²¹. Należy stwierdzić, że zdecydowana większość państw członkowskich Unii Europejskiej wskutek pandemii poczyniła postępy w obszarze cyfryzacji, jednakże zróżnicowanie wśród poszczególnych obszarów badanych i poszczególnych państw jest zdecydowanie wysokie i niekorzystne. W perspektywie założeń cyfrowej dekady przyjętych przez Komisję Europejską na rok 2030 wszystkie państwa członkowskie będą musiały podjąć szereg systemowych działań w celu zniwelowania zdiagnozowanych różnic²².

Polska okazała się krajem, dla którego kryzys związany z COVID-19 stał się katalizatorem i determinantem znaczących przekształceń w sferze elektronicznej administracji. Zmiany, które nastąpiły w wyniku dostosowania się do sytuacji pandemii i związanych z tym potrzeb społecznych, spowodowały trwałe przeobrażenie administracji publicznej. Ocenia się, że jesteśmy w momencie, kiedy na skutek sytuacji, w której się znaleźliśmy, wiele osób, które bały się zdalnych rozwiązań, uważając, że są niepraktyczne czy niebezpieczne, przekonuje się, że jest inaczej. Dowiadują się, że można korzystać i załatwiać sprawy urzędowe przez Internet i że jest to korzyść zarówno dla obywateli, jak i dla samych urzędów.

dostępu takie jak infrastruktura i poziom edukacji, aby odzwierciedlić, w jaki sposób dany kraj wykorzystuje technologie informacyjne w celu promowania dostępu i integracji swoich obywateli. EGDI jest złożonym miernikiem trzech ważnych wymiarów e-administracji, a mianowicie: świadczenia usług online, łączności telekomunikacyjnej i potencjału ludzkiego. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/-E-Government-Development-Index> (dostęp: 1.09.2022 r.).

²¹ W 2018 r. Polska zajmowała 31 pozycję w rankingu e-uczestnictwa z indeksem 0,89.

²² W dniu 9.03.2021 r. Komisja przedstawiła wizję i kierunek transformacji cyfrowej w Europie do 2030 r. Komisja będzie realizować ambicje cyfrowe UE na 2030 r. w konkretny sposób, przez: cele i prognozowane trajektorie, solidne wspólne ramy zarządzania, które pomogą w monitorowaniu postępów i eliminowaniu braków, projekty z udziałem różnych krajów oparte na wspólnych inwestycjach UE, państw członkowskich i sektora prywatnego. W ramach cyfryzacji usług publicznych obrała sobie cel na: 1) najważniejsze usługi publiczne: 100% online, 2) e-zdrowie: 100% obywateli z dostępem do dokumentacji medycznej, 3) tożsamość cyfrową: 80% obywateli korzysta z cyfrowego dowodu tożsamości – https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_pl (dostęp: 1.09.2022 r.).

Świadomość po obu stronach możliwości i wygody, jakie dają narzędzia cyfrowe, z całą pewnością wzrosła. W związku z tym zrodziła się także większe oczekiwania wysokiej jakości usług administracji online²³. Skala zmian zarówno dla obywateli, jak i pozostałych interesariuszy, w tym również dla samych urzędów, określana jest mianem cyfrowej rewolucji. Przyspieszenie procesu cyfryzacji okazało się niezbędne, ale także, na co wskazują statystyki, możliwe do przeprowadzenia, akceptowane i korzystne dla zainteresowanych podmiotów²⁴. Założeniem e-administracji jest zwiększenie jakości oraz zakresu komunikacji między obywatelami i innymi interesariuszami a państwem. Urzeczywistnienie tego założenia w czasie pandemii wymagało podniesienia jakości dostępnych usług, ułatwienia i rozszerzenia dostępu do nich, zwiększenia ich przejrzystości, kompleksowości oraz użyteczności. W tym szczególnym czasie priorytetowym działaniem było umożliwienie realizacji w jak największym zakresie całych zdarzeń życiowych obywatela w sposób kompleksowy. Zostało wprowadzonych wiele zmian legislacyjnych w celu realizacji powyższych założeń. Przykładem takiego działania jest Profil Zaufany, który jest środkiem identyfikacji elektronicznej zawierającym zestaw danych identyfikujących i opisujących osobę fizyczną²⁵. Dane zgromadzone przez administrację pozwalają na to, aby profil zaufany stał się punktem wyjścia do wszelkich działań obywatela chcącego mieć dostęp do e-administracji, ograniczając jego aktywność do minimum.

²³ <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/minister-cyfryzacji-koronawirus-trwale-zmieni-administracje-publiczna-wywiad> (dostęp: 1.09.2022 r.).

²⁴ Raport Banku Światowego przygotowany we współpracy z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) „COVID-19 Business Pulse Survey – Polska” wykazuje, że w wyniku pandemii 32% polskich firm zaczęło używać (bądź zwiększyło użycie) Internetu, mediów społecznościowych, wyspecjalizowanych aplikacji czy platform cyfrowych w celach biznesowych. Przedsiębiorstwa poprawiły w ten sposób głównie sprzedaż (45%), marketing (38%) i zarządzanie (24%). Wiele instytucji i przedsiębiorców stwierdziło, że bez wprowadzenia rozwiązań cyfrowych nie mogły normalnie funkcjonować albo nie przetrwały na rynku. Dotyczy to firm, które zaczęły np. prowadzić sprzedaż internetową. Ogromny rozwój branży e-commerce spowodował możliwość kontaktu z wieloma kontrahentami, już nie tylko lokalnymi. Dla firm, które wychodzą na rynki międzynarodowe, bodźcem była pandemia, natomiast żałują one, że nie zrobiły tego wcześniej – <https://www.parp.gov.pl/component/content/article/65361:pandemia-zapocatkowala-w-polsce-cyfrowa-rewolucje-na-niespotykana-dotad-skale-cyfryzuja-sie-zarowno-firmy-jak-i-urzedz> (dostęp: 1.09.2022 r.).

²⁵ Art. 3 pkt 14 u.i.d.p.

Profil zaufany potwierdza naszą tożsamość w Internecie, dzięki czemu za jego pośrednictwem można np. złożyć wniosek o dowód osobisty, zgłosić narodziny dziecka, skorzystać z Internetowego Konta Pacjenta (IPK), elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP), Platformy Usług Elektronicznych ZUS (PUE), konta Mój GOV, złożyć wniosek m.in. o rejestrację działalności gospodarczej, be-cikowe, świadczenia rodzicielskie, uzyskać odpis aktu stanu cywilnego czy zarejestrować się na szczepienia przeciwko COVID-19. Te e-usługi zyskały na atrakcyjności, gdy wizyta w urzędzie była utrudniona z powodu pandemii. Przełożyło się to bezpośrednio na liczbę założonych profili przez obywateli – z ponad 2 mln użytkowników w roku 2019 na ponad 11 mln w roku 2021²⁶. W celu minimalizacji grupy obywateli wykluczonych z możliwości założenia profilu²⁷ Ministerstwo Cyfryzacji w marcu 2020 r. zdecydowało się na uruchomienie Tymczasowego Profilu Zaufanego²⁸, którego docelowa ważność miała trwać trzy miesiące. Innowacyjne rozwiązanie w tym zakresie stanowi specjalna procedura wideoweryfikacji, która polega na porównaniu wizerunku wnioskodawcy udostępnianego przez niego w czasie rzeczywistym za pośrednictwem transmisji audiowizualnej z wizerunkiem pobranym z Rejestru Dowodów Osobistych²⁹. W związku z dużym zainteresowaniem możliwością założenia tymczasowego profilu i ograniczonym czasem jego ważności Ministerstwo Cyfryzacji z dniem 17.06.2021 r., na mocy nowelizacji ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, dokonało przekształcenia tymczasowych profili na stałe, wydłużającym tym samym czas ich ważności do 3 lat. Równie duże zainteresowanie wśród społeczeństwa, niewykazywane wcześniej, odnotowało Internetowe Konto Pacjenta (IPK), określane mianem rewolu-

²⁶ Z Profilu Zaufanego korzystało: w dniu 14.01.2019 r. – 2 563 301 osób, w dniu 14.01.2020 r. – 4 780 989 osób, w dniu 14.01.2021 r. – ponad 9 mln osób, w czerwcu 2021 r. liczba ta przekroczyła 11 mln – www.gov.pl/web/cyfryzacja/9-milionow-polakow-z-profilem-zaufanym (dostęp: 1.09.2022 r.).

²⁷ Profil zaufany można założyć za pośrednictwem internetowego konta bankowego lub złożyć wniosek online i potwierdzić osobiście w punkcie potwierdzającym profil.

²⁸ W styczniu 2021 r. został również uruchomiany profil zaufany 70+ i 80+ dla osób powyżej 70. i 80. roku życia – www.gov.pl/web/cyfryzacja/profil-zaufany-70--zapisz-sie-juz-dzis (dostęp: 1.09.2022 r.).

²⁹ Art. 20cb u.i.d.p.

cyjnego narzędzia w systemie ochrony zdrowia. Ma ułatwić pacjentom wygodne korzystanie z usług cyfrowych i uporządkować rozproszone dotąd informacje medyczne o naszym stanie zdrowia w jednym miejscu. Posiadacze konta mogą sprawdzić wyniki testów na COVID-19, a także skorzystać z wielu opcji, takich jak: e-recepta, e-skierowanie czy kontakt z sanepidem lub możliwość pobierania Unijnego Certyfikatu COVID (UCC), eliminując tym samym potrzebę bezpośredniego kontaktu. Statystyki Centrum e-Zdrowie wskazują, że w czasie pandemii konto aktywowało do grudnia 2019 r. 907 000 osób. Rok później było to już 4,6 mln, a w lipcu 2021 r. aktywowanych zostało już ponad 10 mln kont. W ciągu pierwszego półrocza 2021 r. aktywowano ponad 5 mln kont, czyli o 1,4 mln więcej niż w całym 2020 r. i ponad 6 razy więcej niż w całym 2019 r. Co istotne, znaczna część funkcjonalności, które pojawiły się na IKP w okresie pandemii, nie była wcześniej planowana. Zostały one wprowadzone jako reakcja na bieżące potrzeby Polaków związane z dostępem do informacji online o swoim zdrowiu³⁰.

Dokonując analizy rozwiązań z zakresu e-administracji w czasie pandemii, nie można pominąć aspektu gospodarczego, który miał bezpośrednie przełożenie na sytuację wielu podmiotów, w tym przedsiębiorców. Programy pomocowe uruchomione przez rząd miały swym zasięgiem objąć jak największą liczbę tych podmiotów, uwzględniając przy tym istniejące ograniczenia i specyfikę sytuacji. Za wypłaty finansowego wsparcia uruchomione w ramach tarcz antykryzysowych i finansowych odpowiadał Polski Fundusz Rozwoju (PFR) oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). Wnioski do PRF mogły być składane wyłącznie drogą elektroniczną, co niejako wymusiło na przedsiębiorcach korzystanie z rozwiązań e-administracji, w postaci chociażby podpisów elektronicznych. Zaistniała konieczność dowiodła, że mimo pewnych początkowych problemów zastosowanie powyższych rozwiązań przyniosło wiele korzyści, zarówno dla przedsiębiorców, jak i Funduszu. Pokonano wiele obustronnych barier, co zaskutkowało przyspieszeniem procesów i przekonaniem się, że elektroniczne rozwiązania nie tylko w znaczący sposób usprawniają i przyspieszają bieg zdarzeń, lecz także

³⁰ www.cez.gov.pl/pl/page/o-nas/aktualnosci/juz-10-milionow-polakow-korzysta-z-internetowego-konta-pacjenta-w-serwisie (dostęp: 1.09.2022 r.).

pomagają wyeliminować wiele błędów występujących przy zastosowaniu tradycyjnej formy. Podobne działania odnotował ZUS, który przy zastosowaniu Platformy Usług Elektronicznych (PUE) przyjmował wnioski o wsparcie z kolejnych tarcz, również wyłącznie drogą elektroniczną. Zgodnie z oświadczeniem ZUS zastosowanie takiego rozwiązania zminimalizowało liczbę pomyłek przy wnioskowaniu o pomoc, a tym samym radykalnie zmniejszyła się liczba postępowań wyjaśniających. Rozwinięto i rozszerzono dotychczasowe e-usługi, wiele z nich wynikało z tarczy antykryzysowej, tak jak dodatek solidarnościowy, przyznany ok. 130 000 osób, na kwotę 313 mln zł, lub Polski Bon Turystyczny aktywowany przez ponad milion obywateli, a o wypłatę których można było ubiegać się tylko elektronicznie. W krótkim czasie zmodyfikowano i dostosowano systemy informatyczne w celu realizacji nowych zadań. W efekcie liczba użytkowników platformy ZUS wzrosła z 3 do ponad 6 mln³¹. W październiku 2020 r. ZUS udostępnił klientom e-wizyty, z których w ciągu roku skorzystało ponad 116 000 klientów, a liczba ta cały czas rośnie³². Natomiast od 1.01.2022 r. ZUS przejął wypłatę świadczeń wychowawczych tzw. 500+, na które wnioski można przysyłać tylko drogą elektroniczną przez Platformę Usług Elektronicznych (PUE)³³.

Realizując dalsze rozwiązania z zakresu e-usług, w dniu 5.10.2021 r. weszła w życie ustawa o doręczeniach elektronicznych wprowadzająca zasady funkcjonowania w obrocie prawnym elektronicznych przesyłek rejestrowanych. Przepisy umożliwią stosowanie e-doręczeń zarówno w instytucjach publicznych, jak i obrocie gospodarczym oraz dla osób prywatnych. Rejestrowane doręczenie elektroniczne realizowane będzie przez dostawców usług zaufania. Doręczenia elektroniczne docelowo zastąpić mają tradycyjne listy polecone w kontaktach z instytucjami publicznymi, urzędami, firmami. Rozwiązanie to ma umożliwić wysyłanie i odbieranie ważnych pism niezależnie od miejsca pobytu i niezwłocznie po ich nadaniu. Ma to wpłynąć na przyspieszenie i usprawnienie

³¹ ZUS, *Sprawozdanie z wykonania planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za 2020 rok*, Warszawa 2021, s. 4–6.

³² www.zus.pl/-/ponad-116-tys-klientow-skorzystalo-z-e-wizyt?p_l_back_url=%2Fwynikiwyszukiwania%3Fquery%3Dponad%2B116%2Btys.%2Bklient%25C3%25B3w%2Bskorzysta%25C5%2582o%2Bz%2Be-wizyt%2B (dostęp: 1.09.2022 r.).

³³ www.zus.pl/-/zus-przejmie-obsloge-programu-rodzina-500- (dostęp: 28.10.2021 r.).

zwłaszcza postępowań sądowych czy też postępowań administracyjnych, zarówno po stronie obywateli, którzy szybciej otrzymają decyzje w sprawach, jak i po stronie administracji publicznej, która otrzyma niezwłocznie dowody doręczenia dokumentów elektronicznych w postępowaniu³⁴.

4. Podsumowanie

Począwszy od 2020 r. kiedy świat ogarnęła pandemia, wykorzystanie technologii cyfrowych i rozwiązań z zakresu e-administracji odgrywa bardzo istotną rolę i ułatwia funkcjonowanie społeczeństwa w wielu aspektach życia. Na skutek wprowadzenia szeregu ograniczeń i restrykcji administracja publiczna rozszerzyła zakres dostępnych usług elektronicznych. Nastąpiła zarówno konieczność wprowadzenia nowych rozwiązań, jak i modernizacji dotychczas funkcjonujących w celu zapewniania społeczeństwu dostępu do usług administracji publicznej. Pandemia okazała się czynnikiem przyspieszającym transformację administracji publicznej w zakresie e-usług. W konsekwencji pandemii w krótkim czasie zostało wprowadzonych wiele zmian, których realizacja planowana była dopiero w perspektywie kilku najbliższych lat. Według danych GUS w 2020 r. usługi elektroniczne oferowało obywatelom 99,3% jednostek administracji publicznej, usługi przez Internet świadczyły wszystkie urzędy powiatowe i marszałkowskie. Zdalny dostęp do zasobów jednostki umożliwiało 95,5% urzędów³⁵. Należy podkreślić, że podjęte działania nie zawsze były trafne i adekwatne, nie uniknięto błędów i nie wszystkie wprowadzone regulacje oceniane są pozytywnie. Sytuacja kryzysowa uwidoczniła wiele deficytów i problemów związanych z brakiem odpowiedniej infrastruktury w postaci należytej jakości połączeń sieciowych, systemów informatycznych,

³⁴ www.beck.pl/ustawa-o-doreczeniach-elektronicznych-od-5-pazdziernika-2021-r/ (dostęp: 1.09.2022 r.).

³⁵ GUS, *Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w jednostkach administracji publicznej w 2020 r.*, 25.05.2021 r., s. 1–3, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/wykorzystanie-technologii-informacyjno-komunikacyjnych-w-jednostkach-administracji-publicznej-w-2020-roku,7,3.html> (dostęp: 1.09.2022 r.).

wykwalfikowanych zasobów ludzkich, a także związanych z wykluczeniem cyfrowym określonych grup społecznych, takich jak osoby niepełnosprawne czy osoby po 70. roku życia. Odzwierciedlenie tego stanowi pozycja Polski kształtująca się poniżej średniej w rankingach dotyczących cyfrowego dostępu do usług publicznych. Jednakże nie zmienia to faktu, że w sytuacji kryzysowej doświadczyliśmy znacznego postępu w zakresie usług elektronicznej administracji. Zarówno społeczeństwo, jak i administracja publiczna odniosły wiele korzyści z przeniesienia swych działań do sieci. Nastąpiło przełamanie wielu barier wewnętrznych i zewnętrznych, co można uznać za dobrą prognozę na przyszłość. Pewne rozwiązania e-administracji wprowadziliśmy jako jedni z pierwszych w Europie. Przykładem jest wnioskowanie online o odpis aktu stanu cywilnego i otrzymanie go automatycznie w wersji elektronicznej z Systemu Rejestrów Państwowych (SRP) bez zaangażowania urzędnika³⁶. Cyfrowy portfel dokumentów i usług mObywatel jest obecnie przykładem jednego z najbardziej rozwiniętych narzędzi wśród europejskich rozwiązań w zakresie portfeli tożsamości cyfrowej. Polska mogłaby odgrywać jeszcze bardziej proaktywną rolę w opracowywaniu i wdrażaniu europejskich ram tożsamości cyfrowej³⁷. Obecnie trwają prace nad stworzeniem globalnych standardów e-administracji, dla których wzorcem ma być przykład Estonii, jako wiodącego państwa na świecie pod względem dostarczania cyfrowych usług publicznych³⁸.

³⁶ Ministerstwo Cyfryzacji, *Cyfryzacja podczas pandemii. Innowacje, bezpieczeństwo, e-administracja – wybrane działania Ministerstwa Cyfryzacji*, marzec–wrzesień 2020, s. 7, <https://www.gov.pl/attachment/a5c0e55f-d94b-4e84-abea-5a54f716df61> (dostęp: 1.09.2022 r.).

³⁷ Komisja Europejska, *Indeks gospodarki cyfrowej...*, s. 4.

³⁸ W dniu 27.10.2020 r. doszło do podpisania deklaracji o woli współpracy w zakresie przyspieszenia cyfrowej transformacji i cyfryzacji usług rządowych na rzecz osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju (Sustainable Development Goals, SDGs). Estonia, Niemcy, Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny (ITU) i Digital Impact Alliance (DIAL) przy Fundacji ONZ podjęły współpracę w celu przyspieszenia transformacji cyfrowej – przede wszystkim w zakresie usług rządowych. Jej rezultatem ma być ustanowienie ram współpracy między rządami, tak by tworzenie oraz wdrażanie e-administracji było efektywne kosztowo, przyspieszone i zintegrowane. W przeciwieństwie do wielu innych dziedzin e-administracja nie ma globalnych standardów. Planowana współpraca ma na celu ich stworzenie, a ponadto udostępnienie gotowych rozwiązań, niezależnie od możliwości ekonomicznych państw, które będą z nich korzystać. Estonia postrzegana jest

Wnioski z działań podjętych przez administrację publiczną w czasie pandemii w zakresie elektronicznej administracji powinny stanowić narzędzie służące utrzymaniu i rozwijaniu zainteresowania społeczeństwa tego rodzaju usługami i rozwiązaniami. Należałoby wykorzystać ujawniony potencjał, podejmować działania mające dostosować wciąż niedoskonałą infrastrukturę cyfrową do potrzeb administracji publicznej. Równie istotne i niezbędne są działania systemowe związane z ustawicznym podnoszeniem kompetencji cyfrowych społeczeństwa i kadr administracji publicznej, cyberbezpieczeństwem, zwiększaniem świadomości dostępu do e-usług i przeciwdziałaniem wykluczeniu w dostępie do nich.

Bibliografia

- Ejdy J., *Zaufanie do technologii w e-administracji*, Białystok 2018
- European Commission, *eGovernment Benchmark 2021 Entering a New Digital Government Era*, October 2021
- Gołębiewska M., *Globalne standardy e-administracji – Estonia dzieli się doświadczeniem*, Instytut Europy Środkowej, Komentarze IEŚ 282 (185/2020), 10.11.2020 r., <https://ies.lublin.pl/komentarze/globalne-standardy-e-administracji-estonia-dzieli-sie-doswiadczeniem/> (dostęp: 1.09.2022 r.)
- GUS, *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2020 r.*, Warszawa–Szczecin 2020
- GUS, *Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w jednostkach administracji publicznej w 2020 r.*, 25.05.2021 r.
- Komisja Europejska, *Indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego (DESI) na 2021 r. Polska*
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030 Trzecia fala nowoczesności*, Warszawa 2013

jako przodujące państwo na świecie pod względem cyfrowych usług publicznych. W tym kontekście wystarczy wymienić kilka liczb: 99% usług publicznych w Estonii dostępnych jest online za pośrednictwem systemu X-Tee (ang. *X-Road*), 99% obywateli Estonii posiada elektroniczny dowód osobisty, w ostatnich wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. prawie 47% uprawnionych wybrało głosowanie internetowe. M. Gołębiewska, *Globalne standardy e-administracji – Estonia dzieli się doświadczeniem*, Instytut Europy Środkowej, Komentarze IEŚ Nr 282 (185/2020), 10.11.2020 r., s. 1, <https://ies.lublin.pl/komentarze/globalne-standardy-e-administracji-estonia-dzieli-sie-doswiadczeniem/> (dostęp: 1.09.2022 r.).

Ministerstwo Cyfryzacji, *Cyfryzacja podczas pandemii. Innowacje, bezpieczeństwo, e-administracja – wybrane działania Ministerstwa Cyfryzacji*, marzec–wrzesień 2020

SIGMA, *Public Administration: Responding to the COVID-19 Pandemic*, OECD, EU, Paryż 2020

Szyja P., *Funkcjonowanie administracji publicznej w sytuacji kryzysu spowodowanego czynnikami zewnętrznymi – studium przypadku COVID-19*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2020/6

Tomaszewicz A., Buko J., *Determinanty rozwoju administracji publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne problemy usług” 2015/852/117

Wilk S., *E-administracja w społeczeństwie informacyjnym. Model a rzeczywistość na przykładzie województwa podkarpackiego*, Rzeszów 2014

ZUS, *Sprawozdanie z wykonania planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za 2020 rok*, Warszawa 2021

Anna Łukaszuk [ORCID: 0000-0001-8909-0070] – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Rzeszowski, Instytut Nauk Prawnych, Zakład Nauki o Administracji.

Radosław Mędrzycki

PRAWO ADMINISTRACYJNE W SŁUŻBIE OSÓB ZE SPECJALNYMI POTRZEBAMI KOMUNIKACYJNYMI – STAN OBECNY I PERSPEKTYWY ROZWOJU

1. Wstęp

W państwie konstytucyjnym istnieją szczególne związki między prawem administracyjnym a administracją publiczną, które najlepiej wyraża zasada związania administracji prawem, w ramach której organy administracji publicznej powinny działać legalnie i praworządnie. To, czy organy te będą faktycznie mogły pełnić służbę w imię dobra wspólnego, w tym poszczególnych osób, zależy niewątpliwie (obok uwarunkowań pozaprawnych) od prawa administracyjnego. Złożony mechanizm oddziaływania prawa administracyjnego na administrację publiczną czyni z niego nie tylko narzędzie, ale może przede wszystkim fundament jej przyszlących zachowań wobec adresatów norm.

Prawo administracyjne w państwie współczesnym modeluje nie tylko zachowania się administracji publicznej, lecz także jej społeczne postrzeganie i odbiór. Jej określenie jako „dostępnej”, czy przeciwnie – „niedostępnej”, jest wynikiem określonego ukształtowania jej organizacji i zachowań w przepisach prawa administracyjnego. Nie można oczywiście zapominać o elementach pozaprawnych, jednak to właśnie prawna perspektywa fundamentalnie określa jej kształt i pola dzia-

łałości. Dlatego też tak ważne są próby badania samego prawa administracyjnego, wyszukiwanie istniejących dysfunkcji, ukazywanie istniejących w nim barier do realizacji zarówno dobra wspólnego, jak i potrzeb poszczególnych osób.

W opracowaniu tym uwaga badawcza zostanie skoncentrowana na roli, jaką prawo administracyjne odgrywa w dostępności administracji publicznej dla osób o złożonych potrzebach w komunikowaniu się. Celem opracowania jest odpowiedź na pytanie, czy obecnie prawo administracyjne w Polsce uwzględnia potrzeby tych osób, czy uprawniona jest teza, że prawo administracyjne zostało ustanowione w służbie tych osób, czy też może nie zapewnia dostępności komunikacyjnej. Niniejszą publikację należy traktować z jednej strony jako element niezależnych badań administracyjnoprawnych, z drugiej zaś jako próbę realizacji wyrażanego wielokrotnie przez uczestników projektu AAC¹ – w pracach którego autor brał również udział – postulatu rozpowszechnienia wiedzy o szczególnych problemach osób o złożonych potrzebach w komunikowaniu się.

2. Potrzeby komunikacyjne

Potrzeba komunikacji jest charakterystyczna dla człowieka jako takiego. Brak możliwości jej zaspokojenia może być wynikiem posiadania cech wrodzonych i nabytych. Osoby ze specjalnymi potrzebami komunikacyjnymi zalicza się do szerszej kategorii osób z niepełnosprawnościami. Decydujące w zaliczeniu do takiej kategorii nie jest urzędowe potwierdzenie posiadania określonych dysfunkcji organizmu. Dysfunkcje takie mogą ujawnić się nagle, np. w wyniku wypadku komunikacyjnego, choroby, mieć charakter przechodni lub trwały, liniowy lub też pogłębiający się². Problemy komunikacyjne mogą być również wynikiem stosowania

¹ Projekt: *Elementarz AAC urząd przyjazny osobom z trudnościami w komunikowaniu się*, nr POWR.04.03.00-00-0131/18.

² K. Roszewska wyróżnia: „1) osoby, które od urodzenia nie wykształciły zdolności komunikacyjnych lub wykształciły je w stopniu niewystarczającym lub znacznie utrudniającym samodzielną komunikację werbalną; 2) osoby dorosłe, które w sposób nagły i niespodziewany (np. udar) lub też wskutek postępujących chorób (np. neurologicznych)

specjalistycznego języka i terminologii przez osoby z tego otoczenia lub braku nabycia określonych kompetencji językowych. Wydaje się, że właśnie w zakresie komunikacji werbalnej ujawnia się z całą mocą postulat rozumienia niepełnosprawności jako wyniku barier społecznych, a nie wrodzonych lub nabytych cech danej osoby³. Zauważają ten fakt bardzo wyraźnie badacze języka, którzy wskazują, że znaczna liczba kancelaryzmów w wypowiedzi urzędnika powoduje niezrozumienie komunikatu kierowanego do osoby posługującej się tak samo jak ten urzędnik językiem polskim⁴. Nie jest to zresztą domena stosowania języka polskiego, na tożsamy problem wskazują również specjaliści innych języków – lingwiści.

W zakresie kłopotów w odbiorze komunikatów znaleziono określone rozwiązanie – ich upraszczanie, które z czasem zyskało nazwę języka prostego oraz tekstu łatwego do czytania i zrozumienia (EtR). W tym drugim przypadku oznacza on zespół środków stylistycznych i graficznych, które mają spowodować zrozumienie danego tekstu przez adresata, który wykazuje duże trudności rozumienia pisanych komunikatów. Z kolei „język prosty” jest standardem zalecanym instytucjom, które kierują komunikaty do masowego odbiorcy⁵; „jest [to – przyp. R.M.] sposób pisania, dzięki któremu każdy powinien zrozumieć dowolny tekst już po pierwszej lekturze”⁶. Z kolei EtR zakłada kierowanie komunikatów

utraciły werbalne zdolności komunikacyjne w dorosłym życiu; 3) osoby starsze z różnymi chorobami neurodegeneracyjnymi, które powiązane są z wiekiem i starzeniem się organizmu”, *Raport zespołu prawno-organizacyjnego*, Elementarz AAC..., I. Lipowicz, K. Roszewska, R. Mędrzycki, M. Szmigiero.

³ Zob. szerzej K. Kurowski, *Wolności i prawa człowieka i obywatela z perspektywy osób niepełnosprawnych*, Warszawa 2014, s. 14 i n.

⁴ A. Choduń, M. Zieliński, *Język urzędowy a język urzędników. Precyzja, adekwatność, komunikatywność* [w:] *I Kongres Języka Urzędowego*, 30–31.10.2012 r., Warszawa 2013, s. 66 i n.

⁵ Model realizacji usług publicznych dla osób z trudnościami w komunikowaniu się (o złożonych potrzebach w komunikowaniu się): „Elementarz AAC urząd przyjazny osobom z trudnościami w komunikowaniu się”, nr POWR.04.03.00-00-0131/18, Warszawa 2021 (maszynopis).

⁶ T. Piekot, *Ruch prostego języka – korzyści i zagrożenia* (Standard „plain language” jako język przyjazny obywatelom) [w:] *I Kongres Języka Urzędowego*, 30–31.10.2012 r., Warszawa 2013, s. 171.

w możliwie najprostszy sposób⁷. Uproszczenia te mogą niekiedy sięgać bardzo daleko. W Górnej Austrii stworzono wyspecjalizowaną jednostkę Kompetenznetzwerk Informationstechnologie zur Förderung der Integration von Menschen mit Behinderungen⁸ (KI-I), której celem jest tłumaczenie tekstów (np. decyzji administracyjnych) na bardzo uproszczony język. Teksty te udostępnia się na dwóch poziomach językowych w zależności od potrzeb komunikacyjnych adresata. W celu obiektywizacji procesu tłumaczenia tekstu na język prosty przyjęto poziomy znajomości języka i kompetencji językowych wyrażone w Europejskim Systemie Opisu Kształcenia Językowego, pozycjonującym znajomość języka i kompetencji językowych od poziomu A1 (*Breakthrough*) do C2 (*Mastery*), przy czym teksty tworzone w Górnej Austrii przez KI-I odpowiadają poziomowi A2 i B1. W dniu „29 stycznia 2015 roku uchwalono nowelizację prawa, określającą, że powiadomienia prawne (*legal notifications*) zgodnie z prawem górnej Austrii o równych szansach dla osób niepełnosprawnych są wydawane tylko w formie EtR na poziomie językowym B1 i, na życzenie, są również udostępniane na poziomie językowym A2. Informacje prawne w formie EtR są prawnie wiążące, nie ma więcej powiadomień w znormalizowanym języku prawnym, co jest zbyt trudne w odbiorze dla grupy docelowej”⁹. Należy podkreślić, że jest to jedyna jak dotąd regulacja tego typu w Europie.

Problem z komunikacją dotyczy również próby przekazania informacji przez osobę o złożonych potrzebach w komunikowaniu się, a szerzej porozumienia się z taką osobą zarówno w sytuacjach dnia codziennego, jak i wymagających pewnego przygotowania, np. podczas wizyty w urzędzie czy zakładzie administracyjnym. Właściwym przedmiotem rozważań

⁷ Zob. Department of Health UK, *Making written information easier to understand for people with learning disabilities: Guidance for people who commission or produce Easy Read information – Revised Edition 2010*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/215923/dh_121927.pdf (dostęp: 1.09.2022 r.).

⁸ <https://www.ki-i.at/startseite> (dostęp: 1.09.2022 r.).

⁹ Tłumaczenie własne, materiały własne: „Raport nt. austriackich uwarunkowań prawnych i organizacyjnych dotyczących usługi publicznej dla osób mających trudności w komunikowaniu się”, „Elementarz AAC urząd przyjazny osobom z trudnościami w komunikowaniu się”, nr POWR.04.03.00-00-0131/18 (maszynopis).

w tym opracowaniu będzie właśnie tego rodzaju komunikacja, zwana z angielska AAC. Jest to akronim pochodzący od słów *Alternative and Augmentative Communication* – komunikacja alternatywna i wspomagająca. Tego rodzaju komunikacja określana bywa jako „zestaw narzędzi, technik i metod wspierających komunikację osób mających poważne problemy z komunikowaniem się za pomocą mówienia”¹⁰.

Należy podkreślić, że środki komunikacji alternatywnej, chociaż swój zasadniczy rozwój datują od końca XIX w. – opracowanie przez H. Keller alfabetu palcowego dla osób głuchoniemych, opracowanie abstrakcyjnych symboli Charles’a Bliss’a, początki tablic komunikacyjnych, powstanie systemu *Picture Communication Symbols* (PCS), wprowadzenie urządzeń *VOCA*, które umożliwiają nagrywanie informacji a następnie ich odtwarzanie przez osoby niemówiące, wprowadzenie zaawansowanych syntezyatorów mowy, rozwój komercyjnych programów i wysokospecjalistycznych narzędzi umożliwiających komunikację niewerbalną lub wspomaganą – to znane są w formie gestów, supełków, piktogramów od początku rozwoju ludzkości¹¹.

W przeciwieństwie do tekstu łatwego do czytania (i zrozumienia), AAC nie jest sposobem przedstawiania informacji w postaci tekstu i uzupełniającej grafiki, skierowanego głównie do osób z niepełnosprawnością intelektualną, lecz sposobem komunikacji, wyrażania swoich potrzeb, wielokrotnie przez osoby pozostające w normie intelektualnej, lecz nie mogące komunikować się z otoczeniem z powodu określonego rodzaju schorzenia nabytego lub wady wrodzonej. Określone formy komunikacji AAC będą również odpowiednie dla osób z niepełnosprawnością intelektualną.

¹⁰ Model realizacji... (maszynopis).

¹¹ Model realizacji... (maszynopis). Zob. także C. Zangari, L.L. Lloyd, B. Vicker, *Augmentative and Alternative Communication: An Historic Perspective*, „AAC Augmentative and Alternative Communication” 1994/1, s. 27 i n.

3. Ramy prawne komunikacji AAC – stan obecny

W polskim stanie prawnym istnieje kilka regulacji tworzących prawny model komunikacji z osobami niepełnosprawnymi. Regulacje te występują na różnych piętach hierarchii źródeł prawa. Nie wszystkie one odnoszą się do osób, które korzystają z komunikacji alternatywnej i wspomaganej. W tym względzie ważne są ustalenia K. Roszewskiej, która zauważa, że „grupą osób, która nie komunikuje się werbalnie w sposób czynny i bierny, jest społeczność osób Głuchych. Ta grupa wykształciła jednak swój język. Ma on własne struktury i słownik, który podobnie jak język mówiony różni się w poszczególnych krajach i regionach. Wobec swojej utrwalonej już odrębności język migowy nie jest brany pod uwagę jako jeden z systemów AAC”¹².

Gwarancje wynikające z ustawy z 19.08.2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się¹³ nie wywarły jak dotąd wpływu na dostępność komunikacyjną dla osób korzystających z komunikacji wspomaganej i augmentatywnej. Ustawodawca w art. 4 ust. 1 u.j.m. kładzie nacisk na prawo do swobodnego korzystania z wybranej przez daną osobę formy komunikowania się, zaś w przypadku osób, które nie posiadają pełnej zdolności do czynności prawnych, na prawo do współdecydowania o wyborze odpowiedniej formy komunikowania się wraz z rodzicami lub opiekunami prawnymi (art. 4 ust. 2 u.j.m.).

W ustawie przewidziano, że osoba uprawniona ma m.in. prawo do:

- 1) udostępnienia usługi pozwalającej na komunikowanie się, czyli takiej, w której wykorzystuje się środki wspierające komunikowanie się oraz
- 2) świadczeń usługi tłumacza polskiego języka migowego (PJM), systemu językowo-migowego (SJM), sposobu komunikowania się osób głuchoniewidomych (SKOGN). Świadczenia usług w oparciu o PJM, SJM i SKOGN nie są skierowane do osób korzystających z AAC. Środkami wspierającymi komunikowanie się – zgodnie z ustawą – są w szczególności: a) korzystanie z poczty elektronicznej, b) przesyłanie wiadomo-

¹² K. Roszewska [w:] *Raport zespołu...* (maszynopis).

¹³ Dz.U. z 2017 r. poz. 1824 ze zm.

ści tekstowych, w tym z wykorzystaniem wiadomości SMS, MMS lub komunikatorów internetowych, c) komunikacja audiowizualna, w tym z wykorzystaniem komunikatorów internetowych, d) przesyłanie faksów, e) strony internetowe spełniające standardy dostępności dla osób niepełnosprawnych (art. 3 pkt 5 u.j.m.). Chociaż ustawodawca używa sformułowania „w szczególności”, to jednak wyraźnie widać, że pole regulacji nie obejmuje wprost użytkowników AAC. Spostrzeżenie takie jest tym bardziej uprawnione, jeżeli weźmie się pod uwagę, że istniejące od 2011 r. przepisy nie stymulowały poprawy warunków obsługi osób posługujących się AAC w urzędach. Niemniej przepis ten może być uznany za podstawę do wprowadzenia modelu komunikacji i środków (narzędzi) AAC w podmiotach publicznych, zwłaszcza w kontekście brzmienia art. 6 pkt 3 lit. a ustawy z 19.07.2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami¹⁴.

Podobnie reguły komunikacji z osobami posługującymi się systemem Braille’a zawarte np. w art. 26 ust. 1a pr. farm., dotyczące oznakowania produktów farmaceutycznych, czy prawie wyborczym (art. 40a ustawy z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy¹⁵) dotyczące nakładek do głosowania sporządzanych w alfabecie Braille’a – chociaż niezwykle ważne społecznie – są nieadekwatne w sytuacji komunikacji alternatywnej i wspomagającej.

Konstytucja RP, która stanowi swoisty aksjologiczny zwornik prawodawstwa zwykłego w zakresie potrzeb komunikacyjnych osób z niepełnosprawnościami, nie formułuje jednak bezpośredniego odwołania się do potrzeb osób z niepełnosprawnością komunikacyjną. Słusznie podkreśla się, że praw osób niepełnosprawnych do komunikacji można poszukiwać m.in. w art. 30, 32, 54 czy 69 Konstytucji RP, jednak żaden z tych przepisów nie stanowi bezpośredniej podstawy do rekonstrukcji prawa podmiotowego do używania komunikacji alternatywnej i augmentatywnej¹⁶. Na tle wskazanej regulacji wyróżnia się art. 69 Konstytucji RP wskazujący, że: „Osobom niepełnosprawnym władze publicz-

¹⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 1062 ze zm.

¹⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.

¹⁶ K. Roszewska [w:] *Raport zespołu...* (maszynopis).

ne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej”. Jednak praw wymienionych w tym przepisie dochodzić można jedynie w granicach określonych w ustawie (art. 81 Konstytucji RP). Sam zaś przepis art. 69 Konstytucji RP jest normą programową, która wyznacza powinność ustawodawcy w stworzeniu warunków realizacji wskazanych praw. Określenie pomocy w zakresie komunikacji społecznej rozumie się jako postulat tworzenia infrastruktury, która ma osobom niepełnosprawnym umożliwiać poruszanie się i nawiązywanie kontaktów z ludźmi¹⁷. Wydaje się jednak, że pojęcie komunikacji społecznej powinno być interpretowane możliwie szeroko.

Aktem prawnym, który w znaczący prawnie sposób kształtuje obowiązki administracji publicznej w stosunku do osób ze specjalnymi potrzebami komunikacyjnymi jest umowa międzynarodowa przyjęta w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych – Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku 13.12.2006 r.¹⁸ Akt ten został ratyfikowany przez Polskę i wszedł w życie 25.10.2012 r.

Celem Konwencji jest popieranie, ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkie osoby niepełnosprawne oraz popieranie poszanowania ich przyrodzonej godności. W Konwencji zdefiniowano pojęcia komunikacji, języka, dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, racjonalnego usprawnienia oraz uniwersalnego projektowania. Zgodnie z tym aktem pojęcie języka traktuje się szeroko, stanowiąc, że obejmuje on poza językiem mówionym i migowym także inne formy przekazu niewerbalnego. To konwencyjne określenie języka pozwala zaliczyć do tej grupy również inne niż język mówiony metody/formy/systemy przekazywania informacji.

¹⁷ L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, art. 69, s. 2.

¹⁸ Dz.U. z 2012 r. poz. 1169.

Konwencja zobowiązuje państwa strony do zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępności¹⁹. Dostępność tę należy traktować szeroko, w tym jako wynik podejmowania przez państwa strony odpowiednich środków na rzecz zapewnienia osobom niepełnosprawnym, na zasadzie równości z innymi osobami, informacji i k o m u n i k a c j i, w tym technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych. Środki te, obejmujące rozpoznanie i eliminację przeszkód i barier w zakresie dostępności, stosują się m.in. do: informacji, komunikacji i innych usług, w tym usług elektronicznych i służb ratowniczych (art. 9 ust. 1 lit. b KPON). Państwa strony podejmą również odpowiednie środki w celu: zapewnienia **w ogólnodostępnych budynkach** i innych obiektach oznakowania w alfabecie Braille'a oraz **w formach łatwych do czytania i zrozumienia**, popierania innych odpowiednich form pomocy i wsparcia osób niepełnosprawnych, aby zapewnić im dostęp do informacji, popierania dostępu osób niepełnosprawnych do nowych technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych, w tym do Internetu, popierania, od wstępnego etapu, projektowania, rozwoju, produkcji i dystrybucji dostępnych technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych, tak aby technologie te i systemy były dostępne po najniższych kosztach (art. 9 ust. 2 lit. d, f, g, h KPON). W kontekście przedstawionych tu obowiązków warto zauważyć, że pojęcie „komunikacja” obejmuje: języki, wyświetlanie tekstu, alfabet Braille'a, komunikację przez dotyk, dużą czcionkę, dostępne multimedia, jak również sposoby, środki i formy komunikowania się na piśmie, przy pomocy słuchu, języka uproszczonego, lektora oraz formy wspomagające (augmentatywne) i alternatywne, w tym dostępną technologię informacyjno-komunikacyjną (art. 2 KPON). Wykładnia przepisów Konwencji nakazuje przyjąć, że obowiązkiem Polski, jako państwa strony jej postanowień, jest podejmowanie odpowiednich środków do tego, aby osoby ze specjalnymi potrzebami komunikacyjnymi miały prawo do komunikacji, a więc m.in. do stosowania form AAC w komunikacji. Uważam, że treść art. 9 KPON, zgodnie z którym: „Aby umożliwić osobom niepełnosprawnym niezależne życie i pełny udział we wszystkich sferach życia, Państwa Strony podejmą odpowiednie środki w celu zapewnienia im, na zasadzie

¹⁹ O charakterze dostępności w Konwencji zob. H. Markiewicz-Hoyda, *Prawna analiza koncepcji dostępności (accessibility)*, PiP 2022/3, s. 110–124.

równości z innymi osobami, dostępu do środowiska fizycznego, środków transportu, informacji i komunikacji, w tym technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych, a także do innych urządzeń i usług, powszechnie dostępnych lub powszechnie zapewnianych, zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich”, należy rozumieć nie tylko jako obowiązki państwa do podjęcia działań prawnych i faktycznych w celu zapewnienia komunikacji z osobami ze specjalnymi potrzebami komunikacyjnymi w relacjach z organami administracji publicznej, lecz także szerzej – jako zobowiązanie do takiego kształtowania ustawodawstwa krajowego, aby obowiązki konwencyjne umożliwiły „osobom niepełnosprawnym niezależne życie i pełny udział we wszystkich sferach życia”. Dodatkowo powinno się pamiętać, że prawa (obowiązki administracji publicznej) wynikające z tego przepisu dotyczą wszystkich osób z niepełnosprawnościami, ograniczenia jego treści do osób niepełnosprawnych ruchowo, z pominięciem zatem niepełnosprawności sensorycznej, intelektualnej czy też psychospołecznej byłoby błędnym, względem celu konwencji, rezultatem wykładni²⁰.

Konwencja łączy dostępność komunikacyjną z wolnością wypowiedzenia się i wyrażania opinii (art. 21 lit. b KPON), prawem do udziału w edukacji i życiu społecznym (art. 24 ust. 3 KPON), prawem dostępu do szkolnictwa wyższego, szkolenia zawodowego, kształcenia dorosłych i możliwości uczenia się przez całe życie poprzez racjonalne usprawnienia²¹ (art. 24 ust. 5 KPON).

W tym kontekście warto rozważyć czy polskie prawo administracyjne realizuje w analizowanym obszarze przepisy Konwencji.

²⁰ Zob. A. Lawson, *Article 9: Accessibility* [w:] *The UE Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, red. I. Bantekas, M.A. Stein, D. Anastasiou, Oxford 2018, s. 269.

²¹ „Racjonalne usprawnienie” oznacza konieczne i odpowiednie zmiany i dostosowania, nienakładające nieproporcjonalnego lub nadmiernego obciążenia, jeśli jest to potrzebne w konkretnym przypadku, w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym możliwości korzystania z wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności oraz ich wykonywania na zasadzie równości z innymi osobami (art. 2 KPON).

Szczególną uwagę zwrócić należy na postanowienia ustawy z 19.07.2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami²². Ta stosunkowo niedawno przyjęta regulacja, wraz z ustawą z 4.04.2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych²³ stanowią istotny etap w rozwoju ustawodawstwa dotyczącego praw osób z niepełnosprawnościami w Polsce, który wyrażnie jest motywowany impulsem normatywnym Konwencji²⁴. Obie ustawy przygotowano w ramach rządowego programu Dostępność Plus²⁵, w ten sposób – jak stwierdził legislator – formułując spójny system norm regulujących dostępność do podmiotów publicznych²⁶.

W ustawie tej pojęcie dostępności traktuje się szeroko i uznaje, że jest nią dostępność architektoniczna, cyfrowa oraz informacyjno-komunikacyjna, co najmniej w zakresie określonym przez minimalne wymagania, o których mowa w art. 6 ustawy dostępnościowej, będącą wynikiem uwzględnienia uniwersalnego projektowania albo zastosowania racjonalnego usprawnienia. W zakresie rozumienia racjonalnego usprawnienia ustawodawca odsyła do art. 2 KPON. Ustawodawca tworzy *sui generis* standardy, których zastosowanie stanowi minimum wymagań służących zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.

W związku z celem badań konieczne jest zwrócenie uwagi na minimalne wymagania w zakresie dostępności informacyjno-komunikacyjnej. Standardy te obejmują: a) obsługę z wykorzystaniem środków wspierających komunikowanie się, o których mowa w art. 3 pkt 5 u.j.m., lub przez wykorzystanie zdalnego dostępu online do usługi tłumacza przez strony internetowe i aplikacje; b) instalację urządzeń lub innych

²² Dz.U. z 2020 r. poz. 1062 ze zm.

²³ Dz.U. poz. 848 ze zm.

²⁴ Zob. uzasadnienia projektów ustaw – VIII kadencja, druk sejm. nr 3579; VIII kadencja, druk sejm. nr 3119.

²⁵ Uchwała nr 102/2018 Rady Ministrów z 17.07.2018 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Dostępność Plus (RM-111-89-18), https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/62312/uchwala_RM_17_07_2018.pdf (dostęp: 1.09.2022 r.).

²⁶ K. Czaplicki i in., *Wstęp* [w:] *Ustawa o dostępności cyfrowej stron internetowych*, red. K. Czaplicki, G. Szpor, LEX 2020, nt 3.

środków technicznych do obsługi osób słabosłyszących, w szczególności pętli indukcyjnych, systemów FM lub urządzeń opartych na innych technologiach, których celem jest wspomaganie słyszenia; c) zapewnienie na stronie internetowej danego podmiotu informacji o zakresie jego działalności – w postaci elektronicznego pliku zawierającego tekst odczytywalny maszynowo, nagrania treści w polskim języku migowym oraz informacji w tekście łatwym do czytania; d) zapewnienie, na wniosek osoby ze szczególnymi potrzebami, komunikacji z podmiotem publicznym w formie określonej w tym wniosku (art. 6 pkt 3 ustawy dostępnościowej).

W indywidualnym przypadku, jeżeli podmiot publiczny nie jest w stanie, w szczególności ze względów technicznych lub prawnych, zapewnić dostępności osobie ze szczególnymi potrzebami w zakresie dostępności architektonicznej i informacyjno-komunikacyjnej, podmiot ten jest obowiązany zapewnić takiej osobie dostęp alternatywny. Dostęp alternatywny polega w szczególności na: 1) zapewnieniu osobie ze szczególnymi potrzebami wsparcia innej osoby lub 2) zapewnieniu wsparcia technicznego osobie ze szczególnymi potrzebami, w tym z wykorzystaniem nowoczesnych technologii, lub 3) wprowadzeniu takiej organizacji podmiotu publicznego, która umożliwi realizację potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami, w niezbędnym zakresie dla tych osób (art. 7 ust. 1 i 2 ustawy dostępnościowej).

Studia, jakie podjęła K. Roszewska²⁷ nad prawnymi aspektami zapewnienia dostępności dla użytkowników AAC, dowodzą, że aktami prawnymi, które w wyraźny sposób odnoszą się do tego typu komunikacji, są: rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 27.08.2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół²⁸ oraz rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 14.02.2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym,

²⁷ K. Roszewska [w:] *Raport zespołu...* (maszynopis).

²⁸ Dz.U. poz. 977 ze zm.

kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej²⁹ wraz z załącznikami. Pozostałe akty prawne w polskim porządku prawnym, jeżeli nawet dotyczą osób z niepełnosprawnościami, nie odnoszą się do dostępności komunikacyjnej użytkowników AAC.

4. Perspektywy rozwoju

Tytuł podrozdziału powinien być rozumiany jako „rozległy widok” ulepszenia obowiązującego stanu prawnego, nie zaś „stan, który daje się przewidzieć w przyszłości”³⁰.

Ustawa dostępnościowa w znacznej perspektywie czasowej zapewne wyznaczy ustawowy standard dostępności komunikacyjnej w Polsce. Bezpośrednie zobowiązania dla państwa płyną z postanowień Konwencji, jednak można postawić hipotezę, że to właśnie ustawodawstwo krajowe będzie wiodło prym (o czym można zresztą przekonać się po lekturze uzasadnienia do ustawy dostępnościowej) w wyznaczaniu standardów komunikacji i obowiązków administracji publicznej w zakresie dostępności.

Konwencja zobowiązuje państwa strony do zapewnienia i popierania pełnej realizacji wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności wszystkich osób niepełnosprawnych, bez jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. Jednym z zobowiązań państwa stron jest przyjęcie wszelkich odpowiednich środków ustawodawczych, administracyjnych i innych w celu wdrożenia praw uznanych w niniejszej Konwencji. To właśnie ustawodawstwo jest podstawowym – obok licznych faktycznych wymienionych w art. 4 ust. 1 lit. b–h KPON – środkiem prawnym realizacji postanowień Konwencji. Powstaje jednak pytanie, czy państwo powinno odnosić jej postanowienia wyłącznie do swojego własnego aparatu (władz publicznych), czy też może z Konwen-

²⁹ Dz.U. poz. 356 ze zm.

³⁰ *Mały słownik języka polskiego*, red. E. Sobol, Warszawa 1997, s. 612.

cji wynika obowiązek szerokiego uwzględniania praw z niej wynikających, a więc również nakładania w drodze ustawodawstwa wymogów z niej płynących na podmioty prywatne. Odpowiedzi na to pytanie poszukiwać należy w treści art. 9 KPON, który nakazuje umożliwić osobom z niepełnosprawnościami m.in. pełny udział we wszystkich sferach życia. Co prawda dalej wskazuje się, że dostęp ten powinien dotyczyć usług powszechnie dostępnych lub powszechnie zapewnianych, ale w kolejnych przepisach Konwencji jest mowa o tym, że zobowiązanie to spoczywa również na instytucjach prywatnych w zakresie oferowania urządzeń i usług ogólnie dostępnych lub powszechnie zapewnianych (art. 9 ust. 2 lit. b KPON)³¹. Oczywiście należy wskazać, że osiągnięcie dostępności może polegać bądź na usuwaniu istniejących barier prawnych i faktycznych, bądź tworzeniu nowych usług i przestrzeni respektującej od razu postanowienia Konwencji³². „Od państw oczekuje się opracowania obowiązkowych minimalnych standardów dostępności mających zastosowanie do podmiotów prywatnych dostarczających obiekty lub usługi, które są otwarte dla społeczeństwa”³³ (np. banki)³⁴.

Tymczasem zakres przedmiotowy ustawy dostępnościowej, jak również jej dalsze postanowienia o charakterze podmiotowym (art. 3) nie pozostawiają wątpliwości, że sformułowano w niej obowiązki dotyczące podmiotów publicznych w zakresie dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami. Co prawda ustawodawca wskazał w art. 5 ust. 1 ustawy dostępnościowej, że przedsiębiorcy oraz organizacje pozarządowe, o których mowa w art. 3 ust. 2 u.d.p.p.w., dążą w prowadzonej działalności do zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, jednak – również w konfrontacji z obowiązkiem zapewnienia dostępności dla podmiotów inny niż podmioty publiczne, które realizują, na podsta-

³¹ „As long as goods, products and services are open or provided to the public, they must be accessible to all, regardless of whether they are owned and/or provided by a public authority or a private enterprise”, zob. *General Comment No 2 (2014) § 13*.

³² A. Lawson, *Article 9...*, s. 271.

³³ A. Lawson, *Article 9...*, s. 283 – tłumaczenie własne; zob. także *General Comment No 2 (2014) § 18*.

³⁴ Nyusti and Takács vs. Hungary (CRPD/C/9/D/1/2010), https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/Jurisprudence/CRPD-C-9-D-1-2010_en.doc (dostęp: 1.09.2022 r.).

wie umowy zawartej z podmiotem publicznym, zadanie finansowane z udziałem środków publicznych (art. 5 ust. 1 i 2 ustawy dostępnościowej) – owe „dążenie” nie ma cech przymusu. Fakultatywność takich działań uwidacznia się dodatkowo w systemie dobrowolnej certyfikacji (zob. rozdział 3 ustawy dostępnościowej).

Kolejnym – wydaje się jednak ważniejszym i pierwotniejszym – problemem jest ograniczone ujęcie dostępności informacyjno-komunikacyjnej w ustawie dostępnościowej. O ile Konwencja w sposób wyraźny obejmuje swym zakresem komunikację AAC, o tyle dostępność informacyjno-komunikacyjna na gruncie ustawy dostępnościowej nie została wprost z nią złączona. Można oczywiście dowodzić, że w polskim porządku prawnym obowiązki dla państwa wynikają także z Konwencji, jednak jak wskazano wyżej, bezsprzecznie jej postanowienia będą traktowane raczej jako wyjściowe i wymagające jakiejś formy doprecyzowania – co w zamyśle jej twórców miała realizować właśnie ustawa dostępnościowa.

Pewnym wyjściem z braku jasnego wskazania zapewnienia form komunikacji AAC może być obowiązek zapewnienia przez podmiot publiczny tzw. dostępu alternatywnego (art. 7 ustawy dostępnościowej). Dodatkowym elementem zabezpieczenia praw osób posługujących się komunikacją AAC jest możliwość: informowania podmiotu publicznego o braku dostępności architektonicznej lub informacyjno-komunikacyjnej, złożenia wniosku o zapewnienie dostępności, wreszcie postępowanie skargowe (rozdział 4 ustawy dostępnościowej). Pomijając w tym miejscu szczegółowe omawianie tego postępowania, warto skonstatować, że paradoksalnie jest to instrument służący zapewnieniu np. możliwości komunikacji AAC niż jej egzekwowaniu (czegoś co już istnieje). Nie kwestionując potrzeby istnienia takiego postępowania, wydaje się, że o wiele lepiej byłoby, aby ustawodawca poszerzył zakres dostępności, niż „przepychał” jego brak do sfery funkcjonowania administracji publicznej i przez to przerzucał ciężar wyegzekwowania (tu: równa się zapewniania) tego prawa od chęci, determinacji i zdolności dochodzenia swoich praw przez osobę posługującą się komunikacją AAC. Lepiej, gdyby faktyczna możliwość skorzystania z prawa była zapewniona pierwotnie niż po zmuszonym postępowaniu.

Ustawa dostępnościowa dotyczy natomiast łączonego w literaturze z komunikacją AAC przekazywania informacji w formie tekstu łatwego do czytania. Tekst łatwy do czytania – o jakim mowa w art. 6 ust. 3 lit. c ustawy dostępnościowej, to nie to samo, co tekst łatwy do czytania i zrozumienia, chociaż należy przyznać, że w literaturze można spotkać twierdzenie, że tekst łatwy do czytania jest nową jakością względem tekstu prostego i pod nazwą tekst łatwy do czytania powinno rozumieć się również tekst bardzo uproszczony, często symboliczny, a więc EtR³⁵.

Ustawodawca wskazał, że tekst łatwy do czytania powinien dotyczyć informacji o zakresie działalności podmiotu i znajdować się na stronie internetowej. Informacja dotycząca działalności podmiotu nie może być jednak tylko łatwa do czytania (np. poprzez stosowanie bezszeryfowego fontu, powiększonych liter, kontrastu itd.), ale także prosta do zrozumienia. Użytkownikami AAC są bowiem nie tylko osoby, które mają kłopoty w ekspresji językowej, lecz także osoby z grupy języka alternatywnego (symbolicznego). I chociaż teksty łatwe do czytania i rozumienia kierowane są głównie do grupy osób z poważnymi trudnościami intelektualnymi, to mogą stanowić one znaczącą pomoc w kontaktach z administracją osób z innymi trudnościami, np. osób starszych, gorzej wykształconych, cudzoziemców³⁶. EtR – jako tekst łatwy nie tylko do czytania, lecz także zrozumienia – wymaga pisania komunikatów zdaniami jednokrotnie złożonymi, używania strony czynnej, unikania kancelaryzmów, stosowania słowniczka pojęć itp.³⁷ Poważnym niedomaganiem ustawy dostępnościowej jest to, że ograniczono informacje w języku prostym tylko do: 1) zakresu działalności podmiotu; 2) strony

³⁵ T. Piekot, *Ruch prostego...*, *passim*.

³⁶ Model realizacji... (maszynopis).

³⁷ <https://www.gov.uk/government/publications/inclusive-communication/accessible-communication-formats#easy-read-and-makaton> (dostęp: 1.09.2022 r.) – na stronie tej podano przykład tekstu w „zwykłym angielskim” i „języku prostym do zrozumienia”:
„Plain English example:

Thank you for your letter asking for permission to put up posters in the library. Before we can give you an answer we will need to see a copy of the posters to make sure they won't offend anyone.

Easy read example:

Thank you for your letter about your poster. We need to see the poster before we put it up. This is because it must not offend anyone. Offend means upset people”.

internetowej podmiotu, i najważniejsze, 3) nie sformułowano standardów informacji prostej, toteż każdy podmiot może nieco inaczej rozumieć to wyrażenie, a jak pokazuje praktyka, często w ogóle go nie rozumie.

5. Podsumowanie i wnioski

Podsumowując, ustawa dostępnościowa w zakresie dostępności jest ważnym krokiem w rozwoju prawa administracyjnego w służbie jednostki (osoby) z niepełnosprawnością. Motywowana była bez wątpienia impulsem ratyfikowania przez Polskę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Nakłada ona na podmioty publiczne wskazane w niniejszym opracowaniu obowiązki dotyczące dostępności. Wraz z ustawą o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych stworzyła kolejną szansę na przełamanie swoistego impasu normatywnego w zakresie regulacji praw osób z niepełnosprawnościami.

Trudno nie dostrzec jednak, że w obszarze dostępności informacyjno-komunikacyjnej ustawa ta jest jednak zaprzepaszczoną szansą. Nie chodzi o negowanie wszystkich jej rozwiązań, ale naukową dyskusję na temat jej daleko idących dysfunkcji.

Akt prawny, który zgodnie z charakterem postanowień Konwencji powinien tworzyć solidne standardy zapewnienia dostępności, w znacznym stopniu skupia się na dostępności architektoniczno-budowlanej (i dobrze, że dotyczy też tego zagadnienia), jednak w dość ograniczony sposób odnosi się do wymogów informacyjno-komunikacyjnych w zakresie użytkowników AAC. To prawda, że ustawodawstwo krajowe nie musi w każdej sytuacji – na kształt relacji prawa unijnego i wtórnego krajowego – „przeszczepiać” postanowień prawa międzynarodowego, ale w tym przypadku przydałoby się właśnie istotne doprecyzowanie, a więc więcej niż tylko ogólne unormowanie niektórych zagadnień dostępności. Wskazana regulacja krajowa – wydaje się – nie poprawi znacząco sytuacji osób z trudnościami w komunikowaniu się, chyba

że ustawodawca zdecyduje się na znaczące sformułowanie standardów działających na korzyść użytkowników AAC.

Bibliografia

- Choduń A., Zieliński M., *Język urzędowy a język urzędników. Precyzja, adekwatność, komunikatywność* [w:] *I Kongres Języka Urzędowego*, 30–31.10.2012 r., Warszawa 2013
- Department of Health UK, *Making written information easier to understand for people with learning disabilities: Guidance for people who commission or produce Easy Read information – Revised Edition 2010*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/215923/dh_121927.pdf (dostęp: 1.09.2022 r.)
- General Comment No 2 (2014)*, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/033/13/PDF/G1403313.pdf?> (dostęp: 1.09.2022 r.)
- KI-I, *Raport nt. austriackich uwarunkowań prawnych i organizacyjnych dotyczących usługi publicznej dla osób mających trudności w komunikowaniu się*, Elementarz AAC urząd przyjazny osobom z trudnościami w komunikowaniu się Nr POWR.04.03.00-00-0131/18, Warszawa 2020 (maszynopis)
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003
- Kurowski K., *Wolności i prawa człowieka i obywatela z perspektywy osób niepełnosprawnych*, Warszawa 2014
- Lawson A., *Article 9: Accessibility* [w:] *The UE Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, red. I. Bantekas, M.A. Stein, D. Anastasiou, Oxford 2018
- Mały słownik języka polskiego*, red. E. Sobol, Warszawa 1997
- Markiewicz-Hoyda H., *Prawna analiza koncepcji dostępności (accessibility)*, PiP 2022/3
- Model realizacji usług publicznych dla osób z trudnościami w komunikowaniu się (o złożonych potrzebach w komunikowaniu się): Elementarz AAC urząd przyjazny osobom z trudnościami w komunikowaniu się*, nr POWR.04.03.00-00-0131/18, Warszawa 2021 (maszynopis)
- Piekot T., *Ruch prostego języka – korzyści i zagrożenia (Standard „plain language” jako język przyjazny obywatelom)* [w:] *I Kongres Języka Urzędowego*, 30–31.10.2012 r., Warszawa 2013
- Roszevska K. [w:] *Raport zespołu prawno-organizacyjnego*, Elementarz AAC urząd przyjazny osobom z trudnościami w komunikowaniu się, nr POWR.04.03.00-

00-0131/18, I. Lipowicz, K. Roszewska, R. Mędrzycki, M. Szmigiero, Warszawa 2020 (maszynopis)

Ustawa o dostępności cyfrowej stron internetowych, red. K. Czaplicki, G. Szpor, Warszawa 2020

Zangari C., Lloyd L.L., Vicker B., *Augmentative and Alternative Communication: An Historic Perspective*, „AAC Augmentative and Alternative Communication” 1994/1

Radosław Mędrzycki [ORCID: 0000-0002-9407-4881] – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego.

Ewa Olejniczak-Szałowska

OBOWIĄZEK INICJATORA REFERENDUM LOKALNEGO DOTYCZĄCY POWIADAMIANIA CZŁONKÓW WSPÓLNOTY SAMORZĄDOWEJ O PRZEDMIOCIE ZAMIERZONEGO REFERENDUM

1. Zagadnienia wprowadzające

Referendum lokalne stanowi, obok wyborów, fundamentalną formę demokracji bezpośredniej w samorządzie terytorialnym. Instytucja referendum lokalnego jako referendum o charakterze *explicite* samorządowym pojawiła się w polskim ustawodawstwie w 1990 r. w wyniku transformacji ustrojowej i reaktywowania samorządu terytorialnego – początkowo na poziomie gminy¹.

Instytucja ta posiada obecnie umocowanie konstytucyjne w art. 170 Konstytucji RP, który stanowi, że członkowie wspólnoty samorządowej

¹ Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95), obecnie ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.). Wcześniej uchwalona ustawa z 6.05.1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum (Dz.U. Nr 14, poz. 83) wprowadziła wprawdzie instytucję referendum lokalnego, jednak w warunkach ustrojowo-politycznych niezakładających istnienia samorządu terytorialnego.

mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Przyznanie członkom wspólnoty samorządowej prawa do referendum lokalnego jest oczywistym przejawem upodmiotowienia mieszkańców, realizacji idei demokracji lokalnej, idei pomocniczości i społeczeństwa obywatelskiego na płaszczyźnie normatywnej. Referendum lokalne, obok wyborów, stanowi fundament koncepcji, że członkowie wspólnoty samorządowej są podmiotem władzy publicznej, podejmującym decyzje w sprawach publicznych².

Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego reguluje ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym³, a w zakresie w niej nieuregulowanym mają odpowiednie zastosowanie przepisy ustawy z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy⁴. Referendum to przybiera postać referendum gminnego, powiatowego albo wojewódzkiego⁵. W świetle art. 2 u.r.l. mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania referendalnego swoją wolę:

- co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki,

² Zob. m.in.: W. Kręcis, W. Taras, *Ustawa o referendum lokalnym*, Kraków 2001, s. 9–13; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 128; E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału w referendum lokalnym. Rozważania na tle ustawodawstwa polskiego*, Łódź 2002, s. 87–112; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 213–214; I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 360 i n.; P. Uziębło, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 42; M. Kasiński, *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawno-polityczne*, Łódź 2009, s. 290 i n.

³ Dz.U. z 2019 r. poz. 741.

⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.

⁵ W literaturze zwraca się uwagę na nieadekwatność tytułu ustawy, która obejmuje regulacją nie tylko instytucję referendum na poziomie lokalnym, lecz także referendum na poziomie regionalnym. Zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, s. 126; E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału...*, s. 57–58.

- w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę,
- w sprawie odwołania organu stanowiącego danej jednostki, a w gminie także wójta, burmistrza, prezydenta miasta,
- w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy.

Ponadto w art. 4c u.s.g. przewidziano referendum w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy.

Głosowanie referendalne polega na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytania albo na dokonaniu wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami.

Prawo do udziału w referendum lokalnym przysługuje tylko tym członkom wspólnoty samorządowej, którzy stale zamieszkują na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego i na podstawie przepisów Kodeksu wyborczego posiadają czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki⁶.

Niezwykle istotne z punktu widzenia niniejszych rozważań jest to, że prawo członków wspólnoty samorządowej do udziału w referendum nie sprowadza się wyłącznie do aktu głosowania, ale obejmuje także, a może przede wszystkim, prawo do inicjowania referendum lokalnego. Na gruncie ustawy o referendum lokalnym prawo do udziału w referendum należy zatem rozumieć szeroko – jako prawo do referendum⁷.

⁶ Na temat cenzusu domicyliu i innych cenzusów wyborczych zob. np. W. Kręcisz, W. Taras, *Ustawa...*, s. 30–37; P. Uziębło, *Ustawa o referendum...*, s. 26–30; K. Skotnicki, *Stale zamieszkanie w gminie jako podstawa wpisu do rejestru wyborców i udziału w wyborach organów gminy oraz referendum gminnym*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014/22, s. 309–316.

⁷ Zob. E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału...*, s. 31–32.

2. Sposoby inicjowania referendum na wniosek mieszkańców

Referendum może być przeprowadzone z inicjatywy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego albo z inicjatywy mieszkańców, która przybiera formę wniosku mieszkańców, przy czym w sprawach odwołania organu stanowiącego rozstrzyga się wyłącznie w trybie referendum przeprowadzonego na wniosek mieszkańców (art. 5 ust. 1 u.r.l.). Wniosek powinien pochodzić od co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu bądź od co najmniej 5% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa. Prawo do inicjowania głosowania ludowego przez samych członków wspólnoty samorządowej trafnie ujmowane jest w literaturze jako wyjątkowo istotny mechanizm wykonywania władzy przez lokalnego suwerena, lokalny zbiorowy podmiot suwerenności⁸.

Problematyka inicjowania referendum przez organ stanowiący j.s.t. nie budzi w doktrynie, judykaturze i praktyce takich niejasności interpretacyjnych jak problematyka inicjowania referendum przez mieszkańców w formie wniosku o przeprowadzenie referendum. Prawodawca określił, kto i w jakim trybie ma prawo wystąpić ze stosowną inicjatywą w imieniu mieszkańców. Podmiot ów został uznany przez ustawodawcę (w art. 11 ust. 1 u.r.l.) za inicjatora referendum i przyznane mu zostały uprawnienia, a także obowiązki, służące do skutecznego wszczęcia postępowania zmierzającego do przeprowadzenia referendum⁹. Decyzja w sprawie przeprowadzenia referendum zapada po dokonaniu weryfikacji wniosku mieszkańców według kryterium zgodności z prawem, o czym poniżej będzie mowa.

Ustawa w art. 11 określa trzy sposoby inicjowania referendum na wniosek mieszkańców:

- 1) przez grupę co najmniej 15 obywateli, posiadających czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego; w gminie może to być grupa 5 obywateli, chyba że

⁸ Zob. szerzej E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału...*, s. 111–112; P. Uziębło, *Ustawa o referendum...*, s. 59; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 220.

⁹ Zob. A. Kisielewicz [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2007, art. 4, s. 64 i n.

- inicjatywa dotyczy utworzenia, połączenia, podziału, zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy, wówczas z inicjatywą wystąpić może jedynie grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy (art. 11 ust. 1a u.r.l.);
- 2) przez statutową strukturę terenową partii politycznej, jeśli działa ona w danej jednostce samorządu terytorialnego;
 - 3) przez organizację społeczną posiadającą osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego.

W mojej ocenie najbliższe paradygmatowi inicjatywy oddolnej jest rozwiązanie pierwsze. Dopuszczenie inicjowania referendum przez struktury partyjne z natury rzeczy rodzi niebezpieczeństwo instrumentalnego potraktowania tej ważnej instytucji demokracji bezpośredniej i wykorzystania jej dla partykularnych celów politycznych, a raczej partyjnych. Przyznanie prawa inicjowania referendum dla organizacji społecznych nie budzi, jak wolno przypuszczać, takich wątpliwości.

Dalsze rozważania będą poświęcone – ze względu na ograniczone ramy niniejszego opracowania – wybranym dyskusyjnym zagadnieniom, które wyłaniają się w toku analizy rozwiązań prawnych, odnoszących się do inicjowania referendum. Do kwestii kontrowersyjnych należy zaliczyć m.in. problem sposobu informowania mieszkańców o przedmiocie zamierzonego referendum w kontekście oceny tego sposobu informowania w toku weryfikacji wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum.

3. Powiadamianie o zamiarze wystąpienia z inicjatywą referendalną. Informacja o zamierzonym referendum

Inicjator referendum jest kluczowym podmiotem, wyposażonym przez przepisy prawa w istotne uprawnienia i obowiązki na każdym etapie procedury referendalnej. Etap inicjowania referendum – w imieniu mieszkańców – jest etapem przygotowawczym, posiadającym funda-

mentalne znaczenie dla powodzenia przedsięwzięcia mającego na celu skuteczne prawnie złożenie wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum. Wniosek ten powinien zawierać pytanie lub pytania referendum albo warianty zaproponowane do wyboru. Pytanie zawarte we wniosku o przeprowadzenie referendum w sprawie utworzenia, połączenia, podziału, zniesienia gminy oraz ustalenia granic powinno określać szczegółowo proponowane zmiany w podziale terytorialnym¹⁰. Jeśli wniosek dotyczy referendum w sprawie samoopodatkowania, w pytaniu należy określić cel lub cele oraz zasady samoopodatkowania.

Postępowanie w sprawie przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców jest wszczęte z chwilą złożenia przez inicjatora referendum powiadomienia na piśmie o zamiarze wystąpienia z inicjatywą referendalną skierowanego do przewodniczącego zarządu danej jednostki samorządu terytorialnego (starosty/marszałka województwa), a w gminie do wójta (burmistrza, prezydenta miasta)¹¹. Inicjator referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego powiadamia o zamiarze wystąpienia z taką inicjatywą również komisarza wyborczego. Organy te niezwłocznie potwierdzają na piśmie otrzymanie powiadomienia. Treść powiadomienia określona jest wyczerpująco w art. 12 ust. 2 u.r.l. Jeśli inicjatorem jest grupa obywateli, w powiadomieniu należy wskazać: nazwiska, imiona, adresy zamieszkania, numery PESEL wszystkich członków grupy oraz osobę będącą jej pełnomocnikiem (oznacza to obowiązek ustanowienia pełnomocnika, może nim być wyłącznie osoba fizyczna, której przysługuje prawo wybierania do organu stanowiącego danej jednostki samorządu). W powiadomieniu należy też określić sprawę, w której ma zostać przeprowadzone referendum.

Powstaje kwestia, jakie skutki powoduje wniesienie powiadomienia, które zawiera wady formalne. Niestety ustawodawca nie uregulował tej kwestii. W doktrynie sformułowano pogląd, że takie powiadomienie

¹⁰ Art. 4c. ust. 5 u.s.g.

¹¹ A. Kisielewicz [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Ustawa...*, art. 13, s. 84; K. Bandarzewski, *Wszczęcie procedury referendum lokalnego i ocena wniosku w sprawie referendum* [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2010, s. 174 i n.

nie odniesie skutku prawnego polegającego na wszczęciu procedury zbierania podpisów mieszkańców pod inicjatywą w sprawie przeprowadzenia referendum¹².

W praktyce referendalnej występują kontrowersje w związku z dekodowaniem treści art. 13 u.r.l. Przepis ten stanowi, że inicjator referendum na swój koszt podaje do wiadomości mieszkańców danej j.s.t. przedmiot zamierzonego referendum, przy czym ta informacja powinna zawierać pytanie lub pytania referendum albo warianty zaproponowane do wyboru, uzasadnienie odwołania organu bądź cel i zasady samoopodatkowania. Rzeczony obowiązek należy postrzegać w kontekście innych obowiązków inicjatora referendum, które polegają na:

- określeniu sprawy, w której ma zostać przeprowadzone referendum, w powiadomieniu o zamiarze wystąpienia z inicjatywą referendalną (art. 12 ust. 2 pkt 3 u.r.l.),
- zamieszczeniu informacji o przedmiocie zamierzonego referendum na kartach, na których zbierane są podpisy mieszkańców popierających wniosek o przeprowadzenie referendum (art. 14 ust. 2 u.r.l.),
- zamieszczeniu pytania lub pytań referendum albo wariantów zaproponowanych do wyboru, celu i zasad samoopodatkowania we wniosku o przeprowadzenie referendum (art. 15 ust. 2 u.r.l.).

Nie rozwijając tego wątku, trzeba zaznaczyć, że w praktyce referendalnej niejednokrotnie zdarzają się rozbieżności w określeniu sprawy proponowanej do rozstrzygnięcia we wniosku o przeprowadzenie referendum i sprawy przedstawionej mieszkańcom na kartach poparcia inicjatywy referendalnej (poparcia wniosku w sprawie przeprowadzenia referendum) oraz w sformułowaniu informacji o zamierzonym referendum podawanej do wiadomości mieszkańcom jeszcze przed zbieraniem podpisów. Dotyczy to głównie formułowania pytań, określania wariantów do wyboru. W orzecznictwie i doktrynie ujawniły się różnice poglądów w odniesieniu do wymogu zachowania tożsamości sprawy proponowanej do rozstrzygnięcia. Zasadniczo zarysowały się dwa stanowiska: pierwsze, bardziej tole-

¹² Tak P. Uziębło, *Ustawa o referendum...*, s. 74–75 oraz K. Bandarzewski, *Wszczęcie procedury...*, s. 177.

rancyjne wobec istniejących rozbieżności, drugie bardziej rygorystyczne. W judykaturze przeważa drugie stanowisko, że „(...) sprawa proponowana do rozstrzygnięcia w drodze referendum, określona we wniosku o przeprowadzenie referendum za pomocą pytań referendum powinna być tożsama ze sprawą, którą wcześniej przedstawiono mieszkańcom na kartach, zabiegając o ich poparcie. (...) A zatem informacja o przedmiocie referendum podana na wspomnianej karcie powinna w zasadzie zawierać pytania powtórzone później we wniosku o przeprowadzenie referendum”¹³.

Podzielam pogląd, że informacja o przedmiocie zamierzonego referendum powinna zawierać wszystkie wymagane prawem elementy i powinna mieć tożsamą treść na wszystkich etapach procesu inicjowania referendum: począwszy już od etapu informowania mieszkańców o zamierzonym referendum (w trybie art. 13 u.r.l.), poprzez informowanie o przedmiocie zamierzonego referendum na kartach, na których inicjator zbiera podpisy mieszkańców popierających inicjatywę, czyli popierających wniosek o przeprowadzenie referendum w danej sprawie (w trybie art. 14 ust. 2 u.r.l.), aż po etap przekazywania przez inicjatora wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum komisarzowi wyborczemu, w przypadku inicjowania referendum odwoławczego, albo przewodniczącemu zarządu j.s.t., a w gminie wójtowi, w przypadku inicjowania referendum w innych sprawach¹⁴.

Na etapie weryfikacji wniosku organ stanowiący j.s.t. powołuje specjalną komisję do sprawdzenia, czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum odpowiada przepisom ustawy. Na etapie decyzyjnym, dysponując opinią komisji, organ stanowiący podejmuje uchwałę o przeprowadzeniu referendum (jeżeli ów wniosek spełnia wymogi ustawy i nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem) albo uchwałę odrzucającą wniosek. Organ stanowiący jest związany treścią wniosku (art. 17 ust. 1 u.r.l.). W przypadku wniosku o przeprowadzenie refe-

¹³ Wyrok NSA w Warszawie z 22.06.1999 r., II SA 1101/99, CBOSA; podobnie wyrok NSA z 17.06.2014 r., II OSK 825/14, CBOSA.

¹⁴ M. Rulka, *Sformułowanie pytania w referendum lokalnym w świetle orzecznictwa*, ST 2018/7-8. Por. też wyrok WSA w Krakowie z 10.02.2012 r., III SA/Kr 121/12, LEX nr 1121666.

rendum odwoławczego badanie prawidłowości wniosku przeprowadza komisarz wyborczy i to on wydaje postanowienie o przeprowadzeniu referendum lub odrzuceniu wniosku mieszkańców (art. 22–24 u.r.l.). Na uchwałę/postanowienie odrzucające wniosek mieszkańców inicjatorowi referendum służy skarga do sądu administracyjnego.

Biorąc powyższe pod uwagę, trzeba podkreślić, że spełnienie wymogów ustawowych na każdym etapie procesu inicjowania referendum ma zasadnicze znaczenie dla pozytywnej weryfikacji wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum, dotyczy to również spełnienia wymagań z art. 13 u.r.l.¹⁵

W świetle przywołanego przepisu podanie mieszkańcom do wiadomości przedmiotu zamierzonego referendum następuje w sposób zwyczajowo przyjęty w gminie, a w powiecie i w województwie – poprzez ogłoszenie w prasie codziennej ogólnodostępnej w danej jednostce samorządu terytorialnego. Zwrot „w sposób zwyczajowo przyjęty” zawiera pojęcie nieostre, niedookreślone, mamy tu do czynienia z przepisem odsyłającym pozasystemowo – odsyłającym do norm pozaprawnych, w omawianym kontekście do reguł „zwyczaju”. Nieprzestrzeganie tych reguł zagrożone jest tymi samymi sankcjami, co nieprzestrzeganie wyraźnie sformułowanych norm prawnych, innymi słowy odesłanie wiąże adresatów normy prawnej¹⁶. Określone zwyczaje nabierają więc doniosłości prawnej¹⁷. Normy pozaprawne mają wspierać i uzupełniać stanowione prawo administracyjne¹⁸. Sformułowanie „prasa codzienna ogólnodostępna”, wbrew pozorom, też nie ma zakresu ostrego i nie jest rozumiane jednolicie. Zarysowany tu problem ma istotne znaczenie prawne, bowiem od zastosowanej interpretacji wskazanych pojęć zależy ocena zgodności z prawem wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum. W praktyce niejednokrotnie dochodzi więc do sporów interpretacyjnych między organem uprawnionym do decydowania w sprawie

¹⁵ K. Bandarzewski, *Wszczęcie procedury...*, s. 180; A. Kisielewicz [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Ustawa...*, art. 13, s. 87.

¹⁶ Zob. bliżej A. Błaś [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 99 i n.

¹⁷ M. Stahl [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2021, s. 275.

¹⁸ A. Błaś [w:] *Prawo...*, red. J. Boć, s. 103.

przeprowadzenia referendum, kwestionującym prawidłowość złożonego wniosku, a inicjatorem referendum. Dodatkowo materia ta znajduje odzwierciedlenie w rozstrzygnięciach nadzorczych wojewodów¹⁹. W rezultacie ciężar ustalenia zakresu treściowego powyższych pojęć przenosi się głównie na grunt orzecznictwa, a po części także doktryny.

Zwyczaj w prawie administracyjnym pojmowany jest jako „pozaprawny nawyk postępowania przestrzegany praktycznie w obrębie danej struktury (jednostki) organizacyjnej administracji, w podobnych sytuacjach i w określonym czasie”²⁰. Można zakładać, że w analizowanym przypadku, w jakimś sensie, mamy do czynienia również z odesłaniem do norm zwyczajowych pojmowanych jako reguły wytworzone poza organizacją administracji – zwyczaj administrowanych²¹.

W praktyce referendalnej rady gmin, a w przypadku referendum odwoławczego – komisarze wyborczy, dokonując weryfikacji wniosku o przeprowadzenie referendum, częstokroć podejmowali decyzje o odrzuceniu wniosku, wskazując jako powód, że inicjator nie podał informacji o zamierzonym referendum w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie; przy czym jako „sposób zwyczajowo przyjęty” traktowano wyłącznie ogłaszanie informacji na tablicy ogłoszeń urzędu gminy, w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej urzędu gminy oraz na tablicach ogłoszeń na terenie sołectw lub innych jednostek pomocniczych. Istotnie do niedawna, także w nauce prawa administracyjnego, wskazywano na ten sposób ogłaszania (np. gminnych przepisów porządkowych)

¹⁹ Zob. np. rozstrzygnięcie nadzorcze nr WN-II.4131.1.43.2014 Wojewody Małopolskiego z 8.12.2014 r. (Dz.Urz. Woj. Małop. poz. 7088), w którym wojewoda zakwestionował legalność uchwały Rady Miasta Nowy Targ o przeprowadzeniu referendum gminnego na wniosek mieszkańców m.in. z tego powodu, że informacja inicjatora o przedmiocie referendum zawarta na portalach internetowych i w lokalnych gazetach nie została podana w sposób zwyczajowo przyjęty, tzn. w formie ogłoszeń (plakatów) wywieszonych na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Miasta, na innych tablicach ogłoszeniowych usytuowanych w różnych częściach miasta, a także na oficjalnej stronie internetowej Miasta Nowy Targ.

²⁰ J. Boć [w:] *Prawo...*, red. J. Boć, s. 105; tak też J. Zimmermann, *Prawo...*, 2005, s. 93.

²¹ J. Boć [w:] *Prawo...*, red. J. Boć, s. 106; zob. też J. Zimmermann, *Prawo...*, 2005, s. 94.

jako sposób zwyczajowo przyjęty²². Nie wyczerpuje to jednak katalogu zwyczajowych sposobów ogłaszania wiadomości przyjętych na danym terenie. Postęp techniczny i zmiany społeczne, rozwój nowych technologii informatycznych, szeroki dostęp do Internetu i upowszechnienie mediów elektronicznych powodują, że zwyczaj też podlega przemianom.

Problem ów został dostrzeżony w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Reprezentatywne w tej materii jest stanowisko kwestionujące pogląd, że „podanie do wiadomości mieszkańców gminy przedmiotu zamierzonego referendum w sposób zwyczajowo przyjęty należy ograniczyć do oficjalnych, związanych z władzami gminy publikatorów takich jak tablice ogłoszeń w urzędzie i sołectwach lub Biuletyn Informacji Publicznej. Współcześnie zwyczajowo akceptowanym sposobem komunikowania się członków społeczności lokalnej i przekazywania między nimi wiadomości są także media społecznościowe (...) oraz prasa i telewizja lokalna. Są to niewątpliwie kanały komunikacji skuteczniejsze niż wywieszanie ogłoszeń na urzędowych tablicach”²³.

Współcześnie można więc mówić o ukształtowaniu się dominującej linii orzeczniczej, w ramach której sądy uznają, że spełniony został prawny wymóg podania informacji o zamierzonym referendum w sposób zwyczajowo przyjęty również wtedy, gdy inicjator umieścił informację w formie elektronicznej w lokalnych portalach internetowych, popularnych wśród mieszkańców portalach społecznościowych oraz przez ogłaszanie informacji o przedmiocie zamierzonego referendum w lokalnych mediach, m.in. w telewizji, radiu, w prasie drukowanej²⁴.

W mojej opinii trafne jest stanowisko prezentowane w wielu judykatach, że „(...) rozpropagowanie w społeczności lokalnej informacji o przedmiocie zamierzonego przez Inicjatora referendum nie jest przecież celem samym w sobie, lecz wyłącznie środkiem zmierzającym do tego, by jak największa liczba członków społeczności lokalnej powzięła wiadomość o zamierzo-

²² Zob. m.in. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 232–234 i cyt. tam literatura; P. Uziębło, *Ustawa o referendum...*, s. 69.

²³ Wyrok WSA w Gdańsku z 1.10.2015 r., III SA/Gd 721/15, LEX nr 1949526.

²⁴ Zob. np. wyrok WSA w Gdańsku z 9.09.2013 r., III SA/Gd 670/13, LEX nr 1534737.

nym referendum i mogła ewentualnie udzielić mu wsparcia, składając podpisy na liście osób popierających, ze świadomością czego konkretnie ma ono dotyczyć²⁵. Podzielam przyjmowane w orzecznictwie szerokie rozumienie treści przepisu art. 13 u.r.l., rozumienie, że istota unormowania zamieszczonego w art. 13 sprowadza się do tego, aby mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego byli poinformowani o zgłoszonej inicjatywie i mogli w sposób prawnie skuteczny wziąć w niej aktywny udział²⁶.

Raz jeszcze warto zaakcentować, że zwyczaj, o którym mowa, nie jest niezmienny – ma charakter lokalny i podlega przeobrażeniom wraz z przemianami społecznymi i cywilizacyjnymi. Norma prawna z art. 13 nadaje zwyczajowi określone skutki prawne, a organ „ustala skonkretyzowane konsekwencje tych skutków”²⁷. Tak więc uznanie przez właściwy organ, że inicjator nie dochował reguł zwyczajowych, prowadzi do skutku w postaci odrzucenia wniosku mieszkańców (skutek prawny) i zaprzepaszczenia ogromnego wysiłku społecznego (negatywny skutek społeczny). Z tych powodów uważam, że ocena stanu faktycznego oraz interpretacja, co jest zgodne z regułami zwyczajowymi, powinna być dokonywana w sposób „liberalny”, z uwzględnieniem zasady, że wszelkie wątpliwości powinny być rozstrzygane na korzyść inicjatora referendum, w szerszej perspektywie chodzi bowiem o ochronę konstytucyjnego prawa członków wspólnoty samorządowej do referendum

²⁵ Wyrok WSA w Lublinie z 4.11.2021 r., III SA/Lu 503/21, LEX nr 3260054; trzeba podkreślić, że znacznie wcześniej taki pogląd wyraził WSA w Gliwicach w wyroku z 12.11.2012 r., IV SA/Gl 881/12, LEX nr 1249873.

²⁶ Tak w wyroku WSA w Gliwicach z 12.11.2012 r., IV SA/Gl 881/12; podobnie wyroki WSA: w Gdańsku z 9.09.2013 r., III SA/Gd 670/13, LEX nr 1534737; w Gorzowie Wielkopolskim z 2.06.2016 r., II SA/Go 287/16, LEX nr 2060448; w Poznaniu z 17.06.2021 r., II SA/Po 382/21, LEX nr 3193040. Takie stanowisko jest również prezentowane w załączniku do uchwały nr 61/2021 Państwowej Komisji Wyborczej z 24.05.2021 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień w sprawie referendum lokalnych dotyczących odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego (M.P. poz. 586); w pkt 10 załącznika znalazł się *passus* w brzmieniu „(...) jednakże wobec braku jednoznacznych przepisów wiążąco precyzujących zwyczajowo przyjęty w danej gminie sposób podawania do publicznej wiadomości, należy uznać za spełniające powyższe wymogi ustawowe ogłoszenie informacji o przedmiocie zamierzonego referendum np. w lokalnych mediach, m.in. w telewizji, radiu albo prasie. Informacje (...) mogą zostać umieszczone także na stronach internetowych dotyczących mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego”.

²⁷ J. Boć [w:] *Prawo...*, red. J. Boć, s. 106.

lokalnego. Orzecznictwo sądów administracyjnych w tej materii wydaje się zmierzać we wskazanym kierunku.

Podobne refleksje towarzyszą interpretowaniu zastosowanego w art. 13 u.r.l. terminu „prasa codzienna ogólnodostępna w danej jednostce samorządu terytorialnego” (powiatowego i wojewódzkiego). W rozumieniu ustawy z 26.01.1984 r. – Prawo prasowe²⁸ „prasa oznacza publikacje periodyczne, które nie tworzą zamkniętej, jednorodnej całości, ukazujące się nie rzadziej niż raz do roku, opatrzone stałym tytułem albo nazwą, numerem bieżącym i datą, a w szczególności: dzienniki i czasopisma, serwisy agencyjne (...), programy radiowe i telewizyjne (...); prasą są także wszelkie istniejące i powstające w wyniku postępu technicznego środki masowego przekazywania (...), upowszechniające publikacje periodyczne za pomocą druku, wizji, fonii lub innej techniki rozpowszechniania (...)”. Tradycyjnie pojęcie prasy codziennej łączone jest z pojęciem „dziennik” w rozumieniu Prawa prasowego²⁹. Artykuł 7 ust. 2 pkt 2 Prawa prasowego stanowi, że „dziennikiem jest ogólnoinformacyjny druk periodyczny lub przekaz za pomocą dźwięku oraz dźwięku i obrazu, ukazujący się częściej niż raz w tygodniu”. W orzecznictwie można spotkać stanowisko odmienne, w mojej opinii trafne, w świetle którego pojęcie „prasa codzienna ogólnodostępna” nie musi być utożsamiane z pojęciem „dziennik”, ale przy zastosowaniu wykładni językowej może być ujmowane szerzej, jako „tytuł prasowy na bieżąco (codziennie) ogólnodostępny na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego”³⁰.

4. Konkluzje

Instytucja referendum lokalnego, mająca bezpośrednie zakotwiczenie w Konstytucji RP, powinna służyć urzeczywistnianiu prawa członków wspólnot samorządowych do udziału w decydowaniu o sprawach pub-

²⁸ Dz.U z 2018 r. poz. 1914.

²⁹ Taki pogląd wyraża P. Uziębło, który wskazuje, że pojęcie prasy codziennej należy utożsamiać z pojęciem dziennika przyjętym w Prawie prasowym i podkreśla, że „za prasę codzienną trzeba uznać każdą gazetę, która ukazuje się częściej niż raz w tygodniu” – P. Uziębło, *Ustawa o referendum...*, s. 70.

³⁰ Wyrok WSA w Lublinie z 4.11.2021 r., III SA/Lu 503/21, LEX nr 3260054.

licznych ich dotyczących. Aby decyzje były podejmowane w sposób świadomy, zgodny z wolą i interesami podmiotów uczestniczących w procesach decyzyjnych, niezbędne jest przede wszystkim dostarczenie rzetelnych i jak najbardziej precyzyjnych informacji o przedmiocie zamierzonego referendum. To warunek *sine qua non* podjęcia racjonalnej decyzji w sprawie poparcia wniosku o przeprowadzenie referendum, udziału w głosowaniu referendalnym i w konsekwencji wyrażenia w nim rzeczywistej woli. Z tych względów tak istotne jest właściwe sformułowanie pytania referendalnego (lub wariantów do wyboru) oraz tożsamość sprawy proponowanej do rozstrzygnięcia w informacji o przedmiocie referendum, kierowanej przez inicjatora referendum do mieszkańców, we wniosku o przeprowadzenie referendum i sprawy przedstawionej mieszkańcom na kartach do głosowania. Ponadto istotne znaczenie ma szerokie upowszechnienie informacji o zamierzonym referendum, aby dotarła ona do jak największego grona zainteresowanych. W mojej ocenie ukształtowane i przedstawione w niniejszym opracowaniu linie orzecznicze sądów administracyjnych sprzyjają spełnieniu owych warunków.

Przepisy analizowanego tu art. 13 u.r.l. powinny być interpretowane w sposób, który nie stwarza nieuzasadnionych, nadmiernych komplikacji i przeszkód w korzystaniu przez członków wspólnoty samorządowej z konstytucyjnego prawa do referendum lokalnego.

Bibliografia

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999
- Bandarzewski K., *Wszczęcie procedury referendum lokalnego i ocena wniosku w sprawie referendum* [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i polityczne*, red. M. Stec, K. Małyś-Sulińska, Warszawa 2010
- Czaplicki K.W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2007
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001
- Kasiński M., *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawnopolityczne*, Łódź 2009

- Kręcis W., Taras W., *Ustawa o referendum lokalnym*, Kraków 2001
- Olejniczak-Szałowska E., *Prawo do udziału w referendum lokalnym. Rozważania na tle ustawodawstwa polskiego*, Łódź 2002
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1998
- Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2021
- Rulka M., *Sformułowanie pytania w referendum lokalnym w świetle orzecznictwa*, ST 2018/7–8
- Skotnicki K., *Stale zamieszkanie w gminie jako podstawa wpisu do rejestru wyborców i udziału w wyborach organów gminy oraz referendum gminnym*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014/22
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007
- Uziębło P., *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2008
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005

Orzecznictwo

- Wyrok NSA w Warszawie z 22.06.1999 r., II SA 1101/99, CBOSA
- Wyrok NSA z 17.06.2014 r., II OSK 825/14, CBOSA
- Wyrok WSA w Gdańsku z 9.09.2013 r., III SA/Gd 670/13, LEX nr 1534737
- Wyrok WSA w Gdańsku z 1.10.2015 r., III SA/Gd 721/15, LEX nr 1949526
- Wyrok WSA w Gliwicach z 12.11.2012 r., IV SA/Gl 881/12, LEX nr 1249873
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 2.06.2016 r., II SA/Go 287/16, LEX nr 2060448
- Wyrok WSA w Krakowie z 10.02.2012 r., III SA/Kr 121/12, LEX nr 1121666
- Wyrok WSA w Lublinie z 4.11.2021 r., III SA/Lu 503/21, LEX nr 3260054
- Wyrok WSA w Poznaniu z 17.06.2021 r., II SA/Po 382/21, LEX nr 3193040

Ewa Olejniczak-Szałowska [ORCID: 0000-0002-6497-2517] – doktor habilitowany nauk prawnych, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji.

Aleksandra Puczek

UMOWY CYWILNOPRAWNE W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM I PRAKTYCE ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ JAKO INSTRUMENTY SŁUŻĄCE JEDNOSTCE I WSPÓLNOCIE

1. Wstęp

Z umowami cywilnoprawnymi wykorzystywanymi w administrowaniu łączy się temat pogranicza i rozgraniczenia prawa administracyjnego i cywilnego, podkreślający w szczególności odmienności tych dwóch systemów i nadal z pewną rezerwą wskazujący na możliwość stosowania tych form prawnych przez organy administracji publicznej. Z tego powodu trudno też na pierwszy rzut oka uznać je za instrumenty mające służyć jednostkom i wspólnocie w prawie administracyjnym.

Zwracając jednak uwagę na odmienności systemu administracyjnoprawnego i publicznoprawnego, nie sposób jednak zaprzeczyć, że w działaniach administracji publicznej na pierwszym miejscu stoją wartości istotne dla państwa, jego organów i jednostek wskazujące na społeczne działanie administracji. Obejmują one m.in. poszanowanie interesu publicznego, uczciwość, demokrację, a także odpowiedzialność i humanistyczne traktowanie człowieka. W tym też zakresie pozwalają na odejście od kryteriów wydajności i uza-

sadniają je na rzecz budowy zaufania do administracji i przeświadczenia, że jest ona stworzona dla ludzi i ma im służyć¹. Jednym ze środków umożliwiających wykonywanie przez administrację jej zadań są bez wątpienia umowy cywilnoprawne, które jak zauważa J. Boć, nie stanowią w działaniach administracji oddania pola tradycyjnie przypisywanego prawu administracyjnemu, ale inteligentny wybór organów służący lepszemu zaspokojeniu interesu publicznego². W tym ujęciu, jak zauważa B. Jaworska-Dębska, administracja rezygnuje ze swojej uprzywilejowanej pozycji wobec jednostki na rzecz współdziałania z nią³.

Z tego względu można zauważyć, że umowy cywilnoprawne wpisują się w koncepcję służenia przez prawo administracyjne i administrację jednostkom oraz wspólnocie zwłaszcza w sferze, gdzie wykonuje ona zadania publiczne zaspokajające potrzeby społeczne. Relacja oparta na służeniu jest możliwa przez to, że umowy cywilne umożliwiają organom administracji publicznej:

- a) względne zrównanie pozycji i jednostki przez odejście od form władczych;
- b) lepsze wykonywanie zadań przez współdziałanie z podmiotami spoza jej sfery i tym samym zwiększenie efektywności i rozeznania w potrzebach jednostek i wspólnot.

¹ Por. szerzej J. Boć, *Interes jednostki w prawie ochrony środowiska naturalnego*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1983/XVI; J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1985/827(CXXXVIII), s. 58 i n.; J. Boć, *Działalność konsensualna (dwustronna i wielostronna)* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017, s. 237.

² J. Boć, *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna* [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 366.

³ B. Jaworska-Dębska, *Umowy we współczesnej administracji* [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008, s. 14 i n.

2. Umowy cywilnoprawne jako instrumenty służenia przez prawo administracyjne jednostkom i wspólnocie

Jak sama nazwa wskazuje, ciężar regulacji umów cywilnoprawnych spoczywa co do zasady na prawie prywatnym, wykorzystanie ich jednak w stosunkach administracyjnych skutkuje poddaniu ich regulacjom wynikającym z prawa administracyjnego. Z tego też powodu można je również uznać za instrumenty prawa administracyjnego służące jednostkom i wspólnocie. W wielu przypadkach prawo administracyjne modyfikuje je już tak dalece, że znacząco odbiegają one od swojego cywilnoprawnego pierwowzoru.

Wartość umów cywilnoprawnych zauważa przede wszystkim sam ustawodawca. Wielokrotnie same ustawy prawa administracyjnego odwołują się do nich jako do instrumentu mogącego regulować stosunki zewnętrzne administracji oraz spełnianie jej funkcji. Przykładowo art. 3 u.g.k. wprost wskazuje, że administracja (w tym wypadku samorząd terytorialny) może powierzać wykonywanie zadań użyteczności publicznej podmiotom zewnętrznym (tj. niezależnym organizacyjnie, gospodarczo i majątkowo) na podstawie umów. Z regulacji tej wynika, że odbywa się to na zasadach ogólnych z wykorzystaniem umowy cywilnoprawnej, która jest podstawą powierzenia wykonywania gminnych zadań, z uwzględnieniem przepisów o finansach publicznych i przepisów o zamówieniach publicznych⁴. Umowy cywilnoprawne charakterystyczne są również w typowych stosunkach gospodarczych,

⁴ Można w oparciu o to uznać, że ustawodawca określił dwa sposoby realizacji gminnych zadań użyteczności publicznej, gdy realizacja zadań zostaje przekazana podmiotowi niezależnemu organizacyjnie, gospodarczo i majątkowo od gminy. Wówczas odbywa się to na zasadach ogólnych z wykorzystaniem cywilnoprawnej umowy, która jest podstawą powierzenia wykonywania gminnych zadań. Z treści art. 3 ust. 1 u.g.k. wynika, że wtedy uwzględnić należy również przepisy ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.) oraz przepisy o zamówieniach publicznych (ustawa z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.), co modyfikuje te umowy. Drugą możliwą sytuacją jest wykonywanie przez gminę zadań komunalnych we własnym zakresie, tj. przez utworzoną w tym celu własną jednostkę organizacyjną. Wówczas podstawą powierzenia wykonywania zadań jest sam akt organu

w jakich występuje administracja na podstawie m.in. art. 14 u.g.n. Podstawa w związku z tym stosowania umowy cywilnoprawnej, jako formy działania administracji, wynika wyraźnie z przepisu prawa, nie zaś z domniemania⁵, co wymaga istnienia normy prawa administracyjnego.

Takie rozwiązania nie stanowią jedynie swego rodzaju inkrustacji prawa administracyjnego elementami z prawa cywilnego, lecz prowadzą do powstania nowych rozwiązań i jakości. Umowa cywilnoprawna wykorzystywana przez administrację publiczną nie jest mianowicie poddana tylko reżimowi prawa cywilnego, ale jednocześnie regulacjom administracyjnoprawnym, które w tym zakresie modyfikują, dostosowując ją do realiów administracyjnoprawnych, wynikającą z prawa cywilnego zasadę swobody umów, poddając ją ograniczeniom. Stąd też słusznie wobec braku funkcjonowania w prawie (choć wyróżniana jest w orzecznictwie i literaturze) umowy administracyjnej uznać należy takie umowy za odmiany czy podtypy klasycznych umów cywilnoprawnych.

Znamienne jest, że umowy te różnią się od siebie wpływem prawa administracyjnego na ich treść, przez co moim zdaniem można wymienić umowy, które są cywilnoprawne i poddane wpływowi prawa administracyjnego (jak np. umowy sprzedaży, dzieła, zlecenia, regulowane przepisami Kodeksu cywilnego i jedynie w koniecznym zakresie dostosowane do realiów administracyjnoprawnych), ale również te uregulowane w prawie administracyjnym, na które subsydiarnie, wobec szerokiego uregulowania ich odrębnie w prawie administracyjnym, wpływ mają normy cywilnoprawne (np. umowa partnerstwa publiczno-prywatnego, koncesja na roboty budowlane itd.). Stąd też mówiąc o umowach cywilnoprawnych z perspektywy wykorzystania ich

gminy powołujący do życia tę jednostkę i określający przedmiot jej działania (wyrok WSA w Szczecinie z 22.08.2013 r., II SA/Sz 274/13, LEX nr 1377152).

⁵ M. Bitner, M. Kulesza, *Zasada legalizmu a zdolność kontraktowa jednostek samorządu terytorialnego*, ST 2009/6, s. 5 i n.; D. Fleszer, *Umowne powierzenie realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej jako forma prywatyzacji wykonywania zadań publicznych*, ST 2021/7–8, s. 35, a także wyrok SN z 27.09.2001 r., IV CKN 196/01, LEX nr 52798.

w działalności administracji, można uznać je, w świetle tych uwag, za instytucje występujące w prawie administracyjnym i przez to w praktyce administracji publicznej.

Mając na względzie taką naturę umów cywilnoprawnych na tle prawa administracyjnego, można wywieść, że z jednej strony umożliwiają one funkcjonowanie administracji w obrocie gospodarczym (w sferze *dominium*), ale też jak wynika z wcześniej powołanych regulacji prawnych, są one instrumentem wykorzystywanym przez organy administracji publicznej w celu zaspokajania potrzeb jednostek i wspólnoty. Dotyczy to w szczególności również funkcji świadczącej administracji. W tym zakresie na mocy umów cywilnoprawnych dochodzi do prywatyzacji polegającej najczęściej na przekazaniu realizacji funkcji administracji podmiotom prywatnym, które działają w jej imieniu przy zachowaniu przez nią odpowiedzialności nie tylko za jakość, lecz także za dostępność tego rodzaju świadczeń (prywatyzacja *sensu largo*)⁶.

Z punktu widzenia służebnej roli administracji i charakteru prawa administracyjnego istotne jest, że wykorzystywanie umów cywilnoprawnych przez administrację w tej sferze działalności nigdy nie jest ukierunkowane na zysk. Tym samym w pełni mogą się wpisywać w pojęcie użyteczności publicznej. Wskazuje to na odmiennność ich wykorzystania w prawie cywilnym i administracyjnym, jednocześnie jednak ma charakter umowy cywilnoprawnej jako instrumentu wykorzystywanego w prawie administracyjnym, przez co staje się ona nie tylko instrumentem niewładczym, jednocześnie służącym administracji i jednostkom spoza jej sfery.

⁶ A. Jaxa-Dębicka, *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Warszawa 2008, s. 118–119.

3. Pozytywne skutki wykorzystywania umów cywilnoprawnych w prawie administracyjnym i przez administrację publiczną – demokratyzacja, indywidualizacja i efektywność

Umowy administracyjnoprawne służą w szczególności nie tylko organom administracji w dostosowaniu swoich działań do wymogów efektywności, lecz także w szczególności są instrumentem prywatyzacji zadań publicznych przez umożliwienie ich wykonywania podmiotom spoza sfery administracji publicznej. Dochodzi tym samym do zbudowania możliwości elastycznego i adekwatnego (dostosowanego do rzeczywistych potrzeb) zaspokajania potrzeb jednostek i wspólnoty. Można w związku z tym stwierdzić, że wykorzystanie umów cywilnoprawnych spełnia (w odróżnieniu od władczych form działania administracji publicznej) wymogi demokratyzacji, indywidualizacji i efektywności wykonywania zadań publicznych przez administrację.

Wybór umowy cywilnoprawnej na instrument wykonywania zadań administracji wobec jednostki i wspólnoty bez wątpienia służy demokratyzacji tego procesu (a tym samym i deetatyzacji oraz dekomunalizacji). Rozumieć przez to należy rozszerzający się zakres współistnienia i współdziałania podmiotów administracji publicznej z podmiotami niepublicznymi oraz wynikający z niego współdział tych podmiotów w realizowaniu zadań publicznych, które jednocześnie nie tracą publicznego charakteru⁷. W proces zaspokajania potrzeb jednostki i zbiorowości przez umowę nie zostaje jedynie zaangażowana administracja publiczna, ale również podmioty zewnętrzne, dochodzi wówczas do kooperacji sektora publicznego i sektora prywatnego. Dzięki temu ma miejsce dopuszczenie do wykonywania zadań publicznych podmiotów mających w tym zakresie jak najlepsze predyspozycje.

Za M. Stahl można powtórzyć, że proces ten przybiera formę m.in.: przekazywania zadań publicznych na rzecz podmiotów niepublicznych

⁷ T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 186.

lub dopuszczania ich do realizowania tych zadań, prywatyzacji związanej z przekazywaniem zadań i funkcji publicznych na rzecz podmiotów niepublicznych czy podejmowania przedsięwzięć publiczno-prywatnych⁸. Dochodzi tym samym do decentralizacji administracji publicznej i maksymalnego zbliżenia administracji do obywatela, zgodnie z zasadą subsydiarności⁹. Zbiorowość i jednostka może być dzięki takim umowom nie tylko usługobiorcą, lecz także podmiotem będącym usługodawcą, co zwiększa skuteczność takich działań i pozostałe wymogi prawidłowości takich umów.

Demokratyzacja umożliwia zaś indywidualizację wykonywania zadań publicznych przez administrację publiczną, tj. dostosowanie do potrzeb jednostki i wspólnoty. Jak się zauważa, prawo administracyjne powinno już z założenia dopuszczać posługiwanie się przez administrację publiczną takimi formami działania i rozstrzygania, które są niezbędne do odpowiedniego wykonywania zadań publicznych. Taką właśnie adekwatną dla wykonywania funkcji regulacyjnej formą jest umowa cywilna¹⁰. Nie można zaprzeczyć, że umowy cywilnoprawne umożliwiają administracji publicznej szybkie i dostosowane do zmieniających się okoliczności działanie na korzyść interesu publicznego. Dzięki tym formom może ona odpowiadać na zmieniające się dynamiczne potrzeby jednostek oraz wspólnot. Wykorzystanie umów cywilnoprawnych w administracji publicznej wpływa na ukierunkowane stymulowanie rozwoju sektora publicznego w sposób wykorzystujący prywatny kapitał, *know-how*, często znacznie lepiej orientujący się w potrzebach podmiotów zewnętrznych i w sposobach ich zaspokajania.

Powyższe prowadzi do skutku wyznaczanego umowom cywilnoprawnym, jakim ma być w szczególności zwiększanie efektywności. Dzięki umowie cywilnoprawnej zadania administracji wykonywane są w spo-

⁸ M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 100.

⁹ M. Romaniak, *Przekazywanie przez jednostki samorządu terytorialnego prowadzenia szkół podmiotom prywatnym jako przejaw prywatyzacji zadań administracji publicznej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2010/2, s. 9; P. Wilczyński, *Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2002/2, s. 51.

¹⁰ J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 250 i n.

sób zapewniający odpowiedni poziom świadczenia, jak również szybkość zaspokojenia potrzeb. Nie ulega wątpliwości, że wykorzystanie tych form działania służy optymalnemu wykorzystaniu dostępnych środków w celu maksymalizacji usług publicznych, poprawie ich dostępności i jakości¹¹.

Tak ujęta rola umów cywilnoprawnych w sferze działania administracji publicznej możliwa jest do zrealizowania w szczególności, gdy spełnione zostaną łącznie wymogi: elastyczności, kooperacji, przejrzystości i akceptacji¹². W pewnych jednak sytuacjach jej wykorzystanie jest utrudnione nie tylko przez patologie towarzyszące wykorzystaniu tej formy prawnej działania administracji, lecz także z uwagi na naturalne ograniczenia, wynikające w szczególności z wykorzystywania jej przez administrację publiczną.

4. Przeszkody i zagrożenia związane z wykorzystywaniem umów cywilnoprawnych w działalności administracji publicznej

Wykorzystywanie umów cywilnoprawnych w zakresie realizacji przez administrację publiczną jej zadań służących jednostkom i wspólnocie ma swoje źródło przede wszystkim w poddaniu ich reżimowi prawa administracyjnego, jak również wynikających z tego powodu problemów dotyczących ustalenia odpowiedzialności za realizację zadań nimi objętych. Przede wszystkim to ustawodawca decyduje o tym, kiedy jest możliwe wykorzystywanie umowy cywilnej w działalności administracji publicznej. Ograniczenia wynikają zarówno z charakteru zadań, jak i uregulowań kompetencji organów administracji publicznej.

¹¹ E. Knosala, *Zadania publiczne, formy organizacyjno-prawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego* [w:] *Koncepcja...*, red. J. Zimmermann, s. 123.

¹² A. Kubiak-Kozłowska, *Formy konsensualne w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Koncepcja...*, red. J. Zimmermann, s. 443.

Granice wykorzystania umów cywilnoprawnych w praktyce organów administracji publicznej mogą wynikać z tych samych okoliczności co granice prywatyzacji, tj. ze względów prawnych, politycznych, ekonomicznych i społecznych. W ustawodawstwie istnieją także takie rodzaje zadań, które nie mogą zostać sprywatyzowane w określonym czasie ze względu na swoją doniosłość społeczną, wagę dla ustroju państwa lub jego bezpieczeństwa. Są również dziedziny, których prywatyzacja jest hamowana przez zasady prawa (w tym konstytucyjne), jak: równości, sprawiedliwości społecznej czy demokracji¹³. Wskazuje się w związku z tym, że pewna kategoria zadań publicznych nie powinna być objęta procesem prywatyzacji. Dotyczy to tradycyjnych zadań o charakterze reglamentacyjno-porządkowym związanych z ochroną dóbr publicznych, np. nakazów i zakazów dla użytkowników dróg publicznych, ograniczeń wynikających z przepisów sanitarno-porządkowych w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa sanitarnego, form racjonowania wody, energii, odpadów komunalnych czy zadań w zakresie kształtowania i realizacji polityki przestrzennej w gminie¹⁴. Podobną funkcję pełni również ograniczenie przez ustawodawcę możliwości korzystania z umów cywilnych jedynie w pewnym wycinku działalności administracji (jak m.in. w art. 22 ust. 1 u.t.z.).

Mając na względzie powyższe uwagi oraz konieczność przewidzenia podstawy prawnej dla wykorzystania umów cywilnych, nie można mówić o swobodzie organów administracji do zawierania umów – w każdej sytuacji wymagana jest podstawa prawna do ich zawierania. Chociaż zgodnie z doktryną podstawą do ich zawierania w sferze zaspokajania potrzeb publicznych może być norma zadaniowa, niekoniecznie zaś kompetencyjna, to nadal nie oznacza to, że umowa może być wykorzystywana w każdej sytuacji¹⁵.

¹³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 122.

¹⁴ L. Zacharko, *Poglądy doktryny nt. granic prywatyzacji zadań publicznych gminy* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica 21–23 maja 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2001, s. 493.

¹⁵ Por. A. Trela, *Powierzanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej a swoboda zawierania umów*, RPEiS 2015/3, s. 243; D.R. Kijowski, *Ucieczka administracji publicznej w sferę prawa cywilnego* [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej*.

Powyższe powoduje, że nie sposób mówić w przypadku takich umów o swobodzie kontraktowej. Ograniczenia wprowadzone prawem administracyjnym dotyczą zasad wyboru kontrahenta, a także ograniczenia swobody ustalenia warunków i wykonania umowy. O ile zapewniają one transparentność i zachowanie konkurencyjności, o tyle mogą również wpływać na limitowanie możliwości wykorzystania tej formy.

Podobnie sam fakt regulowania tych umów przy pomocy norm bezwzględnie obowiązujących może w tym zakresie zniechęcać kontrahenta do łączenia się taką więzią z organem administracji publicznej. W konsekwencji dochodzi, co zrozumiale, nie tylko do ograniczenia swobody organu, który musi działać na podstawie i w granicach prawa, lecz także kontrahenta spoza sfery administracji publicznej (który wręcz czasami nie ma innej możliwości, jak tylko uzyskać daną usługę dzięki zawarciu umowy). Tym samym w założeniu równorzędności kontrahentów w takich sytuacjach nadal utrzymuje się nadrzędność organów administracji publicznej, przez co często umowy, choć określone jako cywilnoprawne, mogą stanowić zawołowany mechanizm ingerencji administracji. Organy administracji publicznej, wykorzystując formy prawa prywatnego, w dalszym ciągu są związane przepisami prawa publicznego i występują w interesie publicznym. Stąd też, mimo że umowa cywilna zakłada równość stron, przepisy prawa administracyjnego dają podstawę do wzmocnienia podmiotów publicznych w tych relacjach. Zapewniają im uprawnienia o charakterze koordynacyjnym, nadzorującym i kontrolnym¹⁶, przez co wręcz można mówić o dominacji podmiotów publicznych¹⁷.

Osobną kwestią budzącą wątpliwości jest odpowiedzialność za realizację zadań przy pomocy umowy cywilnej. W rzeczywistości dochodzi tutaj do pewnego rozłamu odpowiedzialności – zadanie wykonuje faktycznie

Księga Jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Jackowi Langowi, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009, s. 195.

¹⁶ B. Popowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne w świetle koncepcji „ciągu działań prawnych” i jej wpływ na ocenę umowy o PPP* [w:] *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, red. L. Kieres, Wrocław 2007, s. 155; J. Jacyszyn, T. Kalinowski, *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Warszawa 2006, s. 28.

¹⁷ J. Jacyszyn, T. Kalinowski, *Komentarz...*, s. 28.

kontrahent administracji, lecz nadal to administracja ponosi z tego tytułu odpowiedzialność. Dochodzi do warunkowego uwolnienia się państwa od odpowiedzialności za wykonanie zadania i przeniesienia jej na struktury społeczne, które dobrowolnie podjęły się wykonawstwa tego zadania. Jest to jednak wyłącznie odpowiedzialność wobec organu będącego stroną umowy, natomiast w stosunku do jednostki i wspólnoty nadal w takiej sytuacji odpowiada prawnie administracja publiczna. Powoduje to, że jednostka mająca być beneficjentem wykonywanego zadania, nie ma na gruncie takiej umowy praw podmiotowych czy też nie powstają na jej gruncie interesy chronione prawnie. Może mieć jedynie interes faktyczny, wyrażający się wolą, aby podmiot prywatny wykonał zadania objęte taką umową. Jednostka nie może jednak w takiej sytuacji kierować swoich żądań do faktycznego wykonawcy zadania (tj. kontrahenta umownego organu administracji publicznej), ale wyłącznie do podmiotów publicznych, które w tym zakresie odpowiadają wobec niej gwarancyjnie¹⁸.

Z powyższymi wątpliwościami koreluje ściśle kwestia też kontroli zawierania i wykonywania takich umów, która wskazuje na hybrydowość przyjętych rozwiązań i poddanie ich właśnie równolegle regulacji administracyjnoprawnej i cywilnoprawnej (administracji skarbowej, regionalnej izby obrachunkowej, Najwyższej Izby Kontroli, a także sądów powszechnych i administracyjnych oraz Krajowej Izby Odwoławczej). Chociaż zasady jawności, rzetelności, kierowania się interesem publicznym i dobrem wspólnym – istotne w stosunkach umownych – nie są często wymienione w ustawach, to wskazane w Konstytucji RP wiążą administrację również w stosunkach kontraktowych, umożliwiając wielowątkową kontrolę wykorzystania tej formy działania. Takie jednak uregulowania nie rozwiązują problemu zarówno skomplikowanego modelu kontroli, jak i konieczności w tym zakresie budowania go w oparciu o wiele aktów prawnych, które nie czynią tego w sposób jednolity¹⁹.

¹⁸ Z. Leoński, *Problemy prywatyzacji administracji publicznej a ochrona praw jednostki* [w:] *Jednostka...*, red. E. Ura, s. 268; S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa 1994, s. 95 i n.

¹⁹ D.R. Kijowski, *Czy cywilnoprawne formy działania administracji cywilizują jej podejście do spraw obywateli?* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa*

Pomimo też istnienia bogatej przez to siatki instytucjonalnych i proceduralnych rozwiązań służących kontroli zawierania i wykonywania umów cywilnoprawnych nadal wiele obszarów z nimi związanych, w tym też w szczególności usług świadczonych w oparciu o te umowy, pozostaje poza kontrolą, w tym zwłaszcza sądów administracyjnych. Pozbawia się przez to jednostkę (zarówno świadczącą takie usługi, jak i korzystającą z nich) należytej ochrony prawnej, pozostawiając wyłącznie drogę przed sądami powszechnymi, która jest często niedostosowana do specyfiki mimo wszystko administracyjnoprawnego charakteru stosunku umownego. Budzi to poważne wątpliwości właśnie z uwagi na przejście przez podmioty zewnętrzne świadczące usługi za administrację przeważającej części ryzyka ekonomicznego wynikającego z takiego stosunku.

5. Zakończenie

Pomimo powyżej zarysowanych wątpliwości analiza orzecznictwa i doktryny wskazuje, że wykorzystanie umów cywilnoprawnych w działaniach administracji nie generuje wielu problemów i patologii. Wspomniane problemy dotyczą zwłaszcza wyborów kontrahenta i następnie ewentualnych sporów dotyczących rozliczeń umowy.

Umowy cywilnoprawne stanowią w świetle powyższych rozważań wyraz zrozumienia dla potrzeb społecznych, które wymagają szerokiego wachlarza prawnych form działania administracji, nieograniczonych wyłącznie do form *stricte* administracyjnoprawnych, ale i mieszanych.

W świetle zmieniającej się rzeczywistości zasadne jest zwiększanie roli umów cywilnoprawnych, przy zachowaniu zarówno konsekwencji wprowadzanych rozwiązań, jak i równowagi ze specyfiką zadań, jakich dotyczą. Obejmuje to konieczność uwzględniania w regulacjach prawno-administracyjnych dopuszczających formy umowy cywilnoprawnej też specyfiki prawa administracyjnego i administracji publicznej. Wydaje się, że uormowania powinny uwzględniać bariery wynikające z odpo-

wiedzialności ekonomicznej, zarówno administracji, jak i kontrahenta, w tym też ryzyko ekonomiczne związane z tego typu działalnością, jak również ograniczenia wynikające z zasad konkurencji, ochrony interesu społecznego oraz nierówności stron takich stosunków, wynikających z poddania tych form reżimowi prawa administracyjnego.

Bibliografia

- Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa 1994
- Bitner M., Kulesza M., *Zasada legalizmu a zdolność kontraktowa jednostek samorządu terytorialnego*, ST 2009/6
- Boć J., *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna* [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003
- Boć J., *Działalność konsensualna (dwustronna i wielostronna)* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013 i 2017
- Boć J., *Interes jednostki w prawie ochrony środowiska naturalnego*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1983/XVI
- Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1985/827(CXXXVIII)
- Fleszer D., *Umowne powierzenie realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej jako forma prywatyzacji wykonywania zadań publicznych*, ST 2021/7–8
- Jacyszyn J., Kalinowski T., *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Warszawa 2006
- Jaworska-Dębska B., *Umowy we współczesnej administracji* [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008
- Jaxa-Dębska A., *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Warszawa 2008
- Kijowski D.R., *Czy cywilnoprawne formy działania administracji cywilizują jej podejście do spraw obywateli?* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr. hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2008
- Kijowski D.R., *Ucieczka administracji publicznej w sferę prawa cywilnego* [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga Jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Jackowi Langowi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009

- Kijowski D.R., *Umowy w administracji publicznej* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005
- Knosala E., *Zadania publiczne, formy organizacyjno-prawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007
- Kubiak-Kozłowska A., *Formy konsensualne w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007
- Leoński Z., *Problemy prywatyzacji administracji publicznej a ochrona praw jednostki* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica 21–23 maja 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2001
- Popowska B., *Partnerstwo publiczno-prywatne w świetle koncepcji „ciągu działań prawnych” i jej wpływ na ocenę umowy o PPP* [w:] *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, red. L. Kieres, Wrocław 2007
- Romaniak M., *Przekazywanie przez jednostki samorządu terytorialnego prowadzenia szkół podmiotom prywatnym jako przejaw prywatyzacji zadań administracji publicznej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2010/2
- Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 100
- Starościak J., *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957
- Trela A., *Powierzanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej a swoboda zawierania umów*, RPEiS 2015/3
- Wilczyński P., *Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2002/2
- Zacharko L., *Poglądy doktryny nt. granic prywatyzacji zadań publicznych gminy* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica 21–23 maja 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2001
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008

Orzecznictwo

Wyrok SN z 27.09.2001 r., IV KKN 196/01, LEX nr 52798

Wyrok WSA w Szczecinie z 22.08.2013 r., II SA/Sz 274/13, LEX nr 1377152

Aleksandra Puczko [ORCID: 0000-0002-9929-0196] – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego.

Dominika Skoczyła

AKSJOLOGICZNY WYMIAR E-ADMINISTRACJI I CYBERBEZPIECZEŃSTWA W KONTEKŚCIE POTRZEB JEDNOSTKI I WSPÓLNOTY

1. Wprowadzenie

Współcześnie determinanty rozwoju państwa są związane z efektywnym i skutecznym wykorzystaniem nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) w sferze publicznej. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywa administracja publiczna, a ściślej prawo administracyjne. W tym miejscu, w ślad za I. Niżnik-Dobosz, należy potwierdzić, że to właśnie „rozwój cywilizacyjny stał się determinantą powstania prawa administracyjnego, a także kształtowania się ustroju, celów i zadań publicznych”¹.

W nurcie tych rozważań na uwagę zasługują czynniki, które mają obecnie największy wpływ na aksjologiczny wymiar prawa administracyjnego. Istotne znaczenie mają potrzeby społeczeństwa informacyjnego, dla

¹ I. Niżnik-Dobosz, *Prawo administracyjne jako czynnik gwarantujący rozwój cywilizacyjny* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 655.

którego szczególną wartość stanowi stały dostęp do informacji (wiedzy). Systemy informacyjne, w tym globalne sieci informatyczne są traktowane jako podstawowe źródło wymiany informacji i komunikacji zarówno międzyludzkiej, jak i na poziomie instytucjonalnym². Potrzeby społeczeństwa informacyjnego przyczyniły się do zmian w zakresie funkcjonowania administracji (wprowadzono model elektronicznej administracji) oraz ustalenia standardów bezpieczeństwa e-usług i użytkowników sieci (cyberbezpieczeństwo). Nowe wzorce i zasady działania pozostają w zgodzie z zasadami dobrej administracji, powszechnie akceptowanymi przez społeczeństwo. W tym właśnie przejawia się służebny charakter działania administracji. Elektroniczna administracja umożliwia bowiem zdecydowanie szybsze i łatwiejsze załatwianie spraw administracyjnych, a co za tym idzie zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli³. Obok licznych korzyści e-administracji, należy także wskazać problemy wynikające z korzystania z cyberprzestrzeni. Współcześnie wartości aksjologiczne prawa administracyjnego związane są z e-administracją oraz cyberbezpieczeństwem. Co więcej, całemu społeczeństwu i poszczególnym obywatelom należy zapewnić zarówno najwyższej jakości usługi, jak i określić jednolite standardy bezpieczeństwa sieciowego, czemu służyć ma korespondujące z wartościami cyfrowymi prawo administracyjne.

W dalszych rozważaniach warto się zatem przyjrzeć temu, jak współcześnie kształtują się wartości prawa administracyjnego w odniesieniu do aksjologicznego wymiaru e-administracji i cyberbezpieczeństwa w kontekście potrzeb jednostki i wspólnoty. W pierwszej części pracy zostaną przedstawione zagadnienia odnoszące się do e-administracji oraz cyberbezpieczeństwa. Druga część stanowi uzasadnienie aksjologicznego wymiaru wyżej wymienionych, ze względu na aktualne potrzeby jednostki i wspólnoty.

² P. Sienkiewicz, *Ocena poziomu rozwoju społeczeństwa informacyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia Informatica” 2010/25, s. 58–59.

³ A. Monarcha-Matlak, *Wzorce i zasady obecnej i przyszłej administracji publicznej* [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki, Warszawa 2020, s. 908–914.

2. E-administracja i cyberbezpieczeństwo jako obiektywne standardy rozwoju społeczno-gospodarczego

Dążenia dotyczące poprawy organizacji administracji publicznej w ramach świadczenia usług o szczególnym znaczeniu społecznym mają ogromne znaczenie w kontekście realizacji potrzeb jednostki i wspólnoty. Przy czym skuteczność i prawidłowość działań administracji ocenia się przede wszystkim według konstytucyjnej zasady legalizmu⁴. Administracja świadcząca, użyteczna społecznie, odgrywa niezwykle ważną rolę w zakresie zaspokajania potrzeb ogółu. Ponadto jest „głównym organizatorem usług publicznych, zobowiązanym do tworzenia odpowiedzialnej bazy materialnej i świadczenia tych usług”⁵.

W XXI w. interaktywność relacji pomiędzy administracją a obywatelami wymaga uwzględnienia narzędzi informatycznych w procesach organizacyjnych, decyzyjnych, społeczno-kulturowych i gospodarczych. Warto jednocześnie zwrócić uwagę na to, że w odniesieniu do zwiększenia wpływu ICT na zarządzanie publiczne na pierwszy plan wysuwa się, wspomniana już w rozdziale, służebna rola administracji wobec jednostki i wspólnoty. Obecnie zaspokajanie indywidualnych i zbiorowych potrzeb obywateli nie jest bowiem możliwe bez rozwoju elektronicznej administracji. E-administracja zapewnia nie tylko wyższą jakość usług publicznych, zwiększając przy tym efektywność wykonywania zadań publicznych, lecz także zwiększa partycypację publiczną obywateli w sferze publicznej⁶.

Jak można zauważyć, zagadnienia związane z informatyzacją, cyfryzacją, sztuczną inteligencją (SI) oraz cyberbezpieczeństwem wpływają na czynności i przedsięwzięcia podejmowane przez administrację

⁴ Art. 7 Konstytucji RP stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

⁵ M. Stahl, *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013, s. 24.

⁶ K. Jastrzębska, *Elektroniczna administracja jako narzędzie wdrażania zmian organizacyjnych*, Warszawa 2018, s. 47–48.

publiczną. Ich celem jest realizacja interesu publicznego. Niemniej jednak źródeł powszechnie przyjmowanych regulacji należy szukać w aksjologii, tj. wartościach, które są cenne i pożądane w społeczeństwie. Obecnie za takie uchodzą wartości cyfrowe. Warto zastanowić się nad tym, dlaczego to właśnie technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT) i potrzeby społeczeństwa informacyjnego stały się kryteriami oceny efektywności prawa administracyjnego. Ponadto warto wskazać korzyści e-administracji oraz ustosunkować się do kwestii cyberbezpieczeństwa. Odpowiadając na pierwsze z zadanych pytań, potrzeby społeczeństwa informacyjnego wpłynęły na rozszerzenie katalogu zadań administracji w ramach informatyzacji. To oczekiwania społeczeństwa informacyjnego zwiększyły popyt na dostęp i przetwarzanie informacji oraz usług. Usługi społeczeństwa informacyjnego zmodernizowały rolę administracji publicznej, określając ją za pomocą charakterystycznej funkcji – świadczącej e-usługi, a jednocześnie regulującej, porządkującej i gwarantującej prawne reguły funkcjonowania w cyberprzestrzeni. Współcześnie ogromne wyzwanie dla społeczeństwa informacyjnego stanowi „zachowanie dostępności i integralności sieci i infrastruktury informacyjnej oraz zachowanie poufności zawartych w nich informacji”⁷. Reasumując, obok zalet związanych z funkcjonowaniem elektronicznej administracji, kluczowy wymiar prawny i aksjologiczny posiadają kwestie cyberbezpieczeństwa.

Wdrożenie nowych, innowacyjnych technologii stanowi impuls rozwoju państwa i społeczeństwa. Efektywność prawa administracyjnego współcześnie oceniana jest zatem pod kątem możliwości zastosowania narzędzi i systemów informatycznych w sferze publicznej. Korzyści w obszarze wykorzystania nowych technologii obejmują m.in. świadczenie wysokiej jakości usług o spersonalizowanym charakterze oraz automatyzm e-usług, liczne ułatwienia w przekazywaniu informacji czy redukcję kosztów funkcjonowania administracji. Ponadto różnorodność narzędzi i kanałów informacyjnych sprawia, że działalność e-administracji i oferowane przez nią e-usługi są istotnym elementem

⁷ G. Szpor, *Europejska regulacja bezpieczeństwa sieci i systemów informacyjnych a suwerenność państwa* [w:] *Internet. Strategie bezpieczeństwa*, red. G. Szpor, A. Gryszczyńska, Warszawa 2017, s. 3.

cyfryzacji życia publicznego, w szczególności sektora gospodarczego oraz pozwalają na zaspokojenie potrzeb społeczeństwa informacyjnego⁸. Współcześnie administracja publiczna posiada swoisty elektroniczny wymiar (sposób) rozstrzygania spraw administracyjnych. Komunikacja obywatela z organem administracji publicznej w formie on-line jest ważnym aspektem w kontekście czynników determinujących aksjologię prawa administracyjnego. Wyzwanie dla administracji stanowi stworzenie warunków koniecznych dla rozwoju gospodarczego w przestrzeni wirtualnej. Rację ma A. Haręża, w ocenie którego „elektroniczna administracja publiczna ma na celu stworzenie cyfrowego pomostu między władzą a obywatelami”⁹. Świadomość istniejących potrzeb informacyjnych i informatycznych nakłada na organy administracji publicznej obowiązek podjęcia działań zmierzających do realizacji zadań publicznych w kompleksowy i skuteczny sposób. Z tych względów aksjologiczny wymiar wartości cyfrowych odnosi się także do cyberbezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo publiczne zajmuje szczególne miejsce w hierarchii podstawowych wartości, zarówno z perspektywy funkcjonowania administracji publicznej, jak i samych obywateli. Jest ważnym składnikiem ładu publicznego¹⁰. Dziś problem zagrożeń bezpieczeństwa publicznego należy również rozpatrywać pod kątem cyberbezpieczeństwa. Wartości aksjologiczne w tym przypadku przyjmują szczególną postać. Cyberbezpieczeństwo oznacza bowiem odporność systemów informacyjnych na działania naruszające poufność, integralność, dostępność i autentyczność przetwarzanych danych lub związanych z nimi usług oferowanych przez te systemy¹¹, dotyczy ochrony nie tylko sieci i systemów, lecz także użytkowników przed różnego typu cyberzagrożeniami¹². Cyberbezpie-

⁸ P. Romaniuk, *Tradycje i przyszłość administracji publicznej w zakresie rozwoju e-usług*, „Journal of Modern Science” 2020/1(44), s. 270–271.

⁹ A. Haręża, *The Role of Administrative Law in Times of Technological* [w:] *Legal Innovation in Polish Law*, red. J. Gołaczyński, W. Kilian, T. Scheffler, Warszawa 2019, s. 111.

¹⁰ M. Zdyb, *Aksjologiczne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, red. M. Zdyb, Warszawa 2014, s. 27–30.

¹¹ Art. 2 pkt 4 u.k.s.c.

¹² Art. 2 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/881 z 17.04.2019 r. w sprawie ENISA (Agencji Unii Europejskiej ds. Cyberbezpieczeństwa) oraz

czeństwo stanowi wartość nadrzędną, jest pożądanym elementem bezpieczeństwa powszechnego i indywidualnego, podmiotowym prawem człowieka i obywatela. Wymaga wyeksponowania stwierdzenie, że aksjologia prawa administracyjnego w XXI w. związana jest z wartościami cyfrowymi. Warto jednak zastanowić się nad tym, jakie wartości i jakie antywartości niesie ze sobą korzystanie z cyberprzestrzeni.

3. Aksjologiczny wymiar cyberbezpieczeństwa i e-administracji w kontekście potrzeb jednostki i wspólnoty. Wartości a antywartości świata cyfrowego

Cyberprzestrzeń jest miejscem wymiany informacji i komunikacji międzyludzkiej. Pod znakiem zapytania staje natomiast kwestia, na ile jest to miejsce niezawodne i bezpieczne. Niemniej jednak, w ramach analizy mierników rozwoju społeczno-gospodarczego, współcześnie wymienia się przede wszystkim cyfryzację i usieciowienie społeczeństwa (potrzeby społeczeństwa informacyjnego), innowacyjność i postęp technologiczny, a także dostępność administracji publicznej (e-administracji). Idąc dalej, kryteria przyjaznego świata cyfrowego wymagają od e-administracji ustanowienia mechanizmów i procedur o elastycznym i otwartym charakterze. Jednocześnie w wymiarze aksjologicznym, obok wprowadzenia transparentnych i skutecznych regulacji prawnych, znaczenie ma również praktyczna realizacja zadań publicznych i świadczenie e-usług. Zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb w tym zakresie wymaga interoperacyjności i innowacyjności e-usług w wymiarze technologicznym (sprzęt, oprogramowanie, system), ale również zmian organizacyjnych (zarówno samych struktur, jak i pracy urzędników)¹³.

certyfikacji cyberbezpieczeństwa w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 526/2013 (akt o cyberbezpieczeństwie) (Dz.Urz. UE L 151, s. 15).

¹³ D. Fleszer, *Wokół problematyki e-administracji*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2014/14/1, s. 126–127.

To właśnie aksjologia w obszarze nowych technologii ma ogromny wpływ na kształt obowiązujących regulacji prawnych.

Cyberprzestrzeń kształtuje świat nowych wartości. Z jednej strony ułatwia dostęp do informacji i usług, z drugiej jest miejscem nieprzewidywalnych zagrożeń, zarówno dla samego użytkownika, jak i infrastruktury informatycznej¹⁴. Nie można pominąć jednak faktu, że na przestrzeni lat wartości cyfrowe uległy przeobrażeniu. Obecnie słusznie podkreśla się już nie tylko wzajemną e-interakcję, lecz także rolę sztucznej inteligencji w działaniach administracji publicznej. Aksjologiczny wymiar SI uwidacznia się tutaj przede wszystkim w udostępnianiu i wykorzystaniu danych w sektorach publicznych, np. transporcie, medycynie czy przemyśle. Dodatkowo SI może być również pomocna w celu określania reguł cyberbezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych oraz przetwarzania danych¹⁵. Można zauważyć, że SI jest rozwiązaniem coraz chętniej wykorzystywanym w różnych dziedzinach życia, zarówno sfery prawa publicznego, jak i prywatnego. Algorytmy stanowią nieodzowne wsparcie realizowanych zadań, przy czym powodują też obawę co do całkowitego zastąpienia człowieka robotem (maszyną)¹⁶.

Aksjologiczny wymiar nowych technologii w kontekście potrzeb jednostki i wspólnoty odpowiada aktualnym potrzebom cywilizacyjnym, do których należy zaliczyć: informatyzację w zakresie zarządzania sprawami publicznymi, zrównoważony rozwój w ramach wykorzystywania ICT, cyberbezpieczeństwo danych osobowych, e-usług, sieci i systemów informatycznych. Odzwierciedleniem tych założeń jest rozwój społeczeństwa informacyjnego, przy czym rozwój ten ma być zrównoważony. Takim można nazwać ten, który uwzględni różnorodność i równowagę czynników ekonomicznych, technologicznych społeczno-kulturowych i politycznych oraz zrównoważony rozwój infrastruktury, kompetencji, jak również samego użytkownika ICT. Nie należy także zapominać

¹⁴ R.A. Podgórski, *Aksjologiczny wymiar Internetu (na podstawie badań ankietowych)*, „Media i Społeczeństwo” 2015/5, s. 22–23.

¹⁵ Polityka Rozwoju Sztucznej Inteligencji w Polsce na lata 2019–2027, <https://www.gov.pl/attachment/0aa51cd5-b934-4bcb-8660-bfecb20ea2a9> (dostęp: 1.09.2022 r.).

¹⁶ I. Oleksiuk, *Założenia aksjologiczne autorskoprawnej ochrony twórczości w świetle rozwoju sztucznej inteligencji*, „Acta Iuris Stetinensis” 2017/18, s. 249–250.

o tym, że aksjologia w zakresie nowych technologii determinuje zmiany prawne. Może zatem mieć wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy, a w perspektywie długoterminowej na dobrobyt obecnych i przyszłych pokoleń¹⁷.

Przedstawiając uwagi w przedmiocie nowych technologii, warto podkreślić, że wartości cyfrowe mają charakter niematerialny. M. Błażewski zwraca szczególną uwagę na bezpieczeństwo e-administracji, zasady zarządzania i użytkowania systemów oraz środków komunikacji elektronicznej. W ślad za nim można stwierdzić, że aksjologiczny wymiar e-administracji warunkuje wprowadzenie zróżnicowanych regulacji prawnych, pozwalających na „zachowanie wysokiej jakości wymagań i warunków technicznych oraz organizacyjnych gwarantujących w sposób optymalny bezpieczeństwo w e-administracji”¹⁸.

W świecie eksponowanych wartości cyfrowych występują także antywartości. Zagrożone jest zarówno cyberbezpieczeństwo osób prywatnych i grup interesów (tu szczególnie znaczenie mają: ochrona danych osobowych i tajemnicy przedsiębiorstwa, bezpieczeństwo środków finansowych, transakcji biznesowych, zapewnienie ciągłości świadczenia usług), jak i państwa (ochrona infrastruktury krytycznej, usług kluczowych i usług cyfrowych, walka z cyberprzestępczością i cyberterroryzmem)¹⁹. Szczególnie niebezpieczne są incydenty, czyli zdarzenia, które mają lub mogą mieć niekorzystny wpływ na cyberbezpieczeństwo (art. 2 pkt 5 u.k.s.c.)²⁰. Mogą one zakłócić m.in. ciągłość świadczenia usługi kluczowej i usługi cyfrowej, skutkować znaczną szkodą dla bezpieczeństwa

¹⁷ E. Ziembka, *Ku zrównoważonemu społeczeństwu informacyjnemu*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2013/29, s. 418.

¹⁸ M. Błażewski, *Zasada zapewnienia bezpieczeństwa w e-administracji*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2017/1(6), s. 115.

¹⁹ T. Hoffmann, *Wybrane aspekty cyberbezpieczeństwa w Polsce*, Poznań 2018, s. 19–20.

²⁰ Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa w art. 2 wymienia różne rodzaje incydentów: incydent krytyczny (art. 2 pkt 6), incydent poważny (art. 2 pkt 7), incydent istotny (art. 2 pkt 8) czy incydent w podmiocie publicznym (art. 2 pkt 9). Wskazuje również warunki tzw. obsługi incydentu, do których należą czynności umożliwiające wykrywanie, rejestrowanie, analizowanie, klasyfikowanie, priorytetyzację, podejmowanie działań naprawczych i ograniczenie skutków incydentu (art. 2 pkt 10).

lub porządku publicznego, interesów gospodarczych czy praw i wolności obywatelskich. Ponadto zagrożenie stanowią ataki cyberprzestępców czy, w skrajnych przypadkach, cyberterrorystów. Dochodzi m.in. do kradzieży tożsamości i danych osobowych, ujawniania informacji niejawnych, nielegalnych transakcji płatniczych, nadużyć związanych z łamaniem zabezpieczeń systemów komputerowych, sabotażu i szpiegostwa komputerowego, nękania, hackingu, cyberataków na infrastrukturę krytyczną czy usługi kluczowe²¹.

Jednym z podstawowych kryteriów działań podejmowanych w cyberprzestrzeni jest polityka cyberbezpieczeństwa. Organy administracji publicznej świadome istniejących zagrożeń bezpieczeństwa indywidualnego i zbiorowego w cyberprzestrzeni mają obowiązek podejmować działania prewencyjne bądź następcze, aby uchronić bądź zminimalizować negatywne skutki cyberzagrożeń. Wyzwanie stanowi zarówno określenie zasad i polityki cyberbezpieczeństwa, jak i organizacja struktur oraz pozyskanie specjalistycznych kadr eksperckich zdolnych do natychmiastowej obsługi incydentów²². Wielopoziomowa regulacja cyberbezpieczeństwa, w tym brak jednolitości w zakresie definicji i niewyodrębnienie cyberbezpieczeństwa w klasyfikacjach działalności, powoduje nie tylko trudności interpretacyjne, lecz przede wszystkim także te związane z ustaleniem spójnych kryteriów polityki cyberbezpieczeństwa. G. Szpor słusznie zaznacza, że warunkiem koniecznym optymalnych działań w ramach cyberbezpieczeństwa jest jednoznaczne i spójne określenie terminu „cyberbezpieczeństwo” oraz wyodrębnienie w Polskiej Klasyfikacji Działalności Gospodarczej – cyberbezpieczeństwa (szansa dla rozwoju usług związanych z sektorem cybernetycznym)²³. Wartości aksjologiczne w odniesieniu do e-administracji oraz cyberbezpieczeństwa łączy polityka bezpieczeństwa cybernetycznego. Mając na uwadze regulacje powszechnie obowiązującego prawa (m.in. ustawę

²¹ M. Sitek, *The legal framework for the security of the individual in cyberspace*, „Journal of Modern Science” 2018/2(37), s. 181–183.

²² T. Zdzikot, *Państwo i administracja publiczna na straży cyberbezpieczeństwa* [w:] *Stulecie polskiej administracji. Doświadczenia i perspektywy*, red. W. Federczyk, Warszawa 2018, s. 254–255.

²³ G. Szpor, *Nowelizacja siatki pojęciowej cyberbezpieczeństwa*, MoP 2020/22, s. 1189–1193.

o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa i Strategię Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2019–2024), należy podkreślić, że bezpieczeństwo świadczenia e-usług zależy od wprowadzenia szczególnych środków bezpieczeństwa. Owe środki mają na celu zwiększyć odporność sektora publicznego i prywatnego na cyberzagrożenia oraz utrzymać dostęp do zasobów informacyjnych i ciągłość świadczenia usług. Kluczowe znaczenie mają także inwestycje w obszarze nowych technologii i aspekty transformacji cyfrowej oraz budowa otwartej i bezpiecznej cyberprzestrzeni w skali globalnej. Stosunki społeczne i gospodarcze implikują standardy efektywnej i skutecznej e-administracji oraz bezpieczeństwa sieciowego. Z punktu widzenia potrzeb jednostki i wspólnoty aspekty aksjologiczny i prawny uzupełniają się wzajemnie.

4. Konkluzje

Postęp technologiczny przyczynia się do zmian prawa administracyjnego także na płaszczyźnie aksjologicznej. Nie ulega wątpliwości, że współcześnie ze względu na wzmożoną aktywność organów władzy publicznej i człowieka w przestrzeni wirtualnej aksjologiczny wymiar prawa administracyjnego należy rozpatrywać przez pryzmat e-administracji i cyberbezpieczeństwa. Przy czym wartości cyfrowe muszą być kompatybilne z potrzebami jednostki i wspólnoty (społeczeństwa informacyjnego). Potrzeby społeczeństwa informacyjnego i potrzeby technologiczne oczywiście wpływają na jakość świadczonych e-usług i zadań e-administracji. Jednocześnie na podstawie oceny aktualnych warunków faktycznych i prawnych dochodzi do zmian legislacyjnych.

Aksjologia w kontekście cyfryzacji zarówno w aspekcie potrzeb jednostki, jak i wspólnoty wyraża się poprzez: szybkość przepływu informacji, nieprzerwany dostęp do baz danych, automatyzację, stałe świadczenie usług kluczowych i usług cyfrowych oraz bezpieczeństwo cybernetyczne. Należy jednak pamiętać, że obok wartości świata cyfrowego występują również antywartości – incydenty i cyberzagrożenia. W tym kontekście kluczowe znaczenie ma stworzenie standardów cyberbezpieczeństwa.

Konkludując, aksjologiczny wymiar e-administracji i cyberbezpieczeństwa w kontekście potrzeb jednostki i wspólnoty wynika przede wszystkim z indywidualizacji oraz specjalizacji e-usług oraz dynamicznego rozwoju ICT i postępu technologicznego. Obowiązkiem administracji publicznej jest ochrona wartości cyfrowych, co jest szczególnie trudnym zadaniem w związku z coraz większą aktywnością człowieka w sieci oraz intensyfikacją cyberzagrożeń.

Bibliografia

- Błażewski M., *Zasada zapewnienia bezpieczeństwa w e-administracji*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2017/1(6)
- Fleszer D., *Wokół problematyki e-administracji*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2014/14/1
- Haręża A., *The Role of Administrative Law in Times of Technological* [w:] *Legal Innovation in Polish Law*, red. J. Gołaczyński, W. Kilian, T. Scheffler, Warszawa 2019
- Hoffmann T., *Wybrane aspekty cyberbezpieczeństwa w Polsce*, Poznań 2018
- Jastrzębska K., *Elektroniczna administracja jako narzędzie wdrażania zmian organizacyjnych*, Warszawa 2018
- Monarcha-Matlak A., *Wzorce i zasady obecnej i przyszłej administracji publicznej* [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki, Warszawa 2020
- Niżnik-Dobosz I., *Prawo administracyjne jako czynnik gwarantujący rozwój cywilizacyjny* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019
- Oleksiuk I., *Założenia aksjologiczne autorskoprawnej ochrony twórczości w świetle rozwoju sztucznej inteligencji*, „Acta Iuris Stetinensis” 2017/18
- Podgórski R.A., *Aksjologiczny wymiar Internetu (na podstawie badań ankietowych)*, „Media i Społeczeństwo” 2015/5
- Polityka Rozwoju Sztucznej Inteligencji w Polsce na lata 2019–2027, <https://www.gov.pl/attachment/0aa51cd5-b934-4bcb-8660-bfecb20ea2a9> (dostęp: 1.09.2022 r.).
- Romaniuk P., *Tradycje i przyszłość administracji publicznej w zakresie rozwoju e-usług*, „Journal of Modern Science” 2020/1(44)
- Sienkiewicz P., *Ocena poziomu rozwoju społeczeństwa informacyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia Informatica” 2010/25

- Sitek M., *The legal framework for the security of the individual in cyberspace*, „Journal of Modern Science” 2018/2(37)
- Stahl M., *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013
- Szpor G., *Europejska regulacja bezpieczeństwa sieci i systemów informacyjnych a suwerenność państwa* [w:] *Internet. Strategie bezpieczeństwa*, red. G. Szpor, A. Gryszczyńska, Warszawa 2017
- Szpor G., *Nowelizacja siatki pojęciowej cyberbezpieczeństwa*, MoP 2020/22
- Zdyb M., *Aksjologiczne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, red. M. Zdyb, Warszawa 2014
- Zdzikot T., *Państwo i administracja publiczna na straży cyberbezpieczeństwa* [w:] *Stulecie polskiej administracji. Doświadczenia i perspektywy*, red. W. Federczyk, Warszawa 2018
- Ziemia E., *Ku zrównoważonemu społeczeństwu informacyjnemu*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2013/29

Dominika Skoczylas [ORCID: 0000-0003-1231-8078] – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Prawa i Administracji.

Paweł Śwital

MŁODZIEŻOWA RADA GMINY JAKO INSTRUMENT NA RZECZ WSPIERANIA I UPOWSZECHNIANIA IDEI SAMORZĄDOWEJ WŚRÓD MIESZKAŃCÓW GMINY

1. Wstęp

Sejm w dniu 20.04.2021 r. przyjął nowelizację ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹, która przewiduje możliwość utworzenia młodzieżowych rad gminy i powiatu oraz młodzieżowego sejmiku województwa. Aktualnie obowiązujące przepisy jedynie szczątkowo regulowały funkcjonowanie młodzieżowych rad na poziomie samorządu gminnego oraz całkowicie pomijały możliwość powołania tego typu organów przy samorządzie powiatowym czy wojewódzkim. Wprowadzenie tej regulacji ma na celu zwiększenie zaangażowania młodzieży w sprawy publiczne poprzez wzmocnienie młodzieżowych rad i sejmików przy jednostkach samorządu terytorialnego. Dzięki ułatwieniu powoływania i funkcjonowania młodzieżowych rad oraz sejmików młodzieżowi radni zyskali narzędzie

¹ Ustawa z 20.04.2021 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. poz. 1038).

do współdecydowania w sprawach publicznych. Celem opracowania jest przedstawienie statusu prawnego młodzieżowej rady gminy jako instrumentu na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy. Zgodnie z art. 5b ust. 1 u.s.g. na gminie ciąży obowiązek podejmowania działań na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w tym zwłaszcza wśród młodzieży. Przepis ten stanowi rozwinięcie zadania gminy wskazanego w art. 7 ust. 1 pkt 17 u.s.g. – wspierania i upowszechniania idei samorządowej².

2. Młodzieżowa rada gminy jako instytucja partycypacji społecznej

Jak zauważa J. Reguński, „odbudowa samorządu terytorialnego była ważnym krokiem w budowie naszej demokracji. Dzięki decentralizacji i uruchomieniu ogromnych zasobów lokalnych inicjatyw zmieniono Polskę i warunki życia jej mieszkańców. Ale ciągle słychać skargi na niewystarczające zaangażowanie obywateli, na alienację władzy, na niedorozwój społeczeństwa obywatelskiego. A bez zaangażowania obywateli w sprawy publiczne samorządność nie istnieje”³. Samorząd terytorialny jest niezwykle ważnym instrumentem budowy społeczeństwa obywatelskiego, który, jak stwierdza A. Miruć, umożliwia członkom społeczności samorządowych bezpośredni udział w podejmowaniu rozstrzygnięć przez organy jednostek samorządu terytorialnego, jak również w sposób pośredni⁴. Młodzieżowa Rada jest instytucją, która zapewnia młodzieży udział w procesie podejmowania decyzji dotyczących spraw związanych z młodzieżą na poziomie lokalnym. Praktyka działania samorządu terytorialnego pokazuje, że w ostatnich latach coraz więcej gmin decyduje się na tworzenie młodzieżowych rad gminy, co

² T. Moll [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, LEX 2021.

³ J. Reguński, *Samorządność i społeczeństwo obywatelskie – kilka pytań i wiele wątpliwości*, ST 2013/3, s. 5–9.

⁴ A. Miruć, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, ST 2010/1–2, s. 31–32.

poprawia stan partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym⁵. Istotą wspierania i upowszechniania idei samorządowej jest prowadzenie szkoleń, kursów, spotkań informacyjnych, mających na celu zwiększenie zaangażowania mieszkańców w działalność samorządową, podejmowanie przedsięwzięć wspomagających rozwój wspólnoty samorządowej, tworzenie warunków mających wpływ na zwiększenie zaangażowania w życie gminy społeczności lokalnej⁶.

Idea partycypacji stanowi przedmiot badań różnych dyscyplin naukowych, w tym także nauk prawnych⁷. Partycypacja polega na posiadaniu przez wszystkich obywateli praw i wolności zapewniających każdemu udział w sprawowaniu władzy⁸. Może być ona również rozumiana szeroko – jako wszelkie przejawy organizowania się (zrzeszania) ludzi zmierzających do osiągnięcia wspólnych celów (w tym także do zaspokojenia swoich potrzeb materialnych i niematerialnych), bądź wąsko – jako włączanie się ludności oraz stworzonych przez nią organizacji w proces realizacji zadań publicznych przez władze rządowe lub samorządowe⁹.

W państwach demokratycznych prawo obywateli do kierowania i zarządzania sprawami publicznymi stanowi jedną z podstawowych zasad ustrojowych. Jest ono bez wątpienia istotnym elementem systemu praw

⁵ D. Ziółkowski, *Zmiana paradygmatu prawa administracyjnego na przykładzie młodzieżowej rady gminy i gminnej rady seniorów* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 559.

⁶ T. Moll, *Rada seniorów – sposób realizacji potrzeby zwiększania aktywności społecznej osób starszych*, ST 2015/11, s. 66–76.

⁷ Szerzej na temat partycypacji: J. Szlachetko, *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*, Warszawa 2016; M. Kalisiak-Mędelska, *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015; *Partycypacja obywatelska: od teorii do praktyki społecznej*, red. A. Giza-Poleszczuk, A. Przybylska, Warszawa 2014; *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014; K. Ostaszewski, *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Mączyński, M. Stec, Warszawa 2012.

⁸ I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego* [w:] *Partycypacja społeczna...*, red. B. Dolnicki, s. 21 i n.

⁹ D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, ST 2010/1–2, s. 9.

człowieka¹⁰. Społeczna aktywność obywatelska polega na wspólnej i świadomej artykulacji, realizacji i obronie interesów (potrzeb, aspiracji) jakieś grupy społecznej przez jej członków¹¹. Swoją rolę wypełnia ona poprzez działalność organizacji i zrzeszeń; jest ona przejawem aktywności i zaspokajania potrzeb ludzkich. Umożliwia to człowiekowi zaspokojenie jednej z ważniejszych potrzeb – potrzeby samorealizacji i uzyskania aprobaty u innych¹². Społeczeństwo obywatelskie posiada dwa wymiary. Jeden ma charakter czynny – poprzez społeczeństwo obywatelskie realizowane są interesy i cele składających się na nie grup oraz jednostek wchodzących w skład tych grup. Drugi ma charakter obronny – instytucje społeczeństwa obywatelskiego służą hamowaniu i równoważeniu władzy państwowej. Obydwa te aspekty przeplatają się ze sobą: „nigdy bowiem ludzie nie występują równie stanowczo i odważnie przeciw nadużyciom władzy, jak wówczas, gdy władza narusza ich interesy lub utrudnia realizację pragnień”¹³.

Podzielić należy stanowisko D. Brodackiego, zgodnie z którym „aktywność obywatelska powinna przekładać się przede wszystkim na możliwość partycypacji mieszkańców w decydowaniu o sposobie realizacji zadań gminy, również tych określanych przez ustawę jako zadania własne. W przeciwnym wypadku gminne społeczeństwo obywatelskie świadome wartości idei samorządności pozostaje pustym hasłem, a aktywność i inicjatywa obywateli nie znajduje żadnego ujścia dającego wspólnocie wymierne korzyści. Brak też okazji do poczucia się współodpowiedzialnym za swoją gminę i pełnego uświadomienia sobie jej obowiązków”¹⁴. Młodzieżowa rada gminy realizuje te cele poprzez aktywną działalność na rzecz młodzieży, przedstawiając stanowiska

¹⁰ E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi we wspólnotach samorządowych w świetle dyrektywy Rady 94/80/WE, ST 2006/1–2*, s. 5.

¹¹ P. Gliński, H. Palska, *Cztery wymiary społecznej aktywności obywatelskiej* [w:] *Elementy nowego ładu*, red. H. Domański, A. Rychard, Warszawa 1997, s. 365–366.

¹² P. Gliński, H. Palska, *Cztery wymiary...*, s. 10.

¹³ W. Osiatyński, *Rzeczpospolita obywateli*, Warszawa 2004, s. 119.

¹⁴ D. Brodacki, *Działania ustawodawcy polskiego na rzecz zwiększania zaangażowania obywateli w wykonywanie zadań publicznych i krzewienia idei samorządności na szczeblu gminy. Ciągłe dojrzewająca demokracja czy konieczna potrzeba umocnienia i redefinicji prawnej pozycji podmiotów obywatelskich?*, PPP 2017/9, s. 107–116.

dotyczące realizacji interesów młodzieży zamieszkującej na terenie jednostki samorządu terytorialnego. Aktywność ta pobudza do włączenia się w sprawy jednostki samorządu terytorialnego oraz realizowanie jej zadań. Młodzi ludzie uczą się od początku o zasadach współdecydowania, opracowują określone rozstrzygnięcia oraz realizują powierzone im zadania, co przyczynia się do budowy świadomego społeczeństwa obywatelskiego.

3. Tryb powołania młodzieżowej rady gminy

Rada gminy może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady gminy z własnej inicjatywy lub na wniosek: wójta; podmiotów reprezentujących zainteresowane środowiska, w szczególności: organizacji pozarządowych lub podmiotów określonych w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w., działających na terenie danej gminy, samorządu uczniowskiego lub samorządu studenckiego z terenu danej gminy¹⁵. Szczegółowe zasady w tym zakresie określał będzie statut młodzieżowej rady gminy.

W pierwszej kolejności należy określić wymagany wiek, jakim musi legitymować się kandydat do młodzieżowej rady gminy. Niewystarczająca jest w tym zakresie naturalna refleksja, że młodzieżowym radnym może zostać jedynie człowiek młody¹⁶. Wskazać tu można m.in. regulacje zawarte w Statucie Młodzieżowej Rady Gminy Stare Babice. W ramach regulacji w nim zawartych młodzieżowym radnym może zostać osoba: 1) która jest uczniem co najmniej VI klasy szkoły podstawowej lub uczniem szkoły ponadpodstawowej i na dzień wyborów nie jest zawieszona w prawach ucznia; 2) której miejscem stałego zamieszkania jest teren Gminy Stare Babice; 3) która w dniu wyborów nie ukończyła 19 roku życia¹⁷. Odminną regulację w tym zakresie zawiera Statut Młodzieżowej Rady Miejskiej w Chmielniku, który oprócz kryterium wieku okre-

¹⁵ Art. 1 pkt 1 ustawy z 20.04.2021 r.

¹⁶ Ł. Więclawski, D. Ziółkowski, *Status prawny członka młodzieżowej rady gminy*, ST 2018/9, s. 72–81.

¹⁷ § 19 uchwały nr XII/106/2019 Rady Gminy Stare Babice z 26.09.2019 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Gminy Stare Babice i nadania jej statutu (Dz.Urz. Woj. Maz. poz. 12079 ze zm.).

śla wymóg uczęszczania do szkoły, w której utworzono szkolny okręg wyborczy, lub zameldowania w miejscowości objętej pozaszkolnym okręgiem wyborczym. W przypadku gminy Chmielnik kryterium wieku wskazuje, że młodzieżowym radnym może być osoba, która ukończyła 10 rok życia najpóźniej w dniu zarządzenia wyborów i nie przekroczyła 20 roku życia w dniu zarządzenia wyborów¹⁸. Regulacje te są odmienne i zależą od następujących kryteriów wieku, uczęszczania do szkoły znajdującej się na terenie gminy lub zamieszkiwania na terytorium gminy.

Wybory do rady są powszechne, bezpośrednie, równe, większościowe oraz odbywają się w głosowaniu tajnym. Kadencja rady została różnie unormowana w statutach młodzieżowych rad gminy. I tak np. w Gliwicach co rok wybierana jest połowa radnych. Radni wybierani są na dwie kadencje¹⁹. Inaczej kwestie te reguluje statut Młodzieżowej Rady Miasta Mława – kadencja rady trwa 2 lata. Czas trwania kadencji liczony jest od daty ogłoszenia wyników²⁰. Ujednolicenia wymagałaby zatem kwestia kadencji i czasu jej trwania, rozpoczynania się i upływu, w tym także doprecyzowania zarówno długości trwania kadencji, jak i składu rady. W tym zakresie należałoby również, jak ma to miejsce w przypadku rady gminy, wprowadzić stałą regulację pozwalającą na doprecyzowanie zwoływania pierwszej sesji, zasad wyboru organów, a co najważniejsze doprecyzowania czasu trwania kadencji rady.

¹⁸ Statut Młodzieżowej Rady Miejskiej Gminy Chmielnik, https://www.chmielnik.com/asp/pl_start.asp?typ=14&menu=353&strona=1&sub=315&subsub=323 (dostęp: 1.09.2022 r.).

¹⁹ Statut Młodzieżowej Rady Miasta Gliwice, zarządzenie nr PM-4211/2021 Prezydenta Miasta Gliwice z 25.06.2021 r., https://bip.gliwice.eu/storage/zpm/ZPM_2021_4211.pdf (dostęp: 1.09.2022 r.).

²⁰ Statut Młodzieżowej Rady Miasta Mława, uchwała nr XXVIII/281/2013 Rady Miasta Mława z 9.04.2013 r. w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie Młodzieżowej Rady Miasta Mława, <https://bip.mlawa.pl/arttykul/statut-mlodziezowej-rady-miasta-mlawa> (dostęp: 1.09.2022 r.).

4. Zadania młodzieżowej rady gminy

Jak zauważa B. Jaworska-Dębska, młodzieżowa rada gminy należy do grupy tych form partycypacji społecznej, które zanim uzyskały ustawową podstawę prawną, funkcjonowały już w praktyce²¹. Młodzieżowa Rada Gminy ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny. Jak słusznie zauważa R. Marchaj, konsultacje umożliwiają prowadzenie stałego dialogu pomiędzy społeczeństwem a organami władzy publicznej. Cechą wspólną wszystkich procedur konsultacyjnych w Polsce jest ich opiniotwórczy charakter. Oznacza to, że nie stanowią one formy rozstrzygnięcia o sprawach publicznych, lecz mają dostarczyć decydentowi opinii osób bezpośrednio dotkniętych planowanym rozstrzygnięciem. Dzięki temu organy władzy publicznej mogą stanowić lepsze prawo lub podejmować decyzje uwzględniające kontekst społeczny²². Tryb konsultacyjny stanowi rzeczywiste omówienie z zainteresowanymi środowiskami, w tym młodzieżą, proponowanych zmian i wyrażenie przez nich opinii, a jednocześnie należy go uznać za metodę: 1) aktywizowania mieszkańców w procesie decyzyjnym przez włączanie ich do akumulowania danych, zwłaszcza na temat preferencji obywateli, ich oczekiwań i interesów; 2) pozyskiwania informacji od obywateli, rozumianą jako działanie zwrotne w stosunku do poczynąń informacyjnych organów gminy; 3) prowadzenia dialogu z mieszkańcami, zwłaszcza wtedy, gdy między obywatelami a organami gminy nie ma konsensusu, ale obie strony mają wolę dyskusji, zmiany stanowiska i osiągnięcia kompromisu; 4) negocjowania rozwiązań lub kierunków planowanych działań²³. Działania takie stwarzają możliwość wypracowania optymalnych rozwiązań, zwłaszcza o długofalowych skutkach, które będą się cieszyły

²¹ B. Jaworska-Dębska, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym. Przemiany koncepcji prawnej i praktyki w latach 1990–2020. Zagadnienia wybrane*, ST 2020/3, s. 49–64.

²² R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016, s. 17.

²³ J. Rybczyńska, *Partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym w III Rzeczpospolitej Polskiej – próba oceny* [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Lublin 2002, s. 115.

akceptacją dobrze poinformowanych i zaznajomionych z możliwymi rozwiązaniami mieszkańców²⁴.

Jak zauważa WSA w Gliwicach, w statucie rady młodzieżowej powinny znajdować się postanowienia, które normują zasady współdziałania rady młodzieżowej gminy z organami gminy, a w szczególności z radą gminy²⁵. Do zadań rady zgodnie z ustawą z 20.04.2021 r. należy w szczególności:

- a) opiniowanie projektów uchwał dotyczących młodzieży;
- b) udział w opracowaniu dokumentów strategicznych gminy na rzecz młodzieży;
- c) monitorowanie realizacji dokumentów strategicznych gminy na rzecz młodzieży;
- d) podejmowanie działań na rzecz młodzieży, w szczególności w zakresie edukacji obywatelskiej, na zasadach określonych przez radę gminy.

Zadania te są również regulowane w statutach młodzieżowych rad. I tak np. celem działania Młodzieżowej Rady Krakowa jest kształtowanie postaw prospołecznych, obywatelskich, demokratycznych i patriotycznych poprzez m.in.: 1) rozwijanie, wspieranie i upowszechnianie idei samorządności wśród młodzieży, 2) promowanie idei społeczeństwa obywatelskiego, 3) upowszechnianie zasad działania samorządu terytorialnego wśród młodzieży, 4) inicjowanie, wspieranie i koordynowanie samorządowej działalności młodzieży, 5) rozpoznawanie i reprezentowanie interesów młodzieży wobec instytucji publicznych i pozarządowych, 6) organizację aktywnego uczestnictwa młodzieży w życiu publicznym, 7) integrację i współpracę środowisk młodzieżowych na terenie miasta Krakowa, 8) nawiązywanie współpracy i wymiana doświadczeń z młodzieżowymi radami innych miast.

Tak określone cele rada realizuje poprzez: 1) wyrażanie opinii w sprawach dotyczących młodzieży i miasta Lublina, 2) inicjowanie działań

²⁴ T. Moll, *Konsultacje komunalne jako klasyczna forma partycypacji społecznej* [w:] *Partycypacja społeczna...*, red. B. Dolnicki, s. 258.

²⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z 31.03.2021 r., III SA/Gl 641/20, LEX nr 3172415.

dotyczących życia młodych ludzi w mieście, a w szczególności w zakresie nauki, kultury, sportu i ochrony środowiska, 3) uczestnictwo przedstawicieli Rady w sesjach Rady gminy i posiedzeniach jej Komisji, na których omawiane są sprawy mające wpływ na warunki rozwoju młodzieży, 4) organizowanie imprez i spotkań propagujących cele Rady, 5) współpracę z samorządami uczniowskimi i innymi młodzieżowymi radami, ich zrzeczeniami, parlamentami młodzieży, w tym również młodzieżowymi radami poza granicami Polski, 6) koordynację i inspirację inicjatyw młodych ludzi, 7) prowadzenie działalności informacyjno-doradczej, 8) organizowanie szkoleń dla młodzieży, 9) objęcie patronatem wydarzenia organizowanego przez młodzież lub z udziałem młodzieży²⁶. W celu wykonywania zadań młodzieżowa rada może powoływać ze swego grona zespoły problemowe, których celem jest wykonywanie konkretnych zadań wynikających z uchwały młodzieżowej rady²⁷. Zadania te określone są ogólnie, pozwalają wskazać na charakter konsultacyjny i doradczy młodzieżowej rady gminy.

Młodzieżowa rada gminy może także zgłosić do uprawnionych podmiotów wniosek o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej. Tryb zgłaszania wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej określa statut gminy lub odrębna uchwała rady gminy. Warto przy tym zauważyć, że rada gminy nie jest upoważniona do regulowania, jakie zagadnienia mogą być przedmiotem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej²⁸. Istotą obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej jest zatem możliwość przedstawienia przez grupę mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego projektu konkretnej uchwały, a więc sformułowanie zarówno problemu, który powinien zostać rozstrzygnięty przez władze samorządowe, jak i propozycji sposobu jego rozwiązania – zawartej

²⁶ Statut Młodzieżowej Rady Miasta Lublin, z obwieszczenia nr 1/XXXIX/2018 Rady Miasta Lublin z 25.01.2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Lublin i nadania jej statutu (Dz.Urz. Woj. Lubel. poz. 804 ze zm.).

²⁷ Statut Młodzieżowej Rady Gminy Ostrowie, uchwała Rady Gminy w Ostrowie nr XIX/157/2012 z 10.07.2012 r., https://ostrow.gmina.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=495&Itemid=163 (dostęp: 1.09.2022 r.).

²⁸ Wyrok WSA w Olsztynie z 15.10.2019 r., II SA/Ol 568/19, LEX nr 2742849.

w treści projektu uchwały²⁹. Uchwałodawca, ustalając określone zasady postępowania z inicjatywą obywatelską, racjonalizuje przebieg procesu legislacyjnego, tworząc dla mieszkańców jasne reguły postępowania, a w tle gwarancję, że rada gminy otrzyma projekt uchwały, który będzie mógł być procedowany w tempie zagwarantowanym przez ustawodawcę, a radni z obiektywnych powodów nie zostaną zmuszeni do odrzucenia niedopracowanych obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych³⁰. Większość statutów nie odnosi się jednak do inicjatywy uchwałodawczej. W statucie Młodzieżowej Rady Gminy w Lublinie wskazano, że z inicjatywą podjęcia uchwały (inicjatywa uchwałodawcza) mogą występować: Przewodniczący Rady, Prezydium, Komisje, kluby radnych, co najmniej 5 radnych³¹. Przepis ten pozwala dookreślić podmioty uprawnione do zainicjowania podjęcia uchwały.

Ponadto rada może współuczestniczyć w działaniach związanych z tworzeniem i realizacją rządowych dokumentów strategicznych dotyczących polityki młodzieżowej. Prawo to gwarantuje właściwe kształtowanie dokumentów z uwzględnieniem stanowiska młodzieży, wypracowanie określonego rodzaju założeń, jak również wdrażanie ich ze środowiskami zainteresowanymi, które są w stanie w sposób najbardziej właściwy dookreślić swoje potrzeby.

5. Prawa, obowiązki i uprawnienia członka młodzieżowej rady gminy

Prawa członka określone zostały również w statutach młodzieżowej rady gminy. Radny może według nich: 1) uczestniczyć z głosem stanowiącym w posiedzeniach młodzieżowej rady; 2) zgłaszać projekty uchwał oraz inne wnioski; 3) uczestniczyć w pracach komisji młodzieżowej rady; 4) zabierać głos w dyskusjach; 5) składać interpelacje i zapytania do

²⁹ W. Kisiel, *Udział jednostki w procedurze uchwałodawczej rady gminy (pytania de lege ferenda)* [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2012, s. 108.

³⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z 22.04.2021 r., IV SA/Po 1605/20, LEX nr 3167592.

³¹ § 42 Statutu Młodzieżowej Rady Miasta Lublin.

przewodniczącego młodzieżowej rady; 6) brać udział we wszystkich przedsięwzięciach młodzieżowej rady; 7) prowadzić pozasesyjną działalność zgodną z celami statutowymi młodzieżowej rady³². Wprowadzenie regulacji dotyczących praw członka pozwala określić, jakie uprawnienia w zakresie wyłącznej właściwości młodzieżowej rady przysługuje jej członkom i jaki jest jej sposób wykonywania pracy.

Obowiązkiem członka młodzieżowej rady jest przygotowanie się do przyszłej działalności społecznej w samorządzie gminnym zarówno w aspekcie teoretycznym, jak i praktycznym³³. Radny ma obowiązek: 1) przestrzegania statutu i uchwał młodzieżowej rady; 2) uczestniczenia w realizacji celów młodzieżowej rady; 3) uczestniczenia w sesjach młodzieżowej rady, zebraniach roboczych i pracach zespołów problemowych, do których został wybrany; 4) przedłożenia usprawiedliwienia prezydium rady ze swej nieobecności na posiedzeniu młodzieżowej rady, w terminie nie dłuższym niż 7 dni; 5) informowania swoich wyborców o działalności młodzieżowej rady; 6) przedstawiania wniosków swoich wyborców na sesjach młodzieżowej rady; 7) powiadomienia o zmianie miejsca zamieszkania; 8) godnego reprezentowania młodzieży³⁴. Niekiedy obowiązki dotyczą także m.in.: informowania przewodniczącego rady o zmianie miejsca zamieszkania³⁵, przestrzegania Karty Etyki Radnego³⁶, informowania uczniów szkół o działalności młodzieżowej rady³⁷, przed-

³² Statut Młodzieżowej Rady Miejskiej w Drzewicy, uchwała nr XXXVI/256/2021 Rady Miejskiej w Drzewicy z 31.08.2021 r. (Dz.Urz. Woj. Łódz. poz. 4396).

³³ M. Augustyniak, *Uczestnik partycypacji społecznej w gminie – bilans zysków i strat*, PPP 2015/7–8, s. 140–150.

³⁴ Statut Młodzieżowej Rady Miasta Wołomin, <https://wolomin.bip.net.pl/?a=14532>, (dostęp: 1.09.2022 r.).

³⁵ Statut Młodzieżowej Rady Miasta Ostrołęki, https://www.ostroleka.pl/miasto/mlodziezowa_rada_miasta/statut_mlodziezowej_rady_miasta (dostęp: 1.09.2022 r.).

³⁶ Statut Młodzieży Miasta Wrocławia, uchwała nr XLIII/943/17 Rady Miejskiej Wrocławia z 6.07.2017 r., <https://mrmw.um.wroc.pl/wp-content/uploads/2018/12/statut-mlodziezowej-rady-miasta-wroclawia.pdf> (dostęp: 1.09.2022 r.).

³⁷ Statut Młodzieżowej Rady Miasta Katowice, uchwała Rady Miasta Katowice nr XVI/289/11 z 30.11.2011 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Katowice, uchwała Rady Miasta Katowice nr XXIII/493/12 z 30.05.2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Katowice oraz uchwała Rady Miasta Katowice nr XLIII/811/17 z 1.06.2017 r. zmieniająca uchwałę w sprawie

stawiania wniosków swoich wyborców na sesjach młodzieżowej rady³⁸, godnego reprezentowania młodzieży, której jest przedstawicielem³⁹. Katalog obowiązków nie jest zamknięty i odnosi się głównie do funkcji wskazanych dla młodzieżowej rady. Przepisy szczególnych statutów nie regulują tej kwestii w sposób jednolity. Należałoby zatem doprecyzować w szczególności zakres ogólny powierzony radnym do realizacji.

W ustawie nowelizującej wprowadzono przepisy pozwalające na refundację członkowi młodzieżowej rady gminy biorącemu udział w posiedzeniach młodzieżowej rady gminy lub w zorganizowanym wydarzeniu, na którym reprezentuje on młodzieżową radę gminy. Ustawodawca przewiduje również, że w przypadku niepełnoletniego członka młodzieżowej rady gminy – także jego rodzicowi lub opiekunowi prawnemu, zwraca się, na jego wniosek, koszty przejazdu na terenie kraju związane z udziałem w posiedzeniu młodzieżowej rady gminy lub w zorganizowanym wydarzeniu, na którym reprezentuje on młodzieżową radę gminy, na podstawie dokumentów, w szczególności rachunków, faktur lub biletów, potwierdzających poniesione wydatki, lub informacji o wysokości poniesionych kosztów przejazdu samochodem. Szczegółowe zasady zwrotu kosztów oraz zasady delegowania przedstawicieli młodzieżowej rady gminy na zorganizowane wydarzenia, na których reprezentują oni młodzieżową radę gminy, reguluje statut młodzieżowej rady gminy.

powołania Młodzieżowej Rady Miasta Katowice, <http://www.sltzn.katowice.pl/images/news/2018/2018.01.18/statut.pdf> (dostęp: 1.09.2022 r.).

³⁸ Statut Młodzieżowej Rady Miejskiej Mikołowa, uchwała nr XIII/132/2019 Rady Miejskiej Mikołowa z 17.09.2019 r. w sprawie nadania Statutu Młodzieżowej Rady Miejskiej Mikołowa, <https://mikolow.eu/wp-content/uploads/2019/10/STATUT-M%C5%81ODZIE%C5%BBOWEJ-RADY-MIEJSKIEJ-uchwalony.pdf> (dostęp: 1.09.2022 r.).

³⁹ Statut Młodzieżowej Rady Miasta Opole, uchwała nr XXIX/525/16 Rady Miasta Opole z 7.07.2016 r. w sprawie nadania statutu Młodzieżowej Rady Miasta w Opolu, https://www.opole.pl/sites/default/files/field_attachment/2021-02/statut%20MRM%20z%202016.pdf (dostęp: 1.09.2022 r.).

6. Zakończenie

Reasumując, należy stwierdzić, że określony zarówno w ustawie z 20.04.2021 r., jak i statutach jednostek samorządu terytorialnego zakres zadań powierzonych do realizacji młodzieżowej radzie gminy gwarantuje włączenie w proces decyzyjny w jednostce samorządu terytorialnego. Najważniejszym celem istnienia młodzieżowej rady gminy jest zwiększenie zainteresowania i zaangażowania młodych ludzi sprawami publicznymi na poziomie lokalnym. Proces ten pozwala na budowanie zaangażowanego społeczeństwa demokratycznego, które potrafi artykułować swoje potrzeby, angażuje się w sprawy publiczne, współdecyduje w sprawach publicznych, a młodzieżowi radni uczą się podejmowania oddolnych działań i ich wspólnej realizacji. Działania takie przyczyniają się do kształtowania edukacji obywatelskiej oraz kształtowania postaw obywatelskich (patriotycznych). Działanie młodzieżowej rady przyczynia się do zwiększenia zainteresowania młodzieży sferą współdecydowania o sprawach publicznych, rozwijania dialogu pomiędzy przedstawicielami władz wykonawczych i stanowiących gminy a młodzieżą, zwiększenia skuteczności działań prowadzonych przez władze gminy na rzecz młodych ludzi.

Pozytywnie należy zatem ocenić podniesienie i rozbudowanie zadań młodzieżowej rady na gruncie ustawy. Należy jednak dołożyć należytej staranności, aby gwarancje ustawowe mogły być zrealizowane w praktyce. Doprecyzowania wymagają też kwestie statutu młodzieżowej rady gminy i zakresu jego regulacji, co pozwoli w pełni realizować powierzone radzie zadania. W związku z tym należałoby rozważyć ponadto w regulacji ustawowej doprecyzowanie praw i obowiązków radnych, zakresu działania rady, okresu jej kadencji i odpowiedzialności wynikającej z realizacji powierzonych zadań.

Bibliografia

- Augustyniak M., *Uczestnik partycypacji społecznej w gminie – bilans zysków i strat*, PPP 2015/7–8
- Brodacki D., *Działania ustawodawcy polskiego na rzecz zwiększania zaangażowania obywateli w wykonywanie zadań publicznych i krzewienia idei samorządności na szczeblu gminy. Ciągłe dojrzewająca demokracja czy konieczna potrzeba umocnienia i redefinicji prawnej pozycji podmiotów obywatelskich?*, PPP 2017/9
- Gliński P., Palska H., *Cztery wymiary społecznej aktywności obywatelskiej* [w:] *Elementy nowego ładu*, red. H. Domański, A. Rychard, Warszawa 1997
- Jaworska-Dębska B., *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym. Przemiany koncepcji prawnej i praktyki w latach 1990–2020. Zagadnienia wybrane*, ST 2020/3
- Kalisiak-Mędelska M., *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015
- Kijowski D.R., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, ST 2010/1–2
- Kisiel W., *Udział jednostki w procedurze uchwałodawczej rady gminy (pytania de lege ferenda)* [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Mączyński, M. Stec, Warszawa 2012
- Marchaj R., *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016
- Miruć A., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, ST 2010/1–2
- Moll T., *Konsultacje komunalne jako klasyczna forma partycypacji społecznej* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014
- Moll T., *Rada seniorów – sposób realizacji potrzeby zwiększania aktywności społecznej osób starszych*, ST 2015/11
- Niżnik-Dobosz I., *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014
- Olejniczak-Szałowska E., *Prawo do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi we wspólnotach samorządowych w świetle dyrektywy Rady 94/80/WE*, ST 2006/1–2
- Osiatyński W., *Rzeczpospolita obywateli*, Warszawa 2004
- Ostaszewski K., *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*, Lublin 2013
- Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Mączyński, M. Stec, Warszawa 2012

- Partycypacja obywatelska. Od teorii do praktyki społecznej*, red. A. Giza-Poleszczuk, A. Przybylska, Warszawa 2014
- Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014
- Regulski J., *Samorządność i społeczeństwo obywatelskie – kilka pytań i wiele wątpliwości*, ST 2013/3
- Rybczyńska J., *Partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym w III Rzeczpospolitej Polskiej – próba oceny* [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczpospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Lublin 2002
- Szlachetko J., *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*, Warszawa 2016
- Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021
- Wyćławski Ł., Ziółkowski D., *Status prawny członka młodzieżowej rady gminy*, ST 2018/9
- Ziółkowski D., *Zmiana paradygmatu prawa administracyjnego na przykładzie młodzieżowej rady gminy i gminnej rady seniorów* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018

Orzecznictwo

- Wyrok WSA w Gliwicach z 31.03.2021 r., III SA/Gl 641/20, LEX nr 3172415
- Wyrok WSA w Olsztynie z 15.10.2019 r., II SA/Ol 568/19, LEX nr 2742849
- Wyrok WSA w Poznaniu z 22.04.2021 r., IV SA/Po 1605/20, LEX nr 3167592

Paweł Śwital [ORCID: 0000-0002-7404-5143] – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji.

Część III

JEDNOSTKA I WSPÓLNOTA JAKO PODMIOTY SŁUŻBY W MATERIALNYM PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

Łukasz Kamiński

O SKUTKACH RZECZOWYCH POSTANOWIENIA O WSTRZYMANIU BUDOWY I DECYZJI O LEGALIZACJI OBIEKTU BUDOWLANEGO LUB JEGO CZĘŚCI

Jednym z węzłowych zagadnień prawa budowlanego jest kwestia skutków prawnych uchybienia obowiązкови uzyskania pozwolenia na budowę, co stanowi szczególny przypadek tzw. samowoli budowlanej (z którą mamy do czynienia również w przypadku niedopełnienia obowiązku zgłoszenia robót budowlanych, prowadzenia tych robót pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ czy też w razie istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę bez uprzedniego uzyskania decyzji o zmianie tego pozwolenia). Od momentu uchwalenia obecnie obowiązującej ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane¹ regulacja skutków prawnych samowoli budowlanej przeszła w polskim porządku prawnym długą ewolucję. W pierwotnym tekście Prawa budowlanego ustawodawca przewidział, jako sankcję uchybienia obowiązкови uzyskania pozwolenia na budowę, bezwzględny nakaz rozbiórki. Nie było więc procedury legalizacji samowoli budowlanej, a możliwość wydania nakazu rozbiórki w takim wypadku ograniczona była jedynie upływem określonego czasu. Taka surowa sankcja samowoli budowlanej budziła liczne wątpliwości,

¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.

z uwagi chociażby na wyrażoną w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP zasadę ochrony własności, jak również gwarancje tego prawa podmiotowego zawarte w art. 64 Konstytucji RP i wiążących Rzeczpospolitą Polską unormowaniach prawa międzynarodowego. Mimo licznych wątpliwości konstytucyjnych, zwłaszcza w kontekście zasady proporcjonalności oraz zakazu naruszania istoty konstytucyjnych praw i wolności, Trybunał Konstytucyjny w dwóch orzeczeniach² uznał tę surową sankcję samowoli budowlanej za zgodną z Konstytucją RP. Niemniej jednak ustawodawca zdecydował się na odejście od bezwzględnego zakazu rozbiórki na rzecz możliwości legalizacji samowoli budowlanej. Ograniczając dalsze rozważania wyłącznie do przypadków uchybienia obowiązкови uzyskania pozwolenia na budowę, można stwierdzić, że ta procedura legalizacyjna polegała na wydaniu decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego.

Obecny kształt procedurze legalizacyjnej nadała ustawa z 13.02.2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw³. Procedura ta jest obecnie uregulowana w nowo wydzielonym rozdziale 5a p.b. pt. „Postępowanie w sprawie rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy”. Ogólnie można powiedzieć, że istota procedury legalizacyjnej nie uległa zmianie. W dalszym ciągu legalizacja samowoli budowlanej wiąże się z koniecznością spełnienia wymogów analogicznych do przesłanek uzyskania pozwolenia na budowę oraz obowiązkiem wniesienia opłaty legalizacyjnej. Akt administracyjny, którego skutkiem jest legalizacja samowoli budowlanej, w znowelizowanych przepisach nosi nazwę decyzji o legalizacji obiektu budowlanego lub jego części, a w skrócie – decyzji o legalizacji. Decyzja ta może zostać wydana na skutek postępowania legalizacyjnego prowadzonego w trybie ogólnym bądź też w rezultacie uproszczonego postępowania legalizacyjnego.

² Zob. wyroki TK: z 12.01.1999 r., P 2/98, OTK 1999/1, poz. 2 oraz z 26.03.2002 r., SK 2/01, OTK-A 2002/2, poz. 15. Szerzej na temat tych orzeczeń pisałem w: Ł. Kamiński, *Administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości*, Łódź 2018, s. 150–152.

³ Dz.U. poz. 471 ze zm.

Istotną kwestią jest ustalanie charakteru prawnego decyzji o legalizacji, a przede wszystkim tego, czy jest ona aktem administracyjnym rzeczowym. W doktrynie prawa administracyjnego od dawna obecny jest podział na akty administracyjne osobiste (zwane też osobowymi) i rzeczowe. J. Starościak⁴ przeprowadza rozróżnienie między tymi dwoma kategoriami aktów administracyjnych poprzez wskazanie, że akty administracyjne osobiste kształtują wyłącznie sytuację prawną podmiotów prawa (do których są skierowane, a niekiedy także innych podmiotów), podczas gdy akty administracyjne rzeczowe kształtują również sytuację prawną rzeczy. Jak zauważa K. Ziemiński⁵, akt administracyjny rzeczowy jest skierowany do adresata, którego łączy określona, prawnie relewantna więź z rzeczą, jak np. prawo własności. Cechą charakterystyczną tego typu aktu administracyjnego jest przy tym to, że obowiązuje on nie tylko względem podmiotu, którego owa prawnie relewantna więź łączyła z rzeczą w chwili wydania aktu i który był tego aktu adresatem. Akt administracyjny rzeczowy obowiązuje bowiem również względem podmiotu, który (w czasie obowiązywania aktu) wejdzie w określoną więź z rzeczą będącą przedmiotem tego aktu (np. akt obowiązuje względem nowego właściciela rzeczy). Innymi słowy, prawa i obowiązki wynikające z aktu administracyjnego o charakterze rzeczowym przechodzą na ów nowy podmiot. Mamy tu przy tym do czynienia z automatyzmem prawnym, wyrażającym się w tym, że przejście praw i obowiązków wynikających z aktu administracyjnego rzeczowego nie wymaga podjęcia dodatkowych czynności prawnych.

Obok podziału na akty administracyjne osobiste i rzeczowe, w piśmiennictwie wyróżnia się też kategorię w pewnym sensie pośrednią, jaką są akty administracyjne osobowo-rzeczowe. Analogicznie do aktów administracyjnych rzeczowych kształtują one sytuację prawną osoby ze względu na przysługujący tej osobie tytuł prawny do rzeczy. Innymi słowy, tytuł prawny do rzeczy stanowi przesłankę do obciążenia okre-

⁴ J. Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Ossolineum 1978, s. 73.

⁵ K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny – jego istota* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 195.

ślonego podmiotu prawa obowiązками bądź przyznania mu uprawnień⁶. W razie utraty tytułu prawnego do rzeczy przez adresata takiego aktu (czy, mówiąc ściślej, adresata normy zawartej w akcie) akt administracyjny o charakterze osobowo-rzeczowym staje się bezprzedmiotowy. Cechą charakterystyczną aktów administracyjnych osobowo-rzeczowych jest więc brak automatycznej sukcesji praw i obowiązków wynikających z tych aktów. Sukcesja taka jest możliwa, jednakże wymaga wydania nowego, konstytutywnego aktu administracyjnego w przedmiocie przeniesienia praw i obowiązków na nowego dzierżyciela tytułu prawnego do rzeczy⁷. Typowym przykładem aktu administracyjnego osobowo-rzeczowego jest pozwolenie na budowę. Stosownie do art. 32 ust. 4 pkt 2 p.b. pozwolenie na budowę może być wydane tylko temu, kto ma tytuł prawny do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i złożył w tym przedmiocie oświadczenie pod rygorem odpowiedzialności karnej. W razie przejścia tego tytułu prawnego na inny podmiot brak jest automatycznej sukcesji praw i obowiązków wynikających z pozwolenia na budowę. Przejście tych praw i obowiązków na nowego inwestora wymaga wydania odrębnego aktu administracyjnego, tj. decyzji o przeniesieniu pozwolenia na budowę, na podstawie art. 40 ust. 1 p.b.

Niejako poza wyżej wskazaną delimitacją na akty administracyjne osobiste, rzeczowe i osobowo-rzeczowe pozostaje niewielka grupa aktów administracyjnych, do której należą przede wszystkim decyzje z art. 124 ust. 1, art. 124b ust. 1, art. 124c ust. 1 w zw. z art. 124 ust. 1, art. 125 ust. 1 oraz art. 126 ust. 1 u.g.n. oraz art. 47 ust. 2 p.b. Są to zasadniczo akty rzeczowe, ale o specyficznym charakterze i złożonych skutkach prawnych. Prowadzą one do obciążenia nieruchomości prawem na rzecz osoby trzeciej. Prawo to jest skuteczne względem każdorazowego właściciela nieruchomości (względnie innej osoby, której przysługuje tytuł prawny do nieruchomości), w czym tkwi rzeczowy skutek tych aktów administracyjnych. Skutek ten jest jednak, co do zasady,

⁶ G. Łaszczyca, A. Matan, *Akt administracyjny rzeczowy (uwagi ogólne)* [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca, Warszawa 2008, s. 189.

⁷ A. Matan, *Akt administracyjny „osobowo-rzeczowy” – zagadnienie następstwa prawnego*, „Roczniki Administracji i Prawa. Teoria i Praktyka” 2008/VII/VIII, s. 117–118.

ograniczony jedynie do jednej strony stosunku prawnego kreowanego w omawianych decyzjach, tj. do właściciela nieruchomości. W odniesieniu do drugiej strony tego stosunku prawnego, tj. podmiotu, który mocą decyzji nabywa publicznoprawny, ograniczony tytuł do cudzej rzeczy, te akty administracyjne mają charakter aktów osobistych bądź osobowo-rzeczowych⁸.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że istotne jest nie tylko mechaniczne przyporządkowanie aktu administracyjnego do jednej ze wskazanych grup (tj. do aktów administracyjnych osobistych, rzeczowych bądź osobowo-rzeczowych), lecz także kompleksowe ustalenie jego charakteru i skutków prawnych ze szczególnym rozróżnieniem skutków o charakterze rzeczowym, czyli wpływających na sytuację prawną rzeczy i skutków osobowych, tj. odnoszących się wyłącznie do sytuacji administracyjnoprawnej osób. Jak się wydaje, jest to bardziej przydatne podejście, niż proste stwierdzenie, czy mamy do czynienia z aktem administracyjnym rzeczowym, czy nie. I właśnie z tej perspektywy należy poddać analizie decyzję o legalizacji obiektu budowlanego lub jego części.

Wydanie decyzji o legalizacji poprzedzone jest wydaniem innego aktu administracyjnego, tj. postanowienia o wstrzymaniu budowy. Zgodnie z art. 48 ust. 1 p.b. postanowienie to wydaje organ nadzoru budowlanego w odniesieniu do obiektu budowlanego lub jego części będącego w budowie albo wybudowanego bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo bez wymaganego zgłoszenia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia. Wydanie tego postanowienia stanowi obligatoryjny element procedury legalizacyjnej, nawet gdy budowa została już zakończona, co wynika wprost z art. 48 ust. 2 p.b. W postanowieniu tym informuje się o możliwości złożenia wniosku o legalizację obiektu budowlanego lub jego części, który ustawodawca skrótowo nazywa

⁸ Szerzej na temat tych aktów administracyjnych pisałem w: Ł. Kamiński, *O adekwatności podziału na akty administracyjne osobiste i rzeczowe* [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Kasiński, P. Korzeniowski, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, Łódź 2017, s. 273–284.

wnioskiem o legalizację (art. 48 ust. 3 p.b.). W świetle art. 48a ust. 1 p.b. wniosek o legalizację może złożyć inwestor, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego w terminie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia o wstrzymaniu budowy. Jeżeli taki wniosek zostanie złożony, organ nadzoru budowlanego nakłada, w drodze postanowienia, obowiązek przedłożenia dokumentów legalizacyjnych w terminie nie krótszym niż 60 dni od dnia doręczenia tego postanowienia (art. 48b ust. 1 p.b.).

Postanowienie o wstrzymaniu budowy nie jest jednak wydawane w ramach uproszczonego postępowania legalizacyjnego. Przesłanką do skorzystania z tego trybu jest, stosownie do treści art. 49f ust. 1 p.b., ta okoliczność, że od zakończenia budowy upłynęło co najmniej 20 lat. W takim przypadku organ nadzoru budowlanego od razu nakłada, w drodze postanowienia, obowiązek przedłożenia dokumentów legalizacyjnych w terminie nie krótszym niż 60 dni od dnia doręczenia tego postanowienia (art. 49g ust. 1 p.b.).

Trudno dopatrzeć się przyczyn, dla których ustawodawca zdecydował się na obligatoryjność postanowienia o wstrzymaniu budowy w przypadku postępowania legalizacyjnego prowadzonego na zasadach ogólnych, niezależnie od tego, czy budowa rzeczywiście jest jeszcze w toku, zwłaszcza że ustawodawca nie przewiduje takiego postanowienia w postępowaniu uproszczonym. Istota postępowania legalizacyjnego uproszczonego tkwi bowiem nie w tym, od jakiego postanowienia rozpoczyna się bieg tego postępowania, lecz w uproszczonych i przez to łatwiejszych do spełnienia przesłankach uzyskania decyzji legalizacyjnej (oraz braku opłaty legalizacyjnej).

Już sama kwestia ewentualnych rzeczowych skutków postanowienia o wstrzymaniu budowy, inicjującego postępowanie legalizacyjne, może budzić wątpliwości. Można tu zadać pytanie, czy obowiązek wstrzymania budowy obciąża również nowego inwestora, w razie zmian podmiotowych po jego stronie, czy też konieczne będzie wydanie nowego postanowienia o wstrzymaniu budowy. Rzecz jasna, wątpliwość tego rodzaju może zaistnieć tylko wtedy, gdy budowa nie została jeszcze zakończona, a więc z natury rzeczy może dotyczyć tylko postępowania legalizacyjnego prowadzonego na zasadach ogólnych. Jeżeli bowiem budowa

została już zakończona, to postanowienie o wstrzymaniu budowy ma charakter aktu administracyjnego formalnego i jego jedyną racją bytu jest efekt procesowy (wszczęcie postępowania legalizacyjnego). Jeżeli jednak budowa nie została ukończona, to postanowienie o wstrzymaniu budowy nie ma charakteru tylko formalnego. Kluczowe jest tu więc stwierdzenie, czy mamy do czynienia z automatyczną sukcesją obowiązku wstrzymania budowy (czyli ze skutkiem rzeczowym). Ustawodawca wprost nie przesądza o automatycznej sukcesji obowiązku wynikającego z omawianego postanowienia. Jak się wydaje, trzeba tu jednak brać pod uwagę szerszy kontekst normatywny. *Ratio legis* obowiązku wstrzymania budowy prowadzonej bez wymaganego pozwolenia jest tymczasowe wstrzymanie niezgodnej z prawem działalności do momentu definitywnego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej powstałej na tle samowoli budowlanej. Odwołując się do klasycznej koncepcji pozwolenia administracyjnego O. Mayera⁹ – według której pozwolenie administracyjne stanowi uchylenie generalnego i abstrakcyjnego ustawowego zakazu podejmowania i prowadzenia jakiegóż działalności w indywidualnej i konkretnej sprawie – można stwierdzić, że zakaz rozpoczęcia i prowadzenia budowy bez wymaganego pozwolenia na budowę i tak istnieje *ex lege*. Postanowienie o wstrzymaniu budowy stanowi jedynie konkretyzację tej generalnej i abstrakcyjnej normy prawnej rangi ustawowej. W tym kontekście rzeczowy charakter tego postanowienia nie powinien budzić wątpliwości. Należy jednak podkreślić, że nie dotyczy to postanowienia o wstrzymaniu budowy wydanego już po jej zakończeniu. W takiej sytuacji akt ten ma charakter osobisty.

Rzeczowy charakter samej decyzji o legalizacji wydaje się *prima facie* klarowny, skoro sam ustawodawca określa ten akt administracyjny jako decyzję o legalizacji obiektu budowlanego lub jego części. Potwierdzenie tej hipotezy wymaga jednak dokonania analizy treści i skutków tego aktu, a także normatywnego kontekstu, w którym jest on osadzony. W przypadku decyzji o legalizacji trudno nie odnieść się do paraleli pomiędzy tym aktem a pozwoleniem na budowę. W przypadku uchybienia obowiązkowi uzyskania pozwolenia na budowę, to właśnie decyzja o le-

⁹ Zob. D. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*, Białystok 2000, s. 41–42.

galizacji obiektu budowlanego lub jego części zastępuje to pozwolenie. Innymi słowy, decyzja o legalizacji wywołuje analogiczny skutek prawny jak pozwolenie na budowę. Nawet przesłanki wydania obu tych aktów są do pewnego stopnia podobne, na co wskazuje katalog dokumentów legalizacyjnych, które inwestor jest zobowiązany przedłożyć w toku postępowania legalizacyjnego prowadzonego na zasadach ogólnych, co wynika z art. 48b ust. 2 p.b. Innego rodzaju rozwiązanie przyjęto w postępowaniu legalizacyjnym uproszczonym. Katalog dokumentów legalizacyjnych został w tym przypadku określony w art. 49g ust. 2 p.b. Ogólnie można powiedzieć, że katalog ten odpowiada założeniom uproszczonego postępowania legalizacyjnego, które ma służyć sanacji prawnej samowoli budowlanej w sytuacji, gdy upłynął już stosunkowo długi czas (co najmniej 20 lat) od zakończenia budowy.

Istotna różnica pomiędzy decyzją o legalizacji a pozwoleniem na budowę ujawnia się w kwestii sukcesji praw wynikających z tych aktów administracyjnych. Zgodnie z art. 40 ust. 1 p.b. organ, który wydał decyzję o pozwoleniu na budowę, jest obowiązany, w drodze decyzji, przenieść to pozwolenie na nowego inwestora, na jego wniosek. Uzyskanie przez nowego inwestora tej decyzji jest uwarunkowane spełnieniem pewnych wymogów, jednakże sama decyzja o przeniesieniu pozwolenia na budowę ma charakter związany. Brak jest więc automatycznej sukcesji praw i obowiązków wynikających z pozwolenia na budowę, natomiast sukcesja taka jest możliwa na podstawie odrębnego aktu administracyjnego, co przesądza o osobowo-rzeczowym charakterze tego pozwolenia. Ustawodawca milczy natomiast w kwestii sukcesji praw w odniesieniu do decyzji o legalizacji i to niezależnie od trybu, w jakim została wydana.

Kluczowe znaczenie dla określenia charakteru decyzji o legalizacji ma jej treść. Treścią decyzji o legalizacji, niezależnie od tego, w którym postępowaniu została wydana, jest zawsze orzeczenie o legalizacji obiektu budowlanego lub jego części, czyli o usunięciu wad prawnych, jakimi przedmiot tej decyzji był uprzednio dotknięty. Ten skutek decyzji o legalizacji ma ze swej istoty charakter rzeczowy. Sanacja prawna, jaką niesie ze sobą decyzja o legalizacji, kształtuje bowiem stan prawny obiektu budowlanego bądź jego części (i to niezależnie od tego, czy stanowi on odrębny przedmiot własności w rozumieniu prawa cywilnego), a nie

tylko sytuację administracyjnoprawną właściciela tego obiektu. Owa sanacja prawna obiektu budowlanego lub jego części nie jest jednak jedynym skutkiem prawnym decyzji o legalizacji. W przypadku tej decyzji wydanej na zasadach ogólnych dalsze elementy jej treści określił ustawodawca w art. 49 ust. 4 i 5 p.b. Z tych przepisów można wyprowadzić wnioski, że na treść decyzji legalizacyjnej składają się co najmniej dwa dalsze elementy: zatwierdzenie projektu budowlanego albo projektu zagospodarowania działki lub terenu (art. 49 ust. 4 pkt 1 p.b.) oraz nałożenie obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (art. 49 ust. 5 p.b.). Nadto, jeżeli budowa nie została jeszcze ukończona, w decyzji o legalizacji właściwy organ zezwala na wznowienie budowy (art. 49 ust. 4 pkt 2 p.b.). Brak jest natomiast analogicznej regulacji treści decyzji o legalizacji wydanej w postępowaniu uproszczonym. Ustawodawca wskazał jedynie, w art. 49i ust. 2 p.b., że decyzja o legalizacji wydana w postępowaniu uproszczonym stanowi podstawę użytkowania obiektu budowlanego.

Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe spostrzeżenia, można powiedzieć, że decyzja o legalizacji jest aktem administracyjnym rzeczowym. Taki wniosek nie budzi wątpliwości co do decyzji o legalizacji wydanej w postępowaniu uproszczonym, bowiem jej sensem jest wyłącznie sanacja prawna samowoli budowlanej. Analogiczne wnioski można też wysnuć co do decyzji o legalizacji wydanej na zasadach ogólnych, gdy budowa została już zakończona. W tym przypadku ustawodawca jedynie dookreślił, że sanacja prawna samowoli budowlanej polega w tym przypadku na zatwierdzeniu projektu budowlanego albo projektu zagospodarowania działki lub terenu. Jest to więc skutek tożsamy z trwałym skutkiem pozwolenia na budowę. Na marginesie trzeba tu bowiem zauważyć, że choć pozwolenie na budowę jest aktem administracyjnym osobowo-rzeczowym, wywołuje ono jednak pewien trwały skutek prawny, który w swej istocie jest skutkiem rzeczowym. Wyraża się on w zróżnicowaniu stanu prawnego już ukończonego obiektu budowlanego, na którego budowę wymagane było pozwolenie: inny będzie stan prawny obiektu, dla którego uzyskano pozwolenie na budowę, a inny stan prawny obiektu, w odniesieniu do którego temu obowiązkowi uchybiono. W tym drugim wypadku decyzja o legalizacji prowadzi do zniesienia tej różnicy i w tym sensie zastępuje pozwolenie na budowę.

Pewne wątpliwości co do charakteru skutków prawnych decyzji o legalizacji powstają w sytuacji, gdy budowa nie została zakończona. W takim wypadku w decyzji o legalizacji organ zezwala na wznowienie budowy, co oznacza, że będzie ona mogła być kontynuowana, tak jakby od początku dopełniono obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę. Jak się wydaje, również i ten skutek ma charakter rzeczowy i stanowi swoiste odwrócenie rzeczowego skutku postanowienia o wstrzymaniu budowy. A zatem, jeżeli dla budowy, która jest jeszcze w toku, zostanie wydana decyzja o legalizacji, to w razie zmiany podmiotowej po stronie inwestora (gdy budowa będzie nadal w toku) nastąpi automatyczna sukcesja praw i obowiązków na nowego inwestora, a więc inaczej niż to wygląda w przypadku pozwolenia na budowę, gdzie konieczne byłoby w takiej sytuacji wydanie decyzji o przeniesieniu tego pozwolenia na nowego inwestora.

Bibliografia

- Kamiński Ł., *Administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości*, Łódź 2018
- Kamiński Ł., *O adekwatności podziału na akty administracyjne osobiste i rzeczowe* [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Kasiński, P. Korzeniowski, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, Łódź 2017
- Kijowski D., *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*, Białystok 2000
- Łaszczyca G., Matan A., *Akt administracyjny rzeczowy (uwagi ogólne)* [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca, Warszawa 2008
- Matan A., *Akt administracyjny „osobowo-rzeczowy” – zagadnienie następstwa prawnego*, „Roczniki Administracji i Prawa. Teoria i Praktyka” 2008/VII/VIII
- Starościak J., *Prawne formy i metody działania administracji* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Ossolineum 1978
- Ziemski K., *Indywidualny akt administracyjny – jego istota* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013

Orzecznictwo

Wyrok TK z 12.01.1999 r., P 2/98, OTK 1999/1, poz. 2

Wyrok TK z 26.03.2002 r., SK 2/01, OTK-A 2002/2, poz. 15

Łukasz Kamiński [ORCID: 0000-0002-3893-6934] – doktor nauk prawnych,
Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Admini-
stracyjnego i Nauki Administracji.

Maria Karcz-Kaczmarek

ADMINISTRACYJNOPRAWNA OCHRONA WIDOKU NA ZABYTKI NIERUCHOME (ORAZ Z ZABYTKÓW NIERUCHOMYCH) W SŁUŻBIE JEDNOSTKI I WSPÓLNOTY

1. Pojęcie i geneza ochrony widoku

W ujęciu słownikowym przez określenie „widok” rozumie się „widzianą przestrzeń, fragment przestrzeni wypełnionej szczegółami; krajobraz, pejzaż, widok na okolicę, widok ogólny miasta”¹. Widok rozumiany może być również jako wygląd czyjs lub czegoś lub widzenie kogoś lub czegoś. Analizowane pojęcie, które utrwaliło się w polskiej frazeologii, występuje m.in. w takich określeniach i związkach, jak: „mieć widoki na coś” (oczekiwania, ekspektatywy), „rysują się widoki” (kształtują się plany), „truchleć na widok kogoś lub czegoś” (drętwieć ze strachu, drżeć z przerażenia), „zamierać na widok kogoś lub czegoś” (bać się, drętwieć ze strachu)². W opracowaniach Komisji Krajobrazu Kulturowego zwrócono uwagę, że krajobraz stanowiący dobro kultury rozumiany może być jako widok otaczającego człowieka środowiska³. Stwierdzenia te pozwa-

¹ *Słownik języka polskiego*, t. 3, red. H. Szkiłdź, S. Bik, B. Pakosz, C. Szkiłdź, Warszawa 1989, s. 697.

² Zob. <https://frazeologia.pl> (dostęp: 1.09.2022 r.); <https://nck.pl/projekty-kulturalne/projekty/ojczysty-dodaj-do-ulubionych/ciekawostki-jezykowe> (dostęp: 1.09.2022 r.).

³ *Niematerialne wartości krajobrazów kulturowych*, Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego PTG, 2011/15, s. 18, za: A. Polska, *Oceny estetyczne krajobrazu*, <http://www.>

lają na sformowanie wniosku o konieczności ustanowienia w obowiązujących przepisach zasad ochrony i kształtowania widoku (krajobrazu), w szczególności widoku na zabytek nieruchomy oraz widoku z zabytku nieruchomego. Wartości widokowe i związana z tym estetyka przestrzeni stanowią bowiem ważne elementy dobrostanu jednostek i ich wspólnot. Ochrona widoku jako wartość mająca istotne znaczenie dla jednostki realizowana jest w szczególności poprzez regulacje dotyczące procesu inwestycyjno-budowlanego dotyczące odległości zabudowy od granicy działki, dopuszczalnej wysokości zabudowy czy możliwości sytuowania okien w budynkach. Ochrona widoku na zabytki oraz z zabytków stanowi natomiast przedmiot regulacji dotyczących głównie ochrony nad zabytkami, a także planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Genezy ochrony widoku doszukiwać się można w regulacjach obowiązujących w starożytnym Rzymie w postaci jednej ze służebności gruntów miejskich (*servitus altius non tollendi*). Potrzeba zapewnienia różnego rodzaju służebności gruntowych stanowiła konsekwencję urozmaiconych pod względem przestrzennym terenów italskich oraz specyficznych właściwości klimatu. Eksploatacja gruntu jednego właściciela była bardzo często uzależniona od możliwości korzystania z gruntu sąsiedniego, np. dla skrócenia uciążliwego przejazdu czy doprowadzenia brakującej wody. W praktyce jednak istotnym ograniczeniem była rygorystyczna konstrukcja prawa własności – poszczególne grunty stanowiły ściśle zindywidualizowane i zamknięte sfery uprawnień właścicieli, granice tychże gruntów były wytyczone bardzo dokładnie, choć nie zawsze racjonalnie. Wyjściem okazała się konstrukcja prawna służebności gruntowych (*iura, servitudes praediorum*). Były one dopuszczalne w ówczesnym Rzymie, o ile zwiększały użyteczność jednego gruntu (*utilitas praedii*) lub odpowiadały trwałej potrzebie (*perpetua causa*) i trwałej możliwości jej zaspokajania. Poprzez ustanowienie służebności gruntowej powstawał taki układ, że jeden grunt był tzw. gruntem władającym (*praedium dominans*), a drugi – gruntem obciążonym albo służebnym (*praedium serviens*). Służebności gruntów miejskich (*servitudes praediorum urbanorum*) rozwinęły się z uwagi na zachodzące

przemiany urbanistyczne. Pierwotnie Rzym był zabudowany luźno, z dużymi odległościami pomiędzy budynkami. Po spaleniu miasta przez Gallów w 390 r. p.n.e. odbudowywano go w sposób coraz bardziej zwarty i ciasny. Stan ten przyczynił się do wielu współzależności pomiędzy właścicielami sąsiadujących budynków, czego wyrazem były służebności gruntów miejskich. Tego rodzaju służebnością było ograniczenie budowy na gruncie do określonej wysokości w celu pozostawienia sąsiadowi światła lub pięknego widoku (*servitus altius non tollendi*)⁴. Co ciekawe, na gruncie obowiązującego polskiego prawa rzeczowego służebność (prawo) widoku nie została wyrażona wprost, co nie oznacza, że pojęcie to nie występuje w rozważaniach doktryny, jak również w orzecznictwie sądowym. Ochrona widoku określana została w prawie cywilnym jako służebność negatywna polegająca na prawie żądania, ażeby właściciel nieruchomości służebnej nie wykonywał w zakresie oznaczonym swego prawa własności poprzez zakaz zabudowy ponad określoną wysokość⁵. Warto zauważyć, że służebność widoku w administracyjnoprawnym ustawodawstwie krajowym wyrażona została *expressis verbis* w art. 81 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 16.02.1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli⁶, zgodnie z którym w wypadkach koniecznych dla przeprowadzenia scalenia gruntów mogły być ustanowione odpowiednie służebności, jak wspólne użytkowanie podwórzy, prawo widoku i światła i inne prawa na rzecz nieruchomości władnącej. Ewenementem polskiego ustawodawstwa była ustawa z 25.01.1933 r. o obciążeniu nieruchomości państwowej nr hip. 1720 w Warszawie służebnością widoku i światła na rzecz sąsiedniej nieruchomości⁷. Na mocy tego aktu zezwolono na obciążenie części nieruchomości „Belweder” w Warszawie, stanowiącej własność Skarbu Państwa wskazanymi służebnościami. Kolejne, uchwalone po II wojnie światowej, przepisy

⁴ W. Dajczak, K. Kolańczyk, *Prawo rzymskie*, Warszawa 2021, s. 348.

⁵ Wyrok SN z 4.07.1952 r., C 1195/52, OSNCK 1953/3, poz. 79.

⁶ Dz.U. z 1939 r. Nr 34, poz. 216 ze zm.

⁷ Dz.U. Nr 12, poz. 78. Przepis art. 1 stanowił, że „zezwała się na obciążenie części nieruchomości Nr. hip. 1720 «Belweder» w Warszawie, położonej przy Al. Szucha Nr. 14, a stanowiącej własność Skarbu Państwa, służebnością widoku i światła na rzecz sąsiedniej nieruchomości Nr. hip. 9915, położonej przy Al. Szucha Nr. 16, na przestrzeni od południowej i wschodniej linii granicznych nieruchomości Nr. hip. 9915 do linii równoległych, odległych od tych linii granicznych o 7 mtr” (pisownia oryginalna).

Prawa budowlanego z 1961 r.⁸ i 1974 r.⁹ nie odnosiły się wprost do ochrony widoku. Pośrednio jednak poprzez ustanowioną w tychże ustawach powinność podnoszenia w drodze nowych form architektonicznych walorów estetycznych otoczenia wyrażały dbałość o wygląd przestrzeni jako całości¹⁰. Podobny cel realizować miał przepis art. 43 p.b. z 1974 r., zgodnie z którym właściciel lub zarządca obiektu budowlanego był obowiązany użytkować obiekt w sposób chroniący go m.in. przed oszpecceniem otoczenia. Stwierdzić można, że przepisy prawa cywilnego oraz prawa publicznego (prawa budowlanego) wprost lub w sposób pośredni (czyli poprzez ochronę otoczenia) odnosiły się do ochrony widoku jako prawa jednostek do niezakłóconego dostępu do wyglądu krajobrazu. Regulacje te z pewnością służyły i nadal przyczyniają się do realizacji dobra jednostki, jako osoby zamieszkującej określoną przestrzeń. Prawną ochronę widoku powinniśmy jednak oceniać także poprzez pryzmat dobra wspólnoty lokalnej i ponadlokalnej. Wygląd przestrzeni (krajobraz) jest bowiem wartością o powszechnym charakterze. Ochrona zabytków nieruchomych powinna obejmować także jak najdalej idącą ochronę widoku na te obiekty. Tego rodzaju zintegrowane działania władz publicznych przyczyniają się do podniesienia estetyki przestrzeni i są korzystne dla całego społeczeństwa. W literaturze zauważono ściśle związki między przyciągającymi właściwościami miejsc historycznych i atrakcyjnych krajobrazów a zwiększeniem usług turystycznych, nawet jeśli są to zależności pośrednie. Zauważenie tych powiązań sprzyja ochronie obiektów zabytkowych oraz czyni skutecznymi inicjatywy rewaloryzacji i ożywienia nowych miejsc¹¹.

⁸ Ustawa z 31.01.1961 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 7, poz. 46 ze zm.).

⁹ Ustawa z 24.10.1974 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229 ze zm.).

¹⁰ Por. art. 3 p.b. z 1961 r.; art. 4 p.b. z 1974 r.

¹¹ M. Kurzątkowski, *Organizacja ochrony zabytków we Francji*, „Ochrona Zabytków” 1973/26/4(103), s. 243.

2. Ochrona widoku na zabytek nieruchomy oraz widoku z zabytku nieruchomego w ujęciu historycznym

Szczególnie ważnym z punktu widzenia interesów wspólnoty aspektem ochrony widoku jest ochrona wartości widokowych na nieruchomości zabytkową oraz widoku z nieruchomości zabytkowej. Tego rodzaju ochrona ustanowiona była wprost w pierwszym polskim akcie prawnym dotyczącym ochrony zabytków, czyli w dekreście Rady Regencyjnej z 31.10.1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury¹². Dekret chronił zarówno otoczenie zabytku, jak i widok na zabytek lub z zabytku. Zgodnie z dekretem niedopuszczalne było zniszczenie, zasłonięcie lub zszpecenie widoku. W myśl art. 17 powołanego aktu rząd miał prawo nie dopuścić do niszczenia, zasłaniania lub szpecenia widoku na zabytki lub z zabytków nieruchomych. Dekret nie precyzował organu administracji oraz środków prawnych służących ochronie estetycznych wartości widokowych. Zgodnie jednak z jego art. 3 czynności związane z opieką nad zabytkami sztuki i kultury sprawować mieli konserwatorzy zabytków sztuki i kultury, mianowani przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Zarządzenia dotyczące organizacji urzędu konserwatorskiego, jak również w ogóle opieki nad zabytkami sztuki i kultury wydać miał Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. W myśl postanowień dekretu z 1918 r. prace polegające na przerabianiu, odnawianiu, rekonstruowaniu, zdobieniu lub uzupełnianiu (nawet instalacjami) podejmowane w najbliższym otoczeniu „ważniejszych zabytków nieruchomych” mogły być podejmowane na podstawie pozwolenia odpowiedniej władzy konserwatorskiej. Ochrona widoku na zabytek oraz z zabytku ustanowiona została *expressis verbis* także w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 6.05.1928 r. o opiece nad zabytkami¹³. Rozporządzenie pozostawiało do uznania władz konserwatorskich pierwszej instancji możliwość orzeczenia zakazu lub wstrzymania wszelkich robót, których wykonanie zszpeciłoby otoczenie zabytku i widok na zabytek lub z zabytku. Przepisu

¹² Dz.P.P.P. Nr 16, poz. 36.

¹³ Dz.U. Nr 29, poz. 265 ze zm.

powyższego nie należało stosować, jeżeli zastosowanie go naraziłoby zamierzającego przeprowadzić roboty na niestosunkowo dużą szkodę lub nakład pieniężny. Można więc stwierdzić, że przepisy rozporządzenia z 1928 r. pozostawiały organom pewien zakres uznania administracyjnego w sferze ochrony wartości widokowych. Przepisy te pozwalały przy podejmowaniu rozstrzygnięć ważyć (miarkować, uwzględniać) interes publiczny w postaci ochrony otoczenia i widoku zabytku, ale także ochronę interesów prywatnych właścicieli nieruchomości. Decyzje wydawane były przez wojewódzkie władze administracji ogólnej, której organami fachowymi byli zgodnie z rozporządzeniem konserwatorzy (oryginalnie: konserwatorowie) mianowani przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Konserwatorzy należeli do „składu personalnego urzędu wojewódzkiego; jeden konserwator mógł pełnić obowiązki w kilku województwach” (art. 6 ww. rozporządzenia). Ochrona widoku na obiekty zabytkowe ustanowiona była również w ustawie z 15.02.1962 r. o ochronie dóbr kultury¹⁴. W myśl art. 27 wskazanego aktu bez zezwolenia właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków nie wolno było zabytków przerabiać, odnawiać, rekonstruować, konserwować, zabudowywać, odbudowywać, zdobić, uzupełniać, rozkopywać ani dokonywać żadnych innych zmian. Przepis ten stosowany był także do robót mogących przyczynić się do zeszpecenia otoczenia zabytku nieruchomego lub widoku na ten zabytek. Dla skonsolidowania ochrony otoczenia i widoku na zabytek ważnym momentem było też wprowadzenie wprost, na mocy nowelizacji ustawy o ochronie dóbr kultury z 1990 r.¹⁵, rzeczowego przedmiotu ochrony w postaci krajobrazu kulturowego. Pomimo dodania wówczas zinstytucjonalizowanych administracyjnoprawnych form ochrony w postaci stref ochrony konserwatorskiej, rezerwatów i parków kulturowych brak przepisów wykonawczych sprawił, że nie powstał żaden park kulturowy stanowiący administracyjną, obszarową formę ochrony zabytków¹⁶.

¹⁴ Dz.U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150 ze zm.

¹⁵ Ustawa z 19.07.1990 r. o zmianie ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz.U. Nr 56, poz. 322).

¹⁶ K. Stanik-Filipowska, *Ochrona krajobrazu kulturowego na gruncie polskiego prawa ochrony zabytków*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2008/11, s. 233.

Należy podkreślić, że na gruncie obowiązujących dotychczas w Polsce aktów prawnych widok na zabytek oraz jego otoczenie traktowane były jako odrębne i samodzielne przedmioty ochrony prawnej. Co ciekawe, we Francji zagadnienie ochrony otoczenia zabytków uregulowane zostało w sposób samodzielny już w ustawie z 25.02.1943 r., okupacja hitlerowska nie przerwała bowiem działalności tamtejszych władz konserwatorskich¹⁷. Jedną z pierwszych zauważonych medialnie spraw dotyczących walki wspólnoty lokalnej o zabezpieczenie widoku był protest przeciw budowie nad Loarą dwóch wież chłodniczych o wysokości 120 m w elektrowni atomowej Saint-Laurent-des-Eaux (odległość od Blois 12 km, od Chambord 7 km, od Beaugency 5 km), zgłoszony wobec Electricite de France przez mera Blois, który domagał się konsultacji społecznych w sprawie tego zamierzenia ze wszystkimi mieszkańcami regionu. Mer występował w imię ochrony żywotnych interesów tamtejszej społeczności, w której dochody z turystyki stanowiły istotną pozycję. Stąd wynikała obawa, że zniszczenie wartości widokowych, w szczególności na zamek w Blois negatywnie odbije się na interesach wspólnoty terytorialnej¹⁸.

3. Aktualna administracyjnoprawna regulacja dotycząca ochrony widoku na obiekty zabytkowe

W odróżnieniu od omówionych nieobowiązujących już przepisów, obecne ustawodawstwo nie przewiduje *expressis verbis* prawnej ochrony widoku na zabytek ani widoku z zabytku. Rozwiązanie takie wydaje się niekorzystne z punktu widzenia ochrony dziedzictwa kulturowego, które rozumiane jest w doktrynie szerzej niż ochrona zabytków. Zdaniem J. Purchla dziedzictwo służy współczesnym celom i należy do nas wszystkich, a dostęp do niego to jedno z podstawowych praw

¹⁷ Journal Officiel de L'Etat Français, 4 Mars 1943, p. 610, <https://memoloi.hypotheses.org/files/2015/03/JO-1295.pdf> (dostęp: 1.09.2022 r.). Zob. też M. Kurzątkowski, *Organizacja ochrony...*, s. 243.

¹⁸ M. Kurzątkowski, *Organizacja ochrony...*, s. 246.

człowieka¹⁹. Zabytek nieruchomy, w szczególności wpisany do rejestru, oraz widok na niego lub z niego traktowane być powinny jako równoważne elementy podlegające ochronie prawnej. Elementy te wspólnie składają się na spójną całość o szczególnej wartości estetycznej. W ten sposób chronione są nie tylko poszczególne obiekty zabytkowe, lecz także tzw. duch miejsca, czyli dziedzictwo niematerialne. Ustanowienie w przepisach prawa krajowego obligatoryjnej ochrony otoczenia i widoku na zabytek stanowiłoby realizację postanowień Deklaracji ICOMOS z XI'AN 21.10.2005 r. w sprawie konserwacji otoczenia budowli, miejsc i obszarów stanowiących dziedzictwo²⁰ oraz Deklaracji ICOMOS z Quebecu z 4.10.2008 r. w sprawie zachowania *genius loci* (ducha miejsca)²¹. Przykładowe ujęcie elementów dziedzictwa niematerialnego umożliwia bowiem zaliczenie widoku na zabytki do tegoż dziedzictwa.

Należy podkreślić, że zgodnie z obowiązującą ustawą z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²² ochrona widoku stanowi wyłącznie element składowy ochrony otoczenia obiektu wpisanego do rejestru zabytków. Pośrednia ochrona widoku poprzez ochronę jego otoczenia nie dotyczy zatem pozostałych zabytków, które nie zostały wpisane przez wojewódzkiego konserwatora zabytków do rejestru. Zgodnie z definicją legalną otoczenie jest to teren wokół lub przy zabytku wyznaczony w decyzji o wpisie tego terenu do rejestru zabytków w celu ochrony wartości widokowych zabytku oraz jego ochrony przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych (art. 3 pkt 15 u.o.z.). Zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego teren „przy zabytku” obejmuje daną działkę gruntu, na którym znajduje się chroniony obiekt, teren „wokół zabytku” obejmuje natomiast nieruchomości sąsiednie²³. Z punktu widzenia ochrony wartości widokowych istotne jest, że wpisanie otoczenia do rejestru zabytków nie jest obligatoryjne. Ustanowienie ochrony prawnej na rzecz otoczenia zabytku

¹⁹ J. Purchla, *Dziedzictwo kulturowe*, s. 44, https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/288758/purchla_dziedzictwo_kulturowe_2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y (dostęp: 1.09.2022 r.).

²⁰ *Vademecum Konserwatora Zabytków*, oprac. B. Szmygin, Warszawa 2015, s. 159.

²¹ *Vademecum Konserwatora Zabytków*, s. 179.

²² Dz.U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.

²³ Zob. wyrok NSA z 20.04.2006 r., II OSK 761/05, LEX nr 209465.

zależy od uznania konserwatora zabytków odnośnie do niezbędności rozszerzenia zakresu ochrony zabytku nieruchomego. Wpis otoczenia ma charakter akcesoryjny, związany z wpisem zabytku nieruchomego i może być dokonany później, na mocy osobnej decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków podjętej z urzędu bądź na wniosek właściciela zabytku nieruchomego lub użytkownika wieczystego gruntu. Regulację tę należy ocenić pozytywnie, umożliwia ona bowiem bieżącą weryfikację stanu zachowania otoczenia zabytków. Wpis otoczenia do rejestru musi być uzasadniony względami celowości zmierzającymi do zapewnienia nieruchomości zabytkowej prawidłowych warunków do utrzymania dobrego stanu zachowania oraz pełni wartości widokowych podkreślających kontekst kulturowy obiektu. Ochrona otoczenia, a w tym widoku, musi uwzględniać w zrównoważonych proporcjach zarówno względy ochrony dziedzictwa kulturowego, jak i konieczność ochrony prawa własności przed nadmierną ingerencją. Wpis zabytku oraz otoczenia do rejestru nakłada bowiem na właściciela (posiadacza) zabytku daleko idące ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, dlatego decyzja o wyznaczeniu chronionego otoczenia musi być wyważona, tak by nie stanowić nadmiernej ingerencji w uprawnienia właścicielskie. W literaturze²⁴ zwrócono uwagę na fakt, że decyzja o wpisie nieruchomości jako otoczenia zabytku do rejestru zabytków ma wymierny wpływ na jej wartość rynkową, najczęściej w postaci spadku wartości nieruchomości. Wpis nieruchomości jako otoczenia zabytków pośrednio wpływa bowiem na możliwość zabudowy. Z uzasadnienia decyzji powinno jednoznacznie wynikać, jakie walory widokowe i w jaki sposób będą przedmiotem ochrony prawnej. Władze konserwatorskie nie powinny określać otoczenia „na zapas” i na tzw. wszelki wypadek, ale ujmować w rejestrze teren, który jest rzeczywiście niezbędny do ochrony danego zabytku nieruchomego. Na wskazany aspekt analizowanego zagadnienia zwrócono uwagę w wyroku WSA w Warszawie z 8.12.2020 r.²⁵ W orzeczeniu podkreślono, że z uwagi na zakres ingerencji w sferę uprawnień obywateli instytucja wpisu do rejestru zabytków otoczenia

²⁴ M. Drela, *Formy ochrony zabytków a wyrównywanie szkody doznanej przez właściciela nieruchomości* [w:] *Prawna ochrona zabytków*, red. T. Gardocka, J. Sobczak, Toruń 2010, s. 171.

²⁵ VII SA/Wa 1085/20, LEX nr 3173522.

zabytku powinna być stosowana z dużą ostrożnością. W ocenie sądu zarówno wpisanie nieruchomości, jak i otoczenia zabytku do rejestru zabytków może powodować ingerencję organu administracji publicznej w prawo własności osób, którym prawo to przysługuje. Ingerencja taka jest dopuszczalna, ale musi mieścić się w konstytucyjnych granicach dopuszczalności ograniczenia praw określonych w art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Ponadto wpis otoczenia do rejestru i związane z nim ograniczenia mogą nastąpić wyłącznie na podstawie jednoznacznych ocen, że spełnione zostały przesłanki uzasadniające ograniczenie prawa własności. Prawo własności może być bowiem ograniczane tylko w szczególnych sytuacjach. Pogląd ten należy uznać za w pełni uzasadniony. Jednocześnie należy się zgodzić z poglądem *de lege lata*, że prawo nie zabezpiecza w wystarczający sposób interesów właścicieli nieruchomości wpisanych do rejestru jako otoczenie zabytku, brak jest np. podstawy prawnej do występowania z roszczeniami odszkodowawczymi²⁶.

4. Ochrona widoku na zabytek nieruchomy i zabytku nieruchomego w sferze planowania przestrzennego

Zasadniczą rolę dla ochrony widoku na nieruchomości zabytkowe (oraz widoku z tychże) odgrywa odpowiednie kształtowanie przepisów dotyczących planowania przestrzennego, w szczególności postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁷. Plan ten z uwagi na swój powszechnie obowiązujący charakter może bowiem określać wiążące *erga omnes* zasady zagospodarowania przestrzeni. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się jedynie ochronę otoczenia zabytków nieruchomych wpisanych do

²⁶ M. Drela, *Formy ochrony...*, s. 172.

²⁷ Szerzej zob. A. Miruć, M. Karcz-Kaczmarek, *Ochrona dziedzictwa kulturowego w działalności planistycznej gminy* [w:] *Aktualne wyzwania w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i naturalnego*, red. P. Dobosz, W. Górny, A. Kozień, A. Mazur, J. Kłapa, J. Kotulska, A. Pyrzyk, Kraków 2022, s. 360–378.

rejestr. Obowiązek uwzględniania ochrony otoczenia nie dotyczy obszaru „innych zabytków nieruchomych”, czyli obiektów znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków lub nieruchomości o cechach zabytku. Z punktu widzenia ochrony dziedzictwa kulturowego regulacja ta wydaje się poważnym i realnym zagrożeniem dla integralności naszego *patrimonium*. Brak wyraźnego obowiązku uwzględniania w miejscowym planie ochrony widoku na zabytek ujęty w gminnej ewidencji może umożliwiać podejmowanie działań inwestycyjno-budowlanych w otoczeniu tegoż zabytku, które w przyszłości wyłączą, ograniczą lub zeszpecą widok na obiekt zabytkowy lub zdewastują krajobraz. Tę smutną konstatację potwierdza raport Najwyższej Izby Kontroli, w którym stwierdzono, że „działania organów gminnych w procesie planowania przestrzennego (...) były niewystarczające dla zapewnienia obiektom zabytkowym i ich otoczeniu właściwej ochrony przed negatywnymi skutkami inwestycji budowlanych”²⁸. Zdaniem J. Sługockiego zagrożenia wynikające z niewystarczającej ochrony ustanowionej w miejscowych planach dotyczą przede wszystkim zamków i ruin zamkowych. Zdaniem wskazanego autora niekontrolowany rozwój zieleni oraz podejmowane w bliższym lub dalszym otoczeniu zamku lub historycznej ruiny zamku przedsięwzięcia inwestycyjne stanowią najczęstsze źródło degradacji walorów krajobrazowych tych zabytków. Działania inwestycyjno-budowlane realizowane są bowiem z pominięciem relacji krajobrazowych zabytków nieruchomych, w szczególności zamków i ruin zamkowych, w przypadku których istotną rolę odgrywają „osadzone w krajobrazie od stuleci bliskie i dalekie ekspozycje z zamku i na zamek oraz czytelność naturalnych elementów pokrycia terenu, zintegrowanych pierwotnie z systemem obronnym zamku”²⁹. Negatywnym zjawiskiem dotyczącym kształtowania przestrzeni w otoczeniu zabytków przeciwdziałać ma m.in. ustawowy obowiązek ustalania ochrony zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację

²⁸ Podaję za: J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, s. 572.

²⁹ J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem...*, s. 570–572.

inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego. W praktyce rozwiązania te odgrywają istotną rolę dla zabezpieczenia widoku jako elementu dziedzictwa niematerialnego. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje bowiem, w myśl art. 4 ust. 2 u.p.z.p., w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Wskazane postanowienia uzupełnia art. 19 ust. 1 u.o.z., zgodnie z którym w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się w szczególności ochronę: a) zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia, b) innych zabytków nieruchomych znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, a także c) parków kulturowych. W praktyce wyrazem ustalenia ochrony zabytków w studium i planie miejscowym jest określenie, w zależności od potrzeb, stref ochrony konserwatorskiej, obejmujących obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy. W wyroku NSA z 21.12.2016 r.³⁰ stwierdzono, że „granice stref ochrony konserwatorskiej i obowiązujące na ich terenie ograniczenia nie mogą być kształtowane przez organ planistyczny w sposób dowolny”. W analizowanym zakresie organy samorządu terytorialnego muszą z jednej strony dążyć do zapewnienia optymalnej ochrony dziedzictwa kulturowego (narodowego), z drugiej zaś muszą działać na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach³¹. Należy podkreślić, że ochrona otoczenia ustanowiona poprzez wskazane akty normatywne (studium i plan miejscowy) dotyczy wyłącznie zabytków rejestrowych. W przypadku pozostałych zabytków sytuacja może budzić wątpliwości interpretacyjne i narażać organy gminy na zarzut nadużycia władztwa planistycznego oraz naruszenia konstytucyjnych zasad równości i proporcjonalności. Ustawodawca nie udzielił bowiem jasnej odpowiedzi na pytanie, czy gmina może określić sfery ochrony konserwatorskiej, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków umieszczonych jedynie w ewidencji zabytków. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. stanowi jedynie, że obligatoryjnym elementem planu miejscowego są zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków,

³⁰ II OSK 731/15, LEX nr 2281140.

³¹ Wyrok NSA z 21.12.2016 r., II OSK 731/15.

w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej. Dla analizy tego aspektu prawnej ochrony widoku bardzo cenne są ustalenia zawarte w wyroku NSA z 6.12.2016 r.³², w którym stwierdzono, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gmina może, a nawet ma obowiązek, uwzględnić ochronę zabytków, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków. Zdaniem sądu gmina ma też możliwość zapewnienia tzw. widoku na zabytki umieszczone w ewidencji, poprzez ograniczenie, a nawet wyłączenie zabudowy w sąsiedztwie tego zabytku. Ochrona „widoku” wynika bowiem z obowiązku określenia zasad ochrony dóbr kultury współczesnej, mieszczącej się w ramach ochrony przewidzianej w art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., a także można ją wywodzić z treści art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w zw. z art. 3 pkt 15 u.o.z., w ramach ochrony otoczenia zabytków. Wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego nie budziła również konieczność uwzględnienia w planie ochrony konserwatorskiej obiektu ujętego w gminnej ewidencji zabytków i to niezależnie od jego stanu technicznego pod warunkiem, że rzeczywiście obiekt ten w niej figurował. Ustanowienie ochrony w drodze określenia sfer ochrony konserwatorskiej lub poprzez odpowiednie ukształtowanie postanowień miejscowego planu wymaga ustalenia i jasnego uzasadnienia, jakie względy interesu publicznego przeważały nad interesem właścicieli nieruchomości, których prawo do swobodnego dysponowania gruntem zostaje ograniczone. Zabezpieczeniu widoku zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru służy także obligatoryjna ochrona ich otoczenia ustanawiana w uchwałach określających zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Konieczność ochrony widoku wywnioskować można także z przepisu art. 25 u.o.z., w myśl którego zagospodarowanie na cele użytkowe zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru wymaga posiadania przez jego właściciela lub posiadacza m.in. uzgodnionego z wojewódzkim konserwatorem zabytków programu zagospodarowania zabytku nieruchomego wraz z otoczeniem oraz dalszego korzystania z tego zabytku, z uwzględnieniem wyeksponowania jego wartości.

³² II OSK 590/15, LEX nr 2227847.

5. Wnioski końcowe

Analiza obowiązujących przepisów wskazuje, że widok na zabytek oraz widok z zabytku nie stanowią obecnie samodzielnej wartości chronionej przez prawo. Niezakłócone funkcjonowanie wartości widokowych zabezpieczać ma możliwość wpisania do rejestru zabytków, nieruchomości usytuowanych wokół lub przy zabytku jako jego otoczenia. Przy czym wpis otoczenia ma charakter fakultatywny. Ustawodawca ustanowił także konieczność uwzględniania ochrony otoczenia zabytków wpisanych do rejestru w aktach ogólnych i indywidualnych podejmowanych przez gminy w sferze planowania przestrzennego. Przepisy nie nakazują wprost ochrony otoczenia pozostałych zabytków nieruchomych oraz nieruchomości zabytkowych. Rozwiązanie to wydaje się mankamentem ustawodawczym, umożliwiającym funkcjonowanie niebezpiecznej z punktu widzenia dziedzictwa kulturowego luki prawnej. Należy podkreślić, że zapewnienie widoku i jego ochrona leży w interesie jednostek, a także wspólnot samorządowych. Odpowiednio wyeksponowany obiekt stanowić może znak rozpoznawczy danego terenu i służyć celom marketingowym. W ten sposób ochrona widoku przyczynia się zarówno do podniesienia estetyki otoczenia, jak i służy celom użytkowym i promocyjnym. Zapewnienie widoku na zabytek nieruchomy (oraz widoku z tego zabytku) musi uwzględniać ochronę prawa własności nieruchomości sąsiednich. Działania władz publicznych powinny być wyważone i przemyślane. Należy uwzględniać odmienne możliwości zapewnienia ochrony na terenach zabudowanych, w szczególności w zwartej zabudowie miejskiej oraz na obszarach niezabudowanych, gdzie możliwości eksponowania wyglądu zabytków są o wiele większe. Zakres ochrony może być pozostawiony do każdorazowego uznania wojewódzkiego konserwatora zabytków albo przybierać sztywne ramy w odniesieniu do konkretnych kategorii dóbr. Przykładem sztywnej regulacji jest np. ochrona dóbr umieszczonych na liście zabytków historii we Francji, gdzie w przypadku budowli zabytkowych ochrona obejmuje nie tylko sam obiekt, lecz także jego otoczenie w promieniu pięćset metrów. Wyznaczona w ten sposób ochrona obejmuje stosunkowo rozległy teren, na którym często usytuowane są i jednocześnie także

podlegają ochronie inne obiekty³³. Rozwiązanie to, z pewnością, pozwala zachować harmonię otoczenia (krajobrazu), a zatem i widoku na obiekt zabytkowy i z tego obiektu w pożądanym stanie. Tak rozumiany widok staje się ważnym elementem dziedzictwa kulturowego, który posiada również wymiar ekonomiczny. Niematerialne dziedzictwo kulturowe stanowić może bowiem wykorzystanie przeszłości dla współczesnych celów. Obecnie zauważalny jest „rosnący popyt na dziedzictwo i ogromny wzrost znaczenia gospodarczego turystyki”³⁴. Dziedzictwo kulturowe nie stanowi obecnie wyłącznie podstawy działalności przemysłów czasu wolnego, ale jest istotnym czynnikiem rozwoju lokalnego. Władze publiczne powinny zatem w przenośni i dosłownie dbać o widoki na przyszłość.

Bibliografia

- Dajczak W., Kolańczyk K., *Prawo rzymskie*, Warszawa 2021
- Dobrzyń A., *Ochrona dziedzictwa kultury we Francji*, „Ochrona Zabytków” 2007/3
- Drela M., *Formy ochrony zabytków a wyrównywanie szkody doznanej przez właściciela nieruchomości* [w:] *Prawna ochrona zabytków*, red. T. Gardocka, J. Sobczak, Toruń 2010
- Kurzątkowski M., *Organizacja ochrony zabytków we Francji*, „Ochrona Zabytków” 1973/26/4(103)
- Miruć A., Karcz-Kaczmarek M., *Ochrona dziedzictwa kulturowego w działalności planistycznej gminy* [w:] *Aktualne wyzwania w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i naturalnego*, red. P. Dobosz, W. Górny, A. Kozień, A. Mazur, J. Kłapa, J. Kotulska, A. Pyrzyk, Kraków 2022
- Purchla J., *Dziedzictwo kulturowe*, Warszawa 2013
- Ślugocki J., *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017
- Stanik-Filipowska K., *Ochrona krajobrazu kulturowego na gruncie polskiego prawa ochrony zabytków*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2008/11
- Vademecum Konserwatora Zabytków*, oprac. B. Szmygin, Warszawa 2015

³³ A. Dobrzyń, *Ochrona dziedzictwa kultury we Francji*, „Ochrona Zabytków” 2007/3, s. 84.

³⁴ J. Purchla, *Dziedzictwo...*, s. 55.

Orzecznictwo

Wyrok SN z 4.07.1952 r., C 1195/52, OSNCK 1953/3, poz. 79

Wyrok NSA z 20.04.2006 r., II OSK 761/05, LEX nr 209465

Wyrok NSA z 6.12.2016 r., II OSK 590/15, LEX nr 2227847

Wyrok NSA z 21.12.2016 r., II OSK 731/15, LEX nr 2281140

Wyrok WSA w Warszawie z 8.12.2020 r., VII SA/Wa 1085/20, LEX nr 3173522

Maria Karcz-Kaczmarek [ORCID: 0000-0002-4786-4872] – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji.

Piotr Kobyłski

STATUS PRAWNOPODATKOWY NIERUCHOMOŚCI ZWIĄZANYCH Z PROWADZONĄ DZIAŁALNOŚCIĄ GOSPODARCZĄ

Niniejsze opracowanie poświęcone jest zagadnieniu statusu prawno-podatkowego nieruchomości związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą przez osobę fizyczną. Na zasadzie art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej to grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, z zastrzeżeniem wyłączeń zawartych w art. 1a ust. 2a u.p.o.l. Organ ustala wymiar podatku od nieruchomości według stawek właściwych dla gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. W judykaturze przez dłuższy czas powoływano się na pogląd, wedle którego wyłącznym kryterium powiązania określonej nieruchomości z prowadzeniem działalności gospodarczej jest posiadanie owej nieruchomości przez osobę fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą lub innego przedsiębiorcę. Innymi słowy, sam fakt posiadania budynku, budowli lub gruntu miał skutkować uznaniem tych kategorii za związane z prowadzeniem działalności gospodarczej¹. Warto przywołać orzeczenie NSA z 20.03.2009 r., II FSK 1888/07², w którym

¹ Por. wyroki NSA: z 1.07.2014 r., II FSK 1349/14, CBOSA; z 23.06.2015 r., II FSK 1398/13, CBOSA.

² LEX nr 495385.

sąd zauważył, że „sam fakt posiadania przez przedsiębiorcę skutkuje tym, że budynek, budowla, grunt są związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Tak więc różnego rodzaju obiekty niewykorzystywane w danym momencie lub gdzie prowadzona jest innego rodzaju działalność niż gospodarcza, należy uznać za związane z działalnością gospodarczą”. W definicji z art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. brak jest wymogu wykorzystania tego rodzaju nieruchomości na cele związane z działalnością gospodarczą. W związku z tym wystarczającym warunkiem była sama okoliczność ich posiadania przez przedsiębiorcę. Wprawdzie w nauce prawa podnoszono, że powyższa definicja wymaga doprecyzowania, poprzez m.in. wskazanie, że analizowane nieruchomości służą bądź mogą służyć pośrednio prowadzonej działalności gospodarczej, to jednak nadal przeważał pogląd, iż wszystkie budynki, budowle i grunty będące w dyspozycji przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, z wyjątkami przewidzianymi w art. 1a ust. 2a u.p.o.l., są związane z prowadzeniem działalności gospodarczej³. W ten sposób obiekty niewykorzystywane w danym momencie lub gdzie prowadzona jest innego rodzaju działalność niż gospodarcza należy kwalifikować jako związaną z działalnością gospodarczą. W konsekwencji fakt niewykorzystania nieruchomości był nieistotny dla uznania jej związku z działalnością gospodarczą. O tym, czy nieruchomość podlega opodatkowaniu zwiększoną stawką jako nieruchomości związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej, decydował sam fakt jej posiadania przez podmiot prowadzący działalność gospodarczą. Co istotne, nieważny był sposób, w jaki faktycznie była ona wykorzystywana. Bez wątpienia niniejsze stanowisko było niekorzystne zwłaszcza dla osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, którzy występując w obrocie prawnym w podwójnym wymiarze, byli zdani na opodatkowanie nieruchomości wyższą stawką. Ustanowiona w przepisach wysokość górnych stawek podatkowych podlega co roku uaktualnieniu przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Jest to efekt modelu określenia przedmiotowej granicy wysokości stawek podatkowych⁴. Zasadna zatem stała się krytyka tak wypracowanej linii

³ L. Etel, S. Presnarowicz, G. Dudar, *Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 48.

⁴ Zob. art. 20 u.p.o.l.

orzeczniczej w doktrynie prawa⁵. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12.12.2017 r., SK 13/15⁶, „samo prowadzenie działalności gospodarczej przez osobę fizyczną nie jest relewantne dla opodatkowania gruntu stawką podatkową od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (...). Zważywszy na *ratio* stosowania podwyższonej stawki, jaką jest potencjalna możliwość uzyskiwania przychodów z wykorzystania danych gruntów, niezbędne jest ustalenie faktycznego sposobu wykorzystania opodatkowanego gruntu, którego współposiadaczem pozostaje osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą”. Na szczególną uwagę zasługuje element wykładni celowościowej analizowanego przepisu. Jeśli osoba fizyczna występuje w dwojakiej roli, to należy wyodrębnić jej sytuację prawnopodatkową w zakresie podatku od nieruchomości, skoro najwyższą stawką objęto nieruchomości związane z prowadzeniem działalności gospodarczej⁷. Należy zaznaczyć, że wykonywana działalność gospodarcza nie musi być związana z inną częścią jego majątku⁸. W związku z tym zrozumiała stała się zmiana w późniejszym orzecznictwie sądów administracyjnych w kontekście prawnopodatkowego statusu nieruchomości znajdującej się w posiadaniu osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą⁹. Ściśle rzecz ujmując, trzeba zaznaczyć, że taki przedsiębiorca zarządza majątkiem, który wiąże się z prowadzoną przez nią działalnością gospodarczą, lecz zarazem majątkiem służącym realizacji jego potrzeb osobistych. Pomimo zatem, że sens przepisu art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. wydawał się językowo klarowny, to jednak mając na uwadze jego cel prawnopodatkowy, okazał się sprzeczny z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP.

Trzeba rozważyć na tle obowiązujących przepisów prawnych, jakie są kierunki zmian statusu prawnopodatkowego nieruchomości związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą zwłaszcza przez przyzmat

⁵ Zob. L. Etel, *Opodatkowanie nieruchomości i obiektów budowlanych będących we współposiadaniu przedsiębiorcy i innego podmiotu*, „Prawo i Podatki” 2008/7, s. 21.

⁶ LEX nr 2406907.

⁷ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 74–83.

⁸ L. Etel, R. Dowgier, G. Liszewski, B. Pahl, *Podatki i opłaty lokalne. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 1, nt 30.

⁹ Por. wyroki NSA: z 17.07.2014 r., II FSK 1661/12, LEX nr 1518882; z 28.01.2015 r., II FSK 256/13, LEX nr 1640452; z 28.04.2016 r., II FSK 749/14, LEX nr 2064960.

orzeczenia TK z 24.02.2021 r., SK 39/19¹⁰. Analizowany instrument prawny uległ pewnym przeobrażeniom, co mogło spowodować dowolność, a nawet brak możliwości poprawnej logicznie, funkcjonalnej oraz spójnej systemowo interpretacji.

W punkcie wyjścia warto odnieść się do poglądu E. Łętowskiej, która wskazuje, że w procesie wykładni prawa nie można ignorować wykładni systemowej lub funkcjonalnej, poprzez nadawanie roli wiodącej wykładni językowej określonego przepisu. Jak prawidłowo zauważa autorka, „sądy są przeświadczone, że dokonanie wykładni językowej, i to nawet nie w drodze rzeczywistej analizy tekstu, lecz na podstawie intuicyjnego pierwszego znaczeniowego wyrażenia, eliminuje samą dopuszczalność prowadzenia dla danego przypadku dalszej interpretacji przy użyciu innych jeszcze metod interpretacyjnych”¹¹. Warto podkreślić, że problem doprecyzowania „związku” nieruchomości z prowadzeniem działalności gospodarczej nie może opierać się na samym fakcie posiadania nieruchomości przez przedsiębiorcę lub inny podmiot prowadzący działalność gospodarczą. Z tego względu trzeba również wskazać, że dylemat związku bądź braku związku z prowadzeniem działalności gospodarczej nieruchomości będących w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność naturalnie dotyczy nie tylko osób fizycznych, lecz także osób prawnych oraz innych podmiotów. Dla rozważanej kwestii za najważniejsze uznać należy wykładnię, polegającą na przyjęciu, że sam fakt posiadania nieruchomości przez przedsiębiorcę lub inny podmiot prowadzący działalność gospodarczą uzasadnia jej związek z prowadzoną działalnością gospodarczą. Ściśle rzecz ujmując, stosując wykładnię językową należy stwierdzić, że fakt posiadania nieruchomości przez osobę fizyczną będącą przedsiębiorcą przesądzi, czy podatnik będzie musiał uiścić wyższą stawkę podatkową¹². Nie wolno jednak zapominać o więzi pomiędzy daną działalnością gospodarczą prowadzoną przez podatnika a nierucho-

¹⁰ LEX nr 3123302.

¹¹ E. Łętowska, *Wstęp* [w:] E. Łętowska, K. Sobczak, *Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później*. Ewa Łętowska w rozmowie z Krzysztofem Sobczakiem, Warszawa 2012, s. 8.

¹² R. Lewandowski, *Zawieszenie działalności gospodarczej a podatek od nieruchomości*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2010/9, s. 19.

mością podlegającą opodatkowaniu. W orzecznictwie wskazuje się, że normatywne wyrażenie „działalności” z art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. należy interpretować jako działalność, którą prowadzi przedsiębiorca i formułuje więc pomiędzy działalnością gospodarczą przedsiębiorcy a nieruchomością będącą w jego dyspozycji, mając na uwadze wykładnię definicji legalnej¹³ ujętej w art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. Otóż wykorzystując wykładnię systemową, należy dojść do wniosku, że w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b u.p.o.l. zawarto model ustanawiania stawek podatku od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej. Stawki podatku są zależne od zajęcia nieruchomości na prowadzenie działalności gospodarczej, mając na względzie konieczność wykorzystywania danej nieruchomości, dla celów przedsiębiorstwa. Generalnie podatnikiem podatku od nieruchomości jest jej właściciel, posiadacz samoistny, użytkownik wieczysty¹⁴. Tak jak wskazano powyżej, niezbędne zatem jest oddzielanie w przypadku osób fizycznych majątku osobistego od majątku związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej. Niewątpliwie pomocny może okazać się fakt wprowadzenia danej nieruchomości do ewidencji środków trwałych, dokonywanie odpisów amortyzacyjnych lub wliczenie wydatków w poczet kosztów uzyskania przychodu. To umożliwia ocenę, czy nieruchomość jest związana z działalnością gospodarczą. Na marginesie warto dodać, że różnicowanie w tym względzie podatników znajduje także uzasadnienie z punktu widzenia zasady równości wobec prawa, zawartej w art. 32 Konstytucji RP. Co więcej, tak przyjęta regulacja normatywna różnicuje posiadaczy nieruchomości, które nie mają związku z prowadzeniem działalności gospodarczej. W ten sposób podatnicy będący w podobnej sytuacji opłacają podatek od nieruchomości według różnych stawek.

W tym kontekście w sposób szczególny wyróżnia się pogląd A. Hanusza, który stwierdził, że „obciążenie gruntów i budynków podatkiem od nieruchomości, uzależnione od ich powierzchni fizycznej bądź użytkowej, jest rozwiązaniem zarówno prymitywnym, jak i niesprawiedliwym. Nie

¹³ Wyrok NSA z 17.07.2014 r., II FSK 1661/12, LEX nr 1518882.

¹⁴ Por. wyroki NSA: z 26.06.2019 r., II FSK 2413/17, CBOSA; z 23.10.2020 r., II FSK 1716/18, CBOSA.

uwzględnia ono bowiem na przykład położenia gruntu czy budynku wpływającego na jego wartość oraz wysokość przychodów osiąganych w związku z gospodarczym wykorzystaniem nieruchomości. Tymczasem czynniki te określają zdolność płatniczą podatnika, która powinna być brana pod uwagę w konstrukcji każdego podatku mającego realizować konstytucyjną zasadę sprawiedliwości podatkowej¹⁵. To nakazuje dokonywać analizy przedmiotowego zagadnienia z punktu widzenia standardu ukształtowanego w praktyce.

Zauważając najogólniej, wypada stwierdzić, że nieruchomości będące w posiadaniu osób fizycznych, które nie mają związku z prowadzoną przez nie działalnością gospodarczą, nie mieszczą się w definicji art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. Należy zauważyć, że opodatkowaniu wyższą stawką podatku od nieruchomości powinny podlegać wyłącznie nieruchomości rzeczywiście wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej, czyli wchodzące w skład prowadzonego przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55¹ k.c. Za część składową rzeczy, zgodnie z art. 47 § 2 k.c., uważane jest wszystko, co nie może być od niej odłączone bez uszkodzenia lub istotnej zmiany całości albo istotnej zmiany przedmiotu odłączonego. „Zasadą jest, że podatek od obiektów stanowiących część składową gruntu płaci właściciel gruntu, na którym znajdują się te obiekty. Jeżeli nie stanowią one części składowej gruntu, podatnikiem jest ich właściciel”¹⁶. Oznacza to, że dla rzeczywistego wykazania zakresu podstawy do zastosowania wyższej stawki podatku od nieruchomości prawodawca wyjaśnił na potrzeby tego podatku taki termin jak „przedsiębiorstwo”.

Mając powyższe na uwadze, wydawać by się mogło, że wszelkie problemy interpretacyjne zostały wyjaśnione przez wskazane już powyżej orzeczenie TK z 24.02.2021 r., SK 39/19. Otóż skarżący wniósł o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP art. 1a ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b u.p.o.l. w zakresie, w jakim uzależnia zakwalifikowanie gruntów, budynków i budowli podlegających opodat-

¹⁵ A. Hanusz, *Podatek od nieruchomości* [w:] *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, red. A. Hanusz, Warszawa 2015, s. 58.

¹⁶ L. Etel, R. Dowgier, G. Liszewski, B. Pahl, *Podatki i opłaty...*, s. 261.

kowaniu podatkiem od nieruchomości do kategorii gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej jedynie od prowadzenia przez osobę fizyczną działalności gospodarczej. Trzeba zaznaczyć, że skarżący był właścicielem nieruchomości i zarazem przedsiębiorcą wpisanym do CEIDG, prowadzącym jednoosobową działalność gospodarczą. Organ ustalił mu wymiar podatku od nieruchomości według stawek właściwych dla gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Wyjaśniono, że jedynym kryterium uzasadniającym opodatkowanie osób fizycznych w stawce jak dla przedsiębiorców jest wpis do ewidencji działalności gospodarczej. Ponadto skarżący wniósł również w niniejszej sprawie skargę kasacyjną, którą NSA jednak oddalił. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, „że do nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – zaliczone powinny być także te grunty i budynki, które przejściowo nie są wykorzystywane przez Skarżącego w prowadzonej działalności gospodarczej, ale ich cechy powodują, że realnie mogą być one wykorzystywane na ten cel (...) nie ma bowiem warunku wykorzystywania tego rodzaju nieruchomości na cele związane z działalnością gospodarczą, wystarczy sam fakt realnej możliwości ich wykorzystania na cele związane z działalnością gospodarczą”¹⁷.

Przedmiotem kontroli okazała się wyłącznie definicja legalna zawarta w pierwszej części analizowanego przepisu, na mocy którego grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej to grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą. Nowelizacja z 25.06.2015 r.¹⁸ nie zmieniła jednego warunku, jakim jest związek danej nieruchomości z jej posiadaniem przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność gospodarczą. W rezultacie TK zauważył, że prawodawca nie wziął pod uwagę, czy owa nieruchomość jest rzeczywiście lub może być potencjalnie wykorzystywana na potrzeby prowadzenia działalności gospodarczej. Zwrot „normatywny” ujęty w art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. obejmuje grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działal-

¹⁷ Wyrok NSA z 16.05.2017 r., II FSK 791/16, LEX nr 2342076.

¹⁸ Ustawa z 25.06.2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1045 ze zm.).

ności gospodarczej. W ocenie TK wadliwa jest konstrukcja prawna, która nie rozróżnia przypadku „podatników posiadających nieruchomości i wykorzystujących je do prowadzenia działalności gospodarczej oraz podatników posiadających nieruchomości, którzy nie wykorzystują ich do prowadzenia działalności gospodarczej (...) przedsiębiorcy nie mogą być obciążani wyższą stawką podatku jedynie z powodu posiadania nieruchomości, które nie służą im do prowadzenia działalności gospodarczej”¹⁹. Nie do przyjęcia jest zatem automatyczne kwalifikowanie nieruchomości będących w posiadaniu osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą do kategorii gruntów, budynków lub budowli związanych z prowadzeniem tej działalności. Wobec powyższego Trybunał uznał, że niniejszy model prawny narusza art. 64 ust. 1 Konstytucji RP²⁰ oraz art. 31 ust. 3 i art. 84 ustawy zasadniczej²¹.

Mając na uwadze wnioski płynące z niniejszego opracowania, trzeba zauważyć, że podatnik władający nieruchomością, która nie jest i nie może być faktycznie wykorzystywana do prowadzenia działalności gospodarczej, może wystąpić w oparciu o powyższe orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o obniżenie wysokości podatku płaconego od nieruchomości. Dodatkowo taki podatnik może liczyć na wszczęcie procedury wznowienia postępowania podatkowego na podstawie art. 240 § 1 pkt 8 o.p.²²

Chociaż zrozumiałe jest, że pobieranie od podobnych nieruchomości faktycznie niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej podatku od nieruchomości w różnej wysokości narusza przywołane przez TK przepisy ustawy zasadniczej, to jednak omawiane orzeczenie nie okaże się pomocne dla podatnika, który wprowadzie nie wykorzystuje posiadanych nieruchomości do prowadzonej działalności gospodarczej, lecz nie ma żadnych przeszkód, aby mógł je wykorzystać w bieżącej działalności. Dość szeroki zakres przedmiotowy związku nieruchomości

¹⁹ Wyrok TK z 24.02.2021 r., SK 39/19, LEX nr 3123302.

²⁰ Por. wyrok TK z 10.07.2012 r., P 15/12, LEX nr 1170678.

²¹ Por. wyroki TK: z 18.07.2013 r., SK 18/09, LEX nr 1353497; z 8.07.2014 r., K 7/13, LEX nr 1483668.

²² Zob. D. Strzelec, *Wznowienie postępowania podatkowego w przypadku nowych okoliczności faktycznych lub nowych dowodów*, Warszawa 2020, s. 137–139.

z prowadzoną działalnością gospodarczą obejmuje bowiem takie sytuacje, jak choćby wytworzenie oraz utrzymanie w kosztach działalności gospodarczej, uwzględnianie wydatków na nabycie czy wprowadzanie nieruchomości do ewidencji środków trwałych. Bez wątpienia intencją ustawodawcy było w takich przypadkach opodatkowanie najwyższą stawką nieruchomości.

Na zakończenie poruszonych rozważań trzeba zauważyć, że przeanalizowana konstrukcja prawna narusza także konstytucyjną zasadę proporcjonalności.

„Za niezmiennie aktualne uznać należy stwierdzenie, (...) iż dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela. Zwrócić też jednak należy uwagę, że art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji szczególnie nacisk położył na kryterium «konieczności w demokratycznym państwie». Oznacza to, że każde ograniczenie praw i wolności jednostki musi być w pierwszym rzędzie oceniane w płaszczyźnie pytania, czy było ono «konieczne», czyli – innymi słowy, czy tego samego celu (efektu) nie można było osiągnąć przy użyciu innych środków, mniej uciążliwych dla obywatela, bo słabiej (bardziej płytko) ingerujących w sferę jego praw i wolności”²³. W rezultacie zastosowane kryterium nie realizuje deklarowanego przez prawodawcę celu regulacji i prowadzi do nieuzasadnionego konstytucyjnie ograniczenia wolności majątkowej.

²³ M. Zubik, *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008, s. 174–175.

Bibliografia

- Etel L., *Opodatkowanie nieruchomości i obiektów budowlanych będących we współposiadaniu przedsiębiorcy i innego podmiotu*, „Prawo i Podatki” 2008/7
- Etel L., Dowgier R., Liszewski G., Pahl B., *Podatki i opłaty lokalne. Komentarz*, Warszawa 2020
- Etel L., Presnarowicz S., Dudar G., *Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, Warszawa 2008
- Hanusz A., *Podatek od nieruchomości* [w:] *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, red. A. Hanusz, Warszawa 2015
- Hoffman P., *Dane i informacje z ewidencji gruntów i budynków a księgi wieczyste*, „Rejent” 2002/5
- Lewandowski R., *Zawieszenie działalności gospodarczej a podatek od nieruchomości*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2010/9
- Łętowska E., *Wstęp* [w:] E. Łętowska, K. Sobczak, *Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później*, Ewa Łętowska w rozmowie z Krzysztofem Sobczakiem, Warszawa 2012
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010
- Morawski W., *Budynki, budowle i grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej – wprowadzenie* [w:] *Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych. Komentarz*, red. W. Morawski, Gdańsk 2016
- Strzelec D., *Wznowienie postępowania podatkowego w przypadku nowych okoliczności faktycznych lub nowych dowodów*, Warszawa 2020
- Zubik M., *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008

Orzecznictwo

- Wyrok TK z 2.06.1999 r., K 34/98, LEX nr 37389
- Wyrok TK z 10.07.2012 r., P 15/12, LEX nr 1170678
- Wyrok TK z 18.07.2013 r., SK 18/09, LEX nr 1353497
- Wyrok TK z 8.07.2014 r., K 7/13, LEX nr 1483668
- Wyrok TK z 12.12.2017 r., SK 13/15, LEX nr 2406907
- Wyrok TK z 24.02.2021 r., SK 39/19, LEX nr 3123302
- Wyrok NSA z 20.03.2009 r., II FSK 1888/07, LEX nr 495385
- Wyrok NSA z 11.07.2012 r., II FSK 2632/10, LEX nr 1225422
- Wyrok NSA z 22.01.2014 r., II FSK 130/12, LEX nr 1452468
- Wyrok NSA z 1.07.2014 r., II FSK 1349/14, CBOŚA
- Wyrok NSA z 17.07.2014 r., II FSK 1661/12, LEX nr 1518882
- Wyrok NSA z 28.01.2015 r., II FSK 256/13, LEX nr 1640452

Wyrok NSA z 23.06.2015 r., II FSK 1398/13, CBOSA
Wyrok NSA z 28.04.2016 r., II FSK 749/14, LEX nr 2064960
Wyrok NSA z 16.05.2017 r., II FSK 791/16, LEX nr 2342076
Wyrok NSA z 26.06.2019 r., II FSK 2413/17, CBOSA
Wyrok NSA z 23.10.2020 r., II FSK 1716/18, CBOSA
Wyrok NSA z 4.03.2021 r., III FSK 895/21, LEX nr 3160934
Wyrok NSA z 4.03.2021 r., III FSK 896/21, LEX nr 3156392
Wyrok NSA z 4.03.2021 r., III FSK 897/21, LEX nr 3156442

Piotr Kobylski [ORCID: 0000-0002-0345-904X] – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Publicznego.

Tomasz Kosicki

PRAWO ADMINISTRACYJNE WOBEK POSTAWY DŁUŻNIKÓW ALIMENTACYJNYCH W KONTEKŚCIE SYTUACJI OSÓB UPRAWNIONYCH DO ALIMENTÓW – WYBRANE ZAGADNIENIA

1. Wprowadzenie

Współcześnie niealimentacja jawi się jako problem, który ustawodawca powinien starać się rozwiązać nie tylko przy zastosowaniu norm prawa prywatnego, lecz także prawa publicznego, a zwłaszcza prawa administracyjnego materialnego i procesowego. Problem ten jawi się jako szczególnie istotny, gdyż obecnie dotyka on blisko 1 mln dzieci w Polsce¹. Na szczególną uwagę zasługuje w związku z tym fakt, że w ustawie z 7.09.2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów² uregulowano szereg instrumentów, które w założeniu mają za zadanie dyscyplinować dłużników alimentacyjnych. Co do zasady tego typu regulacje należałoby przyjąć z zadowoleniem i aprobatą. Jednak jak

¹ <https://www.rp.pl/prawo-rodzinne/art2925211-alimenty-problem-niealimentacji-dotyczy-miliona-dzieci> (dostęp: 1.09.2022 r.).

² Dz.U. z 2022 r. poz. 1205.

pokazuje praktyka, ich stosowanie przez organy administracji publicznej budzi wątpliwości nie tylko natury praktycznej, lecz także teoretycznej.

Celem niniejszego opracowania jest charakterystyka wybranych instrumentów dyscyplinujących dłużników alimentacyjnych. W pierwszej jego części przeanalizowano wywiad alimentacyjny oraz zasady aktywizacji zawodowej dłużnika. W drugiej z kolei analiza objęła najbardziej dolegliwy instrument w postaci zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu uchylającemu się od zobowiązań alimentacyjnych.

2. Wywiad alimentacyjny i aktywizacja zawodowa dłużnika alimentacyjnego

2.1. Wywiad alimentacyjny

Pierwszą i kluczową czynnością podejmowaną wobec dłużnika jest wywiad alimentacyjny. Warto jednak zwrócić uwagę, że możliwość jego przeprowadzenia aktualizuje się po wystąpieniu przez organ właściwy wierzyciela z wnioskiem o podjęcie działań wobec dłużnika przez organ właściwy dłużnika (art. 3 ust. 5 u.p.o.u.a.)³. Wypada w tym miejscu zauważyć, że wniosek ten należy traktować jako czynność urzędową, a nie jako podanie w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Wniosek taki wywieść należy z faktu, że wskazany wyżej organ nie posiada interesu prawnego, który wynika z art. 25 u.p.o.u.a. w zw. z art. 28 k.p.a.⁴

Wystąpienie z wnioskiem do organu właściwego dłużnika jest możliwe w trzech przypadkach: 1) otrzymania wniosku od osoby uprawnionej;

³ Przez pojęcie organu właściwego wierzyciela i organu właściwego dłużnika należy rozumieć wójta, burmistrza, prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce zamieszkania odpowiednio osoby uprawnionej i dłużnika alimentacyjnego (art. 2 pkt 9 i 10 u.p.o.u.a.). Z kolei osoba uprawniona to osoba uprawniona do alimentów od rodzica na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd, jeżeli egzekucja okazała się bezskuteczna (art. 2 pkt 11 u.p.o.u.a.).

⁴ A. Brzeźna, M. Gajda-Durlik, A. Korcz-Maciejko, *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 74.

2) przyznania osobie uprawnionej świadczenia z funduszu alimentacyjnego; 3) umieszczenia osoby uprawnionej w pieczy zastępczej. Uprawnienie osoby uprawnionej do złożenia wniosku, o którym mowa wyżej, wynika z art. 3 ust. 1 u.p.o.u.a. Do wniosku należy dołączyć zaświadczenie organu prowadzącego postępowanie egzekucyjne o bezskuteczności egzekucji, zawierające informację o stanie egzekucji, przyczynach jej bezskuteczności oraz o działaniach podejmowanych w celu wyegzekwowania zasądzonych alimentów (art. 3 ust. 2 u.p.o.u.a.). Istotne jest to, że w przypadku braku dołączenia tego zaświadczenia na organie właściwym wierzyciela spoczywa obowiązek zwrócenia się o jego wydanie do organu egzekucyjnego. Ten z kolei ma obowiązek jego przesłania w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku (art. 3 ust. 3 i 4 u.p.o.u.a.). Biorąc pod uwagę treść powyższych przepisów, z jednej strony można pozytywnie ocenić wprowadzony przez ustawodawcę obowiązek nałożony na organ właściwy dłużnika, w doktrynie traktowany jako element współdziałania między tymi organami⁵. Z drugiej jednak strony za jej pewną wadę można uznać konieczność oczekiwania na wydanie zaświadczenia przez organ egzekucyjny, co w konsekwencji wydłuża moment podjęcia dalszych czynności wobec dłużnika alimentacyjnego⁶. Wypada w konsekwencji zauważyć, że w praktyce takie zaświadczenia dla osób uprawnionych do alimentów wydawane są niezwłocznie („od ręki”).

Zasadniczym celem wywiadu alimentacyjnego jest ustalenie sytuacji rodzinnej, dochodowej i zawodowej dłużnika alimentacyjnego, ale również stanu jego zdrowia oraz przyczyn nielożenia na utrzymanie osoby uprawnionej do alimentów. Na tym właśnie etapie postępowania dłużnik ma okazję wykazać swoją trudną sytuację zdrowotną czy też wyjaśnić przyczyny problemu ze spłaceniem zadłużenia alimentacyjnego⁷. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że sytuacją rodzin-

⁵ Tak np. E. Tomaszewska, *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 61.

⁶ Sygnalizują to A. Brzeźna, M. Gajda-Durlik, A. Korcz-Maciejko, *Ustawa...*, s. 73.

⁷ Wyrok WSA w Kielcach z 3.07.2019 r., II SA/Ke 354/19, LEX nr 2700661. Zob. też E. Tomaszewska, *Fundusz alimentacyjny 2021. Korzystanie ze świadczeń*, Warszawa 2021, s. 67; A. Brzeźna, M. Gajda-Durlik, A. Korcz-Maciejko, *Ustawa...*, s. 79, które podnoszą,

ną będzie np. informacja o tym, czy dłużnik alimentacyjny posiada na utrzymaniu jakichkolwiek członków rodziny lub też czy prowadzi z kimkolwiek gospodarstwo domowe. Są to oczywiście tylko możliwe scenariusze. Przy czym, jak się wydaje, bez znaczenia będzie tutaj to, czy dłużnik alimentacyjny posiada na utrzymaniu małżonka, dzieci lub też swoich rodziców. Sytuacja dochodowa to przede wszystkim informacja o dochodach uzyskiwanych przez dłużnika – może to być wielkość uzyskiwanego wynagrodzenia za pracę. Z sytuacją dochodową ściśle koresponduje sytuacja zawodowa, która odnosi się przede wszystkim do wskazania, czy dłużnik wykonuje jakąkolwiek pracę, z której otrzymuje dochód. Gdy natomiast dłużnik nie wykonuje żadnej pracy, a co za tym idzie, traktowany jest jako osoba bezrobotna, bada się, czy podejmował jakiekolwiek kroki, aby pracę podjąć, oraz czy udał się do właściwego miejscowego powiatowego urzędu pracy celem zarejestrowania. Zbadanie sytuacji zdrowotnej polega przede wszystkim na uzyskaniu informacji, jakim stanem zdrowia legitymuje się dłużnik, czy przyjmuje jakiekolwiek leki oraz w jaki sposób stan zdrowotny może wpływać na realizację obowiązku alimentacyjnego. Może przecież dojść do sytuacji, że dłużnik z powodu swojego złego stanu zdrowia nie jest w stanie podjąć zatrudnienia, dzięki któremu mógłby realizować nałożony na niego obowiązek⁸.

Wywiad alimentacyjny, jeśli oczywiście zostanie przeprowadzony⁹, będzie miał szczególne znaczenie w przypadku wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych.

że zasadniczą funkcją wywiadu alimentacyjnego jest konfrontacja okoliczności ustalonych na podstawie zgromadzonych dokumentów z faktami z życia dłużnika alimentacyjnego.

⁸ T. Kosicki, *Administracyjnoprawne instrumenty dyscyplinowania dłużników alimentacyjnych – wybrane zagadnienia materialnoprawne i procesowe*, „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea” 2019, t. 9, s. 128–129.

⁹ W praktyce do przeprowadzenia tej czynności najczęściej upoważnia się pracowników zajmujących się np. przyznawaniem świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Zdarza się, że wywiad ten przeprowadzają pracownicy ośrodków pomocy społecznej. Uprawnienie do przekazania tej kompetencji wynika z art. 8b u.p.o.u.a.

Wywiad alimentacyjny przeprowadzany jest na kwestionariuszu określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 23.03.2011 r. w sprawie wzoru kwestionariusza wywiadu alimentacyjnego oraz wzoru oświadczenia majątkowego dłużnika alimentacyjnego¹⁰. W toku tego wywiadu odbiera się od dłużnika oświadczenie majątkowe składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, o czym należy dłużnika poinformować przed jego złożeniem. Tak złożone oświadczenie ma szczególne walory dowodowe dla dalszych etapów związanych z jego dyscyplinowaniem¹¹. W związku z tym należy oczekiwać od osób przeprowadzających wywiad alimentacyjny należytej staranności w tym zakresie.

Warto odnotować, że w art. 4 ust. 4 u.p.o.u.a. ustawodawca przewidział interesujące rozwiązanie, polegające na możliwości odstąpienia od przeprowadzania wywiadu alimentacyjnego i bazowaniu na ustaleniach dokonanych w toku rodzinnego wywiadu środowiskowego¹². Po pierwsze, warunkiem skorzystania z tego rozwiązania jest konieczność wystąpienia przez organ właściwy dłużnika do kierownika ośrodka pomocy społecznej (centrum usług społecznych) o udzielenie informacji zawartych w rodzinnym wywiadzie środowiskowym. Po drugie, skorzystanie z ustaleń tego wywiadu będzie dopuszczalne, jeśli był on przeprowadzony nie wcześniej niż trzy miesiące od dnia wystąpienia o udzielenie informacji przez organ do kierownika ośrodka pomocy społecznej (art. 4 ust. 4 *in fine* u.p.o.u.a.). Po trzecie, jego wykorzystanie będzie możliwe, gdy zakres obu wywiadów będzie ze sobą tożsamy. Zgodzić się należy z poglądem, że w sytuacji, gdy w rodzinnym wywiadzie środowiskowym nie zostały zgromadzone informacje wymagane w ramach wywiadu alimentacyjnego, organ właściwy dłużnika powinien w tym zakresie przeprowadzić wywiad uzupełniający¹³.

¹⁰ Dz.U. Nr 73, poz. 395.

¹¹ T. Kosicki, *Administracyjnoprawne...*, s. 128.

¹² Powyższa sytuacja będzie dopuszczalna wtedy, gdy dłużnik był wcześniej stroną postępowania administracyjnego w sprawie przyznania świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Na temat roli tego wywiadu zob. np. A. Miruć, *Rola wywiadu środowiskowego w sprawach pomocy społecznej*, „Ekonomia Społeczna” 2020/1, s. 50 i n.

¹³ A. Brzeźna, M. Gajda-Durlik, A. Korcz-Maciejko, *Ustawa...*, s. 81.

W kontekście rezultatów wywiadu alimentacyjnego zasadne jest zwrócenie uwagi na przepis art. 5 ust. 1 u.p.o.u.a. Wprowadza on obowiązek skierowany do organu właściwego dłużnika, polegający na przekazywaniu organowi egzekucyjnemu (komornikowi) informacji, które mogą mieć wpływ na prowadzoną egzekucję. Istota tego przepisu sprowadza się przede wszystkim do zwiększenia efektywności egzekucji prowadzonej wobec dłużnika alimentacyjnego. Może przecież dojść do sytuacji, że w wyniku przeprowadzenia tegoż wywiadu i odebrania od dłużnika oświadczenia majątkowego pozyska się dane o stanie majątkowym, wcześniej nieznane, które mogą mieć wpływ (choć oczywiście nie można mieć co do tego pewności) na działania podejmowane przez organ egzekucyjny. Warto w tym miejscu wskazać, że ogólny nakaz informowania organu egzekucyjnego został zawarty w treści art. 3 ust. 7 u.p.o.u.a., który stanowi, że organ właściwy dłużnika oraz organ właściwy wierzyciela przekazują organowi prowadzącemu postępowanie egzekucyjne wszelkie posiadane informacje istotne dla skuteczności egzekucji. Trafnie zatem argumentuje się w doktrynie, że wspomniany art. 5 ust. 1 u.p.o.u.a. stanowi doprecyzowanie obowiązku uregulowanego w art. 3 ust. 7¹⁴.

2.2. Aktywizacja zawodowa dłużnika alimentacyjnego

Nie ulega wątpliwości, że do jednej z przyczyn nieuiszczania przez dłużników zasądzonych alimentów należy zaliczyć brak zatrudnienia. Warte zauważenia są w związku z tym regulacje, których celem jest zmobilizowanie dłużników do skorzystania z instrumentów aktywizacji zawodowej, oferowanych przez publiczne służby zatrudnienia (zwłaszcza powiatowy urząd pracy – PUP). Ich celem jest przede wszystkim doprowadzenie do sytuacji, kiedy to dłużnik będzie uiszczał zasądzone na rzecz osoby uprawnionej alimenty w związku z otrzymywanym wynagrodzeniem za pracę, ale również – w dalszej perspektywie – pozyskanie przez niego doświadczenia zawodowego, które spowoduje, że stanie się on atrakcyjniejszym kandydatem na rynku pracy. W związku z tym można

¹⁴ A. Brzeźna, M. Gajda-Durlik, A. Korcz-Maciejko, *Ustawa...*, s. 76 i 85.

uznać, że z jednej strony przepisy te nie mają charakteru represyjnego, z drugiej zaś ich rolą jest *de facto* pomoc dłużnikom alimentacyjnym.

Wcześniej jednak trzeba wskazać, że powzięcie przez organ właściwy dłużnika informacji uzyskanych w wyniku przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego i odebrania oświadczenia majątkowego skutkuje po pierwsze, zobowiązaniem dłużnika do zarejestrowania się jako bezrobotny albo jako poszukujący pracy w przypadku braku możliwości zarejestrowania się jako bezrobotny wraz ze wskazaniem nie dłuższego niż 30-dniowy terminu na wykonanie tego zobowiązania. Po drugie, ww. organ informuje właściwy powiatowy urząd o pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika¹⁵.

Pierwsze istotne wątpliwości w powyższym zakresie budzi sposób realizacji wymienionego zobowiązania. Należy bowiem zauważyć, że zobowiązanie dłużnika i informacja do organu zatrudnienia (PUP), o których mowa wyżej, nie zostały w ustawie o promocji zatrudnienia w żaden sposób sformalizowane. Tym samym za dopuszczalne należy uznać, aby realizacja obowiązku przez organ właściwy dłużnika przybrała formę zwykłego pisma urzędowego ze wskazaniem podstawy prawnej i skutków niezastosowania się do zobowiązania¹⁶. Z kolei weryfikacja realizacji wykonania przez dłużnika zobowiązania spoczywa na staroście (prezydencie miasta na prawach powiatu) na podstawie art. 5 ust. 4 u.p.o.u.a.

¹⁵ Art. 5 ust. 2 u.p.o.u.a. Aktywizacja zawodowa odbywa się na podstawie instrumentów przewidzianych w ustawie z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 690 ze zm.), po wcześniejszym zarejestrowaniu się dłużnika jako osoba bezrobotna lub poszukująca pracy. Zob. szerzej D. Wąsik, *Postępowanie administracyjne w sprawach bezrobocia i promocji zatrudnienia*, Warszawa 2011.

¹⁶ W piśmiennictwie wskazuje się, że zobowiązanie dłużnika do zarejestrowania się w PUP powinno przybrać formę postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie – tak np. A. Brzeźna, M. Gajda-Durlik, A. Korcz-Maciejko, *Ustawa...*, s. 81.

3. Zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu uchylającemu się od zobowiązań alimentacyjnych

Nie będzie nadużyciem stwierdzenie, że na gruncie przepisów ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów sankcja w postaci zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu należy do najbardziej „spektakularnych” instrumentów dyscyplinujących. Pomimo jednak już dość stosunkowo długiego czasu jego obowiązywania, pojawienia się wielu poglądów doktryny i judykatury sankcja ta nadal budzi istotne wątpliwości, zwłaszcza te odnoszące się do jej skuteczności i wpływu na wywiązywanie się dłużników z zobowiązań alimentacyjnych. Na marginesie warto również zauważyć, że instrument ten nie stanowi *novum* w polskim prawodawstwie – był on obecny w poprzednio obowiązującej ustawie z 22.04.2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej¹⁷.

Zaktualizowanie się przesłanek zatrzymania prawa jazdy, wszczęcie postępowania administracyjnego i wydanie decyzji w tym przedmiocie poprzedzić musi przeprowadzenie odrębnego postępowania administra-

¹⁷ Dz.U. Nr 86, poz. 732 ze zm. Wypada zauważyć, że regulacja związana z zatrzymaniem prawa jazdy na gruncie ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, a następnie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, w kształcie sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z 19.08.2011 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. Nr 205, poz. 1212), była przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 22.09.2009 r., P 46/07, LEX nr 533559 oraz z 12.02.2014 r., K 23/10, LEX nr 1427299. Na temat historii powyższego instrumentu oraz orzecznictwa TK zob. szerzej: H. Pietrzak, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2009 r., P 46/07 w sprawie zasadności zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu*, „Prawo Kanoniczne” 2010/1–2, s. 393 i n.; M. Andrzejewski, *Dyscyplinowanie dłużników alimentacyjnych (rozważania na tle dwóch wyroków Trybunału Konstytucyjnego dotyczących odebrania im prawa jazdy)* [w:] *Prawo alimentacyjne*, t. 1, *Zagadnienia systemowe i proceduralne*, red. J.M. Łukasiewicz, I. Ramus, Toruń 2015, s. 168 i n.; T. Kosicki, *Konstrukcja prawna instrumentu zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu uchylającemu się od zobowiązań alimentacyjnych*, „Studia Prawnicze KUL” 2022/2, s. 222–224; T. Kosicki, *Dyscyplinowanie dłużników alimentacyjnych w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2022, s. 248–260.

cyjnego w sprawie uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Enumeratywny katalog pozytywnych przesłanek wszczęcia tego postępowania zawiera art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a., który wskazuje, że organ właściwy dłużnika wszczyna powyższe postępowanie, gdy dłużnik alimentacyjny uniemożliwia przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego lub odmówił:

- 1) złożenia oświadczenia majątkowego,
- 2) zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny albo poszukujący pracy w terminie wyznaczonym przez organ właściwy dłużnika,
- 3) bez uzasadnionej przyczyny, w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, wykonywania prac społecznie użytecznych, prac interwencyjnych, robót publicznych, prac na zasadach robót publicznych albo udziału w szkoleniu, stażu lub przygotowaniu zawodowym dorosłych.

Należy podzielić pogląd wyrażony w doktrynie, że każda z powyższych przesłanek stanowi samodzielną podstawę do wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych¹⁸.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że oprócz zbadania zaktualizowania się przesłanek pozytywnych wszczęcia postępowania obowiązkiem organu właściwego dłużnika jest ustalenie, czy w konkretnym stanie faktycznym nie zachodzi negatywna przesłanka, o której stanowi art. 5 ust. 3a u.p.o.u.a. W myśl tego przepisu decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych nie wydaje się wobec dłużnika alimentacyjnego, który przez okres ostatnich 6 miesięcy wywiązywał się w każdym miesiącu z zobowiązań alimen-

¹⁸ A. Brzeźna, M. Gajda-Durlik, A. Korcz-Maciejko, *Ustawa...*, s. 92. Teza ta obecna jest również w orzecznictwie – zob. np. wyrok NSA z 9.11.2017 r., I OSK 121/16, LEX nr 2451262, w którym stwierdzono, że art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a. w sposób alternatywny określa cztery grupy przypadków uzasadniających wszczęcie postępowania dotyczącego uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Przy czym wystąpienie choćby jednego z wymienionych przypadków daje podstawę do uruchomienia postępowania, o jakim mowa w powyższym przepisie.

tacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów. Istotne jest również to, że przy badaniu powyższych przesłanek art. 5 ust. 3 i 3a u.p.o.u.a. należy wykładać łącznie¹⁹. Postępowanie administracyjne w powyższym przedmiocie można wszcząć, gdy zachodzi co najmniej jedna z przesłanek pozytywnych przy niewystąpieniu przesłanki negatywnej²⁰.

Inicjatywa wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu w sprawie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych należy do organu właściwego dłużnika, o czym przesądza wykładnia gramatyczna art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a. Postępowanie to może zakończyć się wydaniem decyzji o uznaniu dłużnika za uchylającego się od alimentów albo umorzeniem postępowania²¹.

Wydanie decyzji o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych ma wpływ na uruchomienie biegu odrębnego postępowania w sprawie zatrzymania prawa jazdy. Specyfika tej regulacji sprowadza się do tego, że postępowanie administracyjne w sprawie zatrzymania prawa jazdy wszczynane jest po wcześniej zakończonym postępowaniu w sprawie uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych oraz po uzyskaniu przymiotu ostateczności przez wydaną w toku tego postępowania decyzję²². Należy podkreślić, że wszczęcie tego postępowania możliwe jest dopiero wtedy, gdy organ właściwy dłużnika, po uzyskaniu z centralnej ewidencji kierowców informacji, że dłużnik alimentacyjny posiada uprawnienie do kierowania pojazdami, skieruje do starosty wniosek (niebędący podaniem w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administra-

¹⁹ E. Tomaszewska, *Ustawa...*, s. 66.

²⁰ Zob. też wyroki WSA: w Szczecinie z 18.10.2017 r., II SA/Sz 950/17, LEX nr 2402168; w Rzeszowie z 16.11.2017 r., II SA/Rz 756/17, LEX nr 2424753; w Łodzi z 17.01.2018 r., II SA/Łd 414/17, LEX nr 2435428; w Warszawie z 17.01.2019 r., I SA/Wa 1463/18, LEX nr 2633925; w Bydgoszczy z 26.11.2019 r., II SA/Bd 742/19, LEX nr 2761409.

²¹ Organ nie może wydać decyzji o nieuznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych.

²² T. Kosicki, *Konstrukcja...*, s. 225.

cyjnego) o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego wraz z odpisem tej decyzji²³.

Inicjatywa wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu w powyższym przedmiocie należy do starosty, co *expressis verbis* wynika z treści art. 5 ust. 5 u.p.o.u.a. W myśl tego przepisu na podstawie wniosku organu właściwego dłużnika starosta wydaje decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu. W doktrynie i judykaturze ugruntował się pogląd, że wniosek, o którym mowa wyżej, jest dla starosty wiążący. Należy to rozumieć w ten sposób, że starosta nie może nie wydać decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu uchylającemu się od zobowiązań alimentacyjnych²⁴. Innymi słowy, w tym przypadku wydawana jest decyzja o charakterze związanym²⁵. Wskazuje się, że po wszczęciu postępowania jedynymi przesłankami, które powinny podlegać badaniu, są: wydanie ostatecznej decyzji o uznaniu danej osoby fizycznej za dłużnika alimentacyjnego uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych²⁶ oraz czy wniosek o zatrzymanie prawa jazdy pochodzi od organu właściwego dłużnika²⁷. Argumentuje się również, że starosta wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy nie może ponownie weryfikować sytuacji materialnej i osobistej dłużnika, skoro tego rodzaju okoliczności powinny być uprzednio ustalone w odrębnym postępowaniu dotyczącym uznania za dłużnika alimentacyjnego²⁸.

²³ Organ właściwy dłużnika nie posiada w tej sprawie interesu prawnego. Zob. A. Brzeźna, M. Gajda-Durlik, A. Korcz-Maciejko, *Ustawa...*, s. 95, które podnoszą, że samo skierowanie wniosku jest jednak niezbędną czynnością procesową organu właściwego dłużnika niezbędną do zainicjowania postępowania w sprawie zatrzymania prawa jazdy. Należy też uznać, że w przypadku np. stwierdzenia przez starostę, że decyzja nie uzyskała przymiotu ostateczności lub gdy wniosek dotyczy innej osoby niż ta, która jest adresatem decyzji, nie zachodzi przesłanka wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, o której mowa w art. 61a § 1 k.p.a.

²⁴ Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 10.05.2018 r., III SA/Wr 102/18, LEX nr 2527537.

²⁵ Zob. wyroki WSA: w Kielcach z 29.11.2017 r., II SA/Ke 435/17, LEX nr 2418546; w Bydgoszczy z 7.06.2017 r., II SA/Bd 352/17, LEX nr 2333698.

²⁶ Zob. wyroki WSA: w Gdańsku z 28.09.2017 r., III SA/Gd 463/17, LEX nr 2387365; w Olsztynie z 2.06.2016 r., II SA/Ol 473/16, LEX nr 2054426.

²⁷ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 29.06.2017 r., II SA/Po 274/17, LEX nr 2335193; M. Suska, *Zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego* [w:] *Rodzina w prawie administracyjnym*, red. A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, Katowice 2015, s. 224.

²⁸ Zob. wyrok WSA w Opolu z 13.04.2017 r., II SA/Op 84/17, LEX nr 2285926.

Biorąc pod uwagę powyższe poglądy, wydawać by się mogło, że zatrzymanie prawa jazdy w świetle aktualnie obowiązującego stanu prawnego ma wręcz charakter „absolutny”. Przyjąć jednak należy stanowisko odmienne, które znalazło swój wyraz w wyroku WSA w Lublinie z 25.07.2017 r., III SA/Lu 145/17²⁹, który uznał m.in., że „ujawnienie na jakimkolwiek etapie postępowania w sprawie o zatrzymanie prawa jazdy okoliczności świadczących o istnieniu podstaw do uchylenia decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, nakłada na organ obowiązek zbadania tych okoliczności i uwzględnienia ich przy wydaniu decyzji”. Zdaniem Sądu w trakcie postępowania wyjaśniającego organ powinien się kierować treścią art. 7 w zw. z art. 77 § 1 oraz art. 10 k.p.a. Stanowisko takie wypracowane zostało w związku ze stanem faktycznym sprawy. Dłużnik podnosił bowiem (już po formalnym zainicjowaniu postępowania), że zaktualizowały się wobec niego przesłanki dotyczące uchylenia decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, o których mowa w art. 5 ust. 6 u.p.o.u.a., co jego zdaniem nie stanowiło podstaw do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy. Do tych argumentów, jak już wskazano, przychylił się WSA w Lublinie, stwierdzając, że „wprawdzie uchylenie decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy następuje na wniosek organu właściwego dłużnika, a więc organu, który uprzednio wystąpił z wnioskiem o zatrzymanie prawa jazdy, należy jednak stwierdzić, że nieracjonalne i niczym nieuzasadnione byłoby działanie starosty, polegające na wydaniu decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy mimo wystąpienia okoliczności wskazujących na istnienie przesłanek z art. 5 ust. 6 ustawy”.

Instrument w postaci zatrzymania prawa jazdy nadal jednak budzi wątpliwości natury konstytucyjnej (mimo dwukrotnych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego), a także w zakresie wpływu na skuteczność ścigalności zobowiązań alimentacyjnych. Można się wręcz zastanawiać, czy jest on nieadekwatny do celu, jaki założył sobie (racjonalny) ustawodawca, bowiem co np. w sytuacji, gdy pozycja zawodowa dłużnika wymaga posiadania od niego prawa jazdy. Na uwagę w tym miejscu zasługuje fragment zdania odrębnego sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego do wyroku TK z 12.02.2014 r., K 23/10, który stwierdził, że „(...) takiego celu – z zasady – nie można osiągnąć przez zatrzy-

²⁹ LEX nr 2360923.

manie prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu, którego aktywność zawodowa (potencjalna bądź realna) łączy się z posiadaniem prawa jazdy. O ile bezspornym pozostaje stosowanie środków aktywizacji zawodowej wobec dłużników alimentacyjnych (np. przez kierowanie dłużnika alimentacyjnego do prac organizowanych na zasadach robót publicznych), o tyle zatrzymanie prawa jazdy w wielu sytuacjach nie służy podstawowemu celowi ocenianej regulacji ustawowej³⁰.

Wątpliwości budzi też poprzedzenie postępowania w sprawie zatrzymania prawa jazdy postępowaniem w sprawie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Ten, jak się wydaje, nadmierny formalizm i rozbudowanie regulacji procesowej zdecydowanie nie służy ściągłości zaległych alimentów. Zwiększa on jedynie ilość działań podejmowanych wobec dłużników alimentacyjnych. Można też przyjąć, że postępowanie to zostało wprowadzone do ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów tylko po to, aby w dalszej perspektywie – przy braku współpracy dłużnika – zatrzymać mu prawo jazdy.

4. Podsumowanie

Dyscyplinowanie dłużników alimentacyjnych może odbywać się przy zastosowaniu regulacji administracyjnoprawnej. Stąd też, co do zasady, pozytywnie należy ocenić podjętą przez ustawodawcę próbę uregulowania w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów

³⁰ Warto w tym miejscu przywołać odmienny pogląd prezentowany przez M. Andrzejewskiego – w kontekście do wcześniej przywołanego wyroku TK z 22.09.2009 r., P 46/07 – który uznał m.in., że „praktyka nękania dłużników alimentacyjnych sankcją zatrzymania prawa jazdy jest działaniem łagodnym, a co najwyżej adekwatnym, jeśli chodzi o osoby dopuszczające się skandalu niełożenia alimentów. Tym bardziej, że regułą jest, że chodzi tu o rodziców (zwykle ojców) w stosunku do dzieci”. Autor ten stwierdził także, że „(...) środek w postaci zatrzymania prawa jazdy jawi się, jako jak najbardziej proporcjonalny. Jeżeli dodać, że stosowany jest w stosunku do osób uchylających się od obowiązkułożenia na własne dzieci, to można nawet powiedzieć, iż jest po prostu łagodny. Warto go stosować także dlatego, że – jak żaden inny – skutecznie dyscyplinuje dłużników, skłaniając ich do poszukiwania pracy i rozpoczęcia wykonywania swego obowiązku” – M. Andrzejewski [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. H. Dolecki, T. Sokołowski, LEX 2013, art. 128.

instrumentów dyscyplinujących. Przeprowadzona w pracy analiza wybranych instrumentów prawnych ukazała ich różnorodność, ale też pewne mankamenty i niejasności, które powinny zostać naprawione. Chodzi tutaj przede wszystkim o sankcję w postaci zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu i poprzedzenie postępowania w tym zakresie postępowaniem w sprawie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Po pierwsze, wątpliwości budzi, co do wpływu tych regulacji na skuteczność ścigalności alimentów, rozbudowanie tej regulacji i zaangażowanie wielu organów administracyjnych. Po drugie, wysoce zastanawiające jest dalsze utrzymywanie instrumentu w postaci zatrzymania prawa jazdy (wszystkich kategorii) w obecnym kształcie. Można wręcz przyjąć, że w obecnych realiach społeczno-gospodarczych jest on nieadekwatny do pierwotnego celu, jaki założył sobie (racjonalny) ustawodawca. Konieczne jest zatem przeprowadzenie pogłębionej refleksji naukowej, w którą powinna włączyć się nie tylko doktryna, lecz także przedstawiciele centralnych organów państwowych. Od tych ostatnich oczekiwać by należało opracowania i przeprowadzenia badań statystycznych, które powinny wskazać kierunki dalszej dyskusji. Dotychczasowe statystyki na stronach Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej przestano zamieszczać wraz z publikacją raportu o realizacji przepisów ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w roku 2015³¹.

Bibliografia

- Andrzejewski M., *Dyscyplinowanie dłużników alimentacyjnych (rozważania na tle dwóch wyroków Trybunału Konstytucyjnego dotyczących odebrania im prawa jazdy)* [w:] *Prawo alimentacyjne*, t. 1, *Zagadnienia systemowe i proceduralne*, red. J.M. Łukasiewicz, I. Ramus, Toruń 2015
- Brzeźna A., Gajda-Durlik M., Korcz-Maciejko A., *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, Warszawa 2019
- Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. H. Dolecki, T. Sokołowski, LEX 2013

³¹ <https://www.gov.pl/web/rodzina/realizacja-ustawy-o-pomocy-osobom-uprawnionym-do-alimentow> (dostęp: 1.09.2022 r.).

- Kosicki T., *Administracyjnoprawne instrumenty dyscyplinowania dłużników alimentacyjnych – wybrane zagadnienia materialnoprawne i procesowe*, „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea” 2019, t. 9
- Kosicki T., *Dyscyplinowanie dłużników alimentacyjnych w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2022
- Kosicki T., *Konstrukcja prawna instrumentu zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu uchylającemu się od zobowiązań alimentacyjnych*, „Studia Prawnicze KUL” 2022/2
- Miruć A., *Rola wywiadu środowiskowego w sprawach pomocy społecznej*, „Ekonomia Społeczna” 2020/1
- Pietrzak H., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2009 r., P 46/07 w sprawie zasadności zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu*, „Prawo Kanoniczne” 2010/1–2
- Suska M., *Zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego* [w:] *Rodzina w prawie administracyjnym*, red. A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, Katowice 2015
- Tomaszewska E., *Fundusz alimentacyjny 2021. Korzystanie ze świadczeń*, Warszawa 2021
- Tomaszewska E., *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, Warszawa 2014
- Wąsik D., *Postępowanie administracyjne w sprawach bezrobocia i promocji zatrudnienia*, Warszawa 2011

Orzecznictwo

- Wyrok TK z 22.09.2009 r., P 46/07, LEX nr 533559
- Wyrok TK z 12.02.2014 r., K 23/10, LEX nr 1427299
- Wyrok NSA z 9.11.2017 r., I OSK 121/16, LEX nr 2451262
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 7.06.2017 r., II SA/Bd 352/17, LEX nr 2333698
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 26.11.2019 r., II SA/Bd 742/19, LEX nr 2761409
- Wyrok WSA w Gdańsku z 28.09.2017 r., III SA/Gd 463/17, LEX nr 2387365
- Wyrok WSA w Kielcach z 3.07.2019 r., II SA/Ke 354/19, LEX nr 2700661
- Wyrok WSA w Lublinie z 25.07.2017 r., III SA/Lu 145/17, LEX nr 2360923
- Wyrok WSA w Łodzi z 17.01.2018 r., II SA/Łd 414/17, LEX nr 2435428
- Wyrok WSA w Olsztynie z 2.06.2016 r., II SA/Ol 473/16, LEX nr 2054426
- Wyrok WSA w Opolu z 13.04.2017 r., II SA/Op 84/17, LEX nr 2285926
- Wyrok WSA w Poznaniu z 29.06.2017 r., II SA/Po 274/17, LEX nr 2335193
- Wyrok WSA w Rzeszowie z 16.11.2017 r., II SA/Rz 756/17, LEX nr 2424753
- Wyrok WSA w Szczecinie z 18.10.2017 r., II SA/Sz 950/17, LEX nr 2402168
- Wyrok WSA w Warszawie z 17.01.2019 r., I SA/Wa 1463/18, LEX nr 2633925

Wyrok WSA we Wrocławiu z 10.05.2018 r., III SA/Wr 102/18, LEX nr 2527537

Wyrok WSA w Kielcach z 29.11.2017 r., II SA/Ke 435/17, LEX nr 2418546

Tomasz Kosicki [ORCID: 0000-0003-1831-3251] – magister prawa, asystent,
Zakład Prawa Administracyjnego, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk.

Renata Lewicka

LIBERALIZACJA PRZEPISÓW PRAWA BUDOWLANEGO – UWAGI DOTYCZĄCE ZGŁOSZENIA ZAMIARU BUDOWY DOMÓW DO 70 M² POWIERZCHNI ZABUDOWY

Temat konferencji poświęcony szczególnej roli prawa administracyjnego jako kreującego w znaczącym wymiarze otaczającą nas rzeczywistość, przy jednocześnie z założenia służebnej jego roli w stosunku do jednostki i wspólnoty, stanowił inspirację do podjęcia omówienia i oceny dokonanej ustawą z 17.09.2021 r.¹ szeroko „reklamowanej” nowelizacji przepisów Prawa budowlanego poprzez objęcie instytucją zgłoszenia budowy domów jednorodzinnych o powierzchni zabudowy nieprzekraczającej 70 m². Zmiana ta przedstawiona została w uzasadnieniu projektu jako element realizacji planu odbudowy polskiej gospodarki po pandemii COVID-19, zaś potrzeba wprowadzenia takich rozwiązań „wynika z konieczności zapewnienia prostych rozwiązań prawnych umożliwiających budowę budynków mieszkalnych jednorodzinnych w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych oraz budowę niewielkich budynków rekreacji indywidualnej w celu zaspokajania potrzeb związanych z wypoczynkiem (rekreacją)”².

¹ Ustawa z 17.09.2021 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. poz. 1986).

² Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, IX kadencja, druk sejm.

Od 3.01.2022 r. budowa wolno stojących, nie więcej niż dwukondygnacyjnych budynków mieszkalnych jednorodzinnych o powierzchni zabudowy do 70 m², których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane, a budowa jest prowadzona w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych inwestora (art. 29 ust. 1 pkt 1a p.b.), wymaga jedynie dokonania zgłoszenia właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej, czyli staroście. W zgłoszeniu tym należy określić rodzaj, zakres, miejsce i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia, a także dołączyć do niego wymagane dokumenty: a) oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane; b) w zależności od potrzeb – odpowiednie szkice lub rysunki; c) pozwolenia, uzgodnienia i opinie, których obowiązek dołączenia wynika z przepisów odrębnych ustaw; d) oświadczenia inwestora złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, że planowana budowa jest prowadzona w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych, a także, że przyjmuje on odpowiedzialność za kierowanie budową w przypadku nieustanowienia kierownika budowy, a dokumentacja dołączona do zgłoszenia jest kompletna (art. 30 ust. 1b–2a p.b.). Ponadto do zgłoszenia tego rodzaju inwestycji należy dołączyć podstawowe dokumenty wymagane przy wniosku o pozwolenie na budowę (art. 33 ust. 2 pkt 1–4 p.b.), tj. projekt zagospodarowania działki lub terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami, których obowiązek dołączenia wynika z przepisów odrębnych ustaw, lub ich kopiami, a także decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 30 ust. 4b p.b.).

Ustawodawca wyłączył przy tym jeden z obowiązków inwestora w postaci konieczności powołania kierownika budowy (art. 42 ust. 1 pkt 2 lit. b *a contrario* p.b.) i tym samym zwolnił tę inwestycję z wymogu dokumentowania jej przebiegu w dzienniku budowy, natomiast nałożył na

nr 1534. Zmiana ta obejmuje także powiększenie dopuszczalnej powierzchni budowy domów rekreacyjnych w oparciu o zgłoszenie od 35 m² do 70 m², przy rozpiętości elementów konstrukcyjnych do 6 m i wysięgu wsporników do 2 m.

inwestora dodatkowy obowiązek w postaci dołączenia do zawiadomienia o zakończeniu budowy oświadczenia o dokonaniu pomiarów powierzchni użytkowej budynku i poszczególnych lokali mieszkalnych, w sposób zgodny z przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju z 11.09.2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego³ oraz o zgodności wykonania budynku z projektem budowlanym i przepisami techniczno-budowlanymi⁴ (art. 57 ust. 1ba p.b.). Złożenie tego oświadczenia niezgodnego ze stanem faktycznym zagrożone jest karą grzywny (art. 93 pkt 14 p.b.).⁵ Informacja o zamiarze budowy jest umieszczana przez organ administracji architektoniczno-budowlanej, przez okres nie krótszy niż 30 dni i nie dłuższy niż 60 dni, w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu w terminie 3 dni od dnia doręczenia zgłoszenia (art. 30a pkt 1 p.b.).

Budowa domu o powierzchni zabudowy do 70 m² korzysta przy tym z dodatkowych „preferencji”, których celem – jak wynika to z uzasadnienia projektu zmian – jest istotne przyspieszenie czasu załatwiania formalności związanych z procesem budowlanym takich obiektów. Ułatwienia te polegają na całkowitym wyłączeniu kontroli prewencyjnej zgłoszonego zamierzenia budowlanego, w tym również co do zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy, a także co do zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi. Nie podlega również kontroli posiadanie przez projektanta odpowiednich uprawnień budowlanych. Ustawodawca pozbawił organ przyjmujący to zgłoszenie kompetencji do badania nawet kompletności wymaganych do zgłoszenia dokumentów, a więc i prawa do wezwania inwestora do uzupełnienia zgłoszenia. W konsekwencji – z mocy wyłączenia dopuszczalności stosowania przepisów przewidujących jakąkolwiek wstępną kontrolę wymienionych w nowo

³ Dz.U. z 2022 r. poz. 1679.

⁴ Zgodnie z art. 7 ust. 1–2 p.b. warunki te zostały określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1225).

⁵ Czyn ten stanowi wykroczenie, zaś kara grzywny wymierzana jest w wysokości od 20 do 5000 zł (art. 93 p.b. w zw. z art. 94 p.b. i art. 24 § 1 ustawy z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń, Dz.U. z 2021 r. poz. 2008 ze zm.).

dodanym do art. 30 p.b. ust. 5j – starosta nie ma prawa wniesienia sprzeciwu do otrzymanego zgłoszenia w żadnym przypadku, nawet w sytuacji gdyby realizacja robót budowlanych naruszała ustalenia miejscowego planu bądź decyzji o warunkach zabudowy czy też np. zagrażała bezpieczeństwu ludzi i mienia⁶. Ustawodawca założył przy tym, że za kompletność dokumentów będzie odpowiadał inwestor, załączając do zgłoszenia odpowiednie oświadczenie (art. 30 ust. 2a pkt 7 p.b.). Skądinąd nasuwa się przy tym pytanie, na jakiej podstawie odpowiedzialność będzie ponosił inwestor, który takiego oświadczenia nie załączył do zgłoszenia (a więc nie złożył oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej), skoro starosta nie ma uprawnień do weryfikacji nawet formalnej dokonanego zgłoszenia i uzupełnienia jego braków, zaś inwestor może przystąpić do budowy od razu po doręczeniu zgłoszenia. W tym przypadku bowiem zgłoszenie utraciło walor uproszczonej formy reglamentacji prowadzenia robót budowlanych i zostało sprowadzone wyłącznie do funkcji informacyjnej.

Całkowite wyłączenie kontroli na etapie zgłoszenia zamiaru wykonywania robót budowlanych, jak również brak obowiązku powołania kierownika budowy, a więc osoby posiadającej uprawnienia budowlane, w sposób oczywisty mogą skutkować szeregiem nieprawidłowości zarówno w zakresie dokumentowania budowy, jak i jej wykonania, tj. zgodności stosowanych rozwiązań z projektem, użycia odpowiednich wyrobów budowlanych. To inwestor, o ile nie zdecyduje się na dobrowolne powołanie kierownika budowy, będzie odpowiadał za przebieg procesu budowlanego, zabezpieczenie terenu budowy, w tym potencjalne wypadki na budowie czy katastrofę budowlaną, która może mieć miejsce z uwagi na nieprawidłowe wykonywanie robót budowlanych bezpośrednio przez inwestora (tzw. budowa metodą gospodarczą) czy przez zatrudnionego wykonawcę nieposiadającego wystarczających kwalifikacji, a których to nieprawidłowości inwestor może nie być w stanie zweryfikować. Skutki wadliwego prowadzenia robót budowlanych

⁶ Które to naruszenia czy też zagrożenia nie zawsze są związane z budową obiektów o znacznym stopniu skomplikowania, lecz mogą także wystąpić na skutek wykonywania robót budowlanych w sposób nieprawidłowy, z materiałów niedopuszczonych do użycia itp.

mogą przy tym wystąpić już podczas procesu budowlanego, ale mogą także ujawnić się dopiero w okresie użytkowania obiektu. Oczywiście inwestor również w przypadku tego rodzaju inwestycji ma prawo powołania inspektora nadzoru inwestorskiego, jednakże w sytuacji gdy rezygnuje z powołania kierownika budowy, to wątpliwe wydaje się, aby zdecydował się na skorzystanie z usług inspektora (również odpłatnych w ramach umowy zlecenia). Poza prawnymi aspektami ewentualnych niezgodności (o czym w dalszej części opracowania) wspomnieć należy także o możliwych problemach inwestora w przypadku sporu z wykonawcą robót budowlanych czy też dostawcą materiałów. W postępowaniu sądowym duże znaczenie dowodowe posiada bowiem dziennik budowy, będący zgodnie z art. 45 ust. 2 p.b. dokumentem urzędowym przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania tych robót. Dziennik budowy prowadzi kierownik budowy, potwierdzając wpisami kolejne etapy prac⁷, a brak wymogu powołania kierownika budowy w przypadku budowy obiektu objętego dyspozycją art. 29 ust. 1 pkt 1a p.b. skutkuje w obecnym stanie prawnym wyłączeniem obowiązku prowadzenia dziennika budowy.

Nieprawidłowości dokonanego zgłoszenia, które nie mogą być weryfikowane ani korygowane na etapie zgłoszenia, mogą natomiast stanowić podstawę do stwierdzenia, że obiekt został wybudowany jako samowola budowlana, ze wszystkimi tego konsekwencjami⁸ (art. 48a–49e p.b.). W orzecznictwie sądów administracyjnych w odniesieniu do innych niż wymienione w art. 29 ust. 1 pkt 1a p.b. obiektów budowlanych objętych obowiązkiem zgłoszenia dominuje pogląd, że zgłoszenie wykonania określonych robót budowlanych i brak sprzeciwu właściwego organu co do zasady wyłącza dopuszczalność stwierdzenia, że roboty budowlane były wykonywane w warunkach samowoli budowlanej, chyba że zamiarem inwestora było obejście prawa polegające np. na tym, że dokonano zgłoszenia i zrealizowano zamierzenie wykraczające poza

⁷ Uprawnienia do dokonywania wpisów w dzienniku budowy posiadają także projektant oraz inspektor nadzoru budowlanego.

⁸ Wstrzymanie robót, wszczęcie postępowania legalizacyjnego, o ile zostaną spełnione przesłanki dopuszczalności legalizacji, w szczególności pod warunkiem, że budowa nie narusza ustaleń miejscowego planu bądź została wydana decyzja o warunkach zabudowy, a w przypadku braku dopuszczalności legalizacji – nakaz rozbioru.

zakres zgłoszenia bądź zrealizowano roboty budowlane inne niż w dokonanym zgłoszeniu. W sytuacji zatem, gdy zakres prac realizowanych jest istotnie różny od przedmiotu i zakresu określonego w zgłoszeniu, uzasadnione jest zastosowanie art. 48 p.b., gdyż zgłoszenie zamiaru budowy z zatajeniem okoliczności będących podstawą do obligatoryjnego wniesienia sprzeciwu oznacza, że inwestor dokonał zgłoszenia pozornego, naruszającego warunki jego legalności i nie powinno ono korzystać z ochrony wiążącej się z legalnością działań nim objętych⁹. Analogicznie należałoby zatem traktować również nieprawidłowe, tj. obarczone brakami, zgłoszenie obejmujące zamiar budowy domu o powierzchni zabudowy do 70 m².

W myśl art. 48 ust. 1 p.b. samowolą budowlaną jest obiekt budowlany lub jego część, będący w budowie albo wybudowany bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę bądź bez wymaganego zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia. Dokonanie nieprawidłowego zgłoszenia nie wyłącza możliwości potraktowania obiektu jako objętego dyspozycją art. 48 ust. 1 p.b. W sytuacji bowiem, gdy zgłoszenie zostało dokonane w sposób nieprawidłowy, a więc nie zawiera wymaganych oświadczeń, dokumentów bądź stan faktyczny jest niezgodny ze złożonymi przez inwestora oświadczeniami lub miejscowym planem czy decyzją o warunkach zabudowy w przypadku braku uchwalonego planu, a jednocześnie ustawodawca wykluczył dopuszczalność sanowania braków zgłoszenia, to inwestor ponosi odpowiedzialność za brak dokonania prawidłowego zgłoszenia zamiaru prowadzenia robót. Ustawowe wykluczenie dopuszczalności badania zgłoszenia przez organ, któremu je doręczono, nie może być bowiem utożsamiane z zamiarem ustawodawcy, aby wyłączyć stosowanie regulacji dotyczących kompetencji organów nadzoru budowlanego, w tym związanych ze stwierdzeniem samowoli budowlanej.

Powstaje przy tym pytanie, czy organ przyjmujący zgłoszenie powinien reagować na dostrzeżone (bez szczegółowego badania) braki bądź nie-

⁹ Zob. np. wyrok WSA w Gdańsku z 24.11.2021 r., II SA/Gd 536/21, LEX nr 3275520, a także wyroki NSA: z 20.05.2011 r., II OSK 900/10, CBOSA; z 17.03.2005 r., OSK 1450/04, CBOSA; z 6.03.2008 r., II OSK 158/07, LEX nr 468723.

prawidłowości dokonanego zgłoszenia. Nawet bowiem wyeliminowanie w odniesieniu do domów jednorodzinnych o powierzchni zabudowy do 70 m² podstawy prawnej do dokonania przez organ administracji architektoniczno-budowlanej choćby formalnej kontroli dokonanego zgłoszenia i możliwości wniesienia sprzeciwu nie jest równoznaczne z wyłączeniem możliwości uzewnętrznienia dostrzeżonych przez ten organ ewidentnych braków (i innych nieprawidłowości) doręzonego zgłoszenia. Jeśli inwestor nie załączył do zgłoszenia określonych w art. 30 ust. 2a p.b. dokumentów (projektu architektoniczno-budowlanego, projektu zagospodarowania działki lub terenu, decyzji o warunkach zabudowy czy też wymaganych oświadczeń), organ powinien, jak się wydaje, jednak podjąć działania. Można rozważyć w tym kontekście możliwość powiadomienia inwestora o dostrzeżonych brakach w oparciu o art. 9 k.p.a., który przewiduje tzw. zasadę informowania strony o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy administracji mają bowiem obowiązek czuwania nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek (art. 9 zdanie drugie k.p.a.). Jednocześnie samo zgłoszenie zamiaru budowy (zwłaszcza obejmujące budowę, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a p.b.) nie skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego, a zatem dokonujący zgłoszenia inwestor nie jest stroną postępowania, co przy literalnej wykładni art. 9 k.p.a. wykluczałoby dopuszczalność takiego zawiadomienia. Ustawodawca wyłączając w znowelizowanym art. 30 p.b. dopuszczalność kontroli zgłoszenia, wyłączył tym samym możliwość uzupełnienia braków dokonanego zgłoszenia, uzasadniając to potrzebą uproszczenia rozwiązań prawnych umożliwiających budowę domów jednorodzinnych w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych i ich przyspieszenia. Paradoksalnie uproszczenie to może prowadzić do skutków wysoce niekorzystnych dla inwestora, który nawet nie zdając sobie sprawy z nieprawidłowości dokonanego zgłoszenia, przystępuje do wykonywania robót budowlanych, a tym samym wypełnia dyspozycję art. 48 p.b., czyli dopuszcza się samowoli budowlanej. Starosta powinien bowiem po otrzymaniu takiego nieprawidłowego zgłoszenia zawiadomić o dostrzeżonych nieprawidłowościach.

ciach organ nadzoru budowlanego. Zasada demokratycznego państwa prawnego ujęta w art. 2 Konstytucji RP przemawia za opowiedzeniem się za dopuszczalnością zastosowania przez starostę instytucji powiadomienia inwestora o dostrzeżonych brakach, co umożliwi mu podjęcie działań zmierzających do uzupełnienia braków zgłoszenia (o ile jest to w danych okolicznościach możliwe¹⁰), jednakże powiadomienie to nie stanowi surogatu wezwania do uzupełnienia braków formalnych, lecz ma charakter niewiążący i informacyjny.

Wyłączenie kontroli prewencyjnej nie oznacza zatem braku możliwości reagowania starosty już na etapie doręczenia zgłoszenia, przy czym o ile zawiadomienie inwestora o nieprawidłowości zgłoszenia rozpatrywać można jako aksjologicznie uzasadnioną powinność organu, o tyle powiadomienie przez starostę powiatowego inspektora nadzoru budowlanego w takim przypadku jest jego obowiązkiem, skoro organ przyjmujący zgłoszenie został całkowicie pozbawiony możliwości kontroli i wniesienia sprzeciwu w odniesieniu do omawianego zgłoszenia. Zgodnie z art. 81 ust. 1 p.b. do podstawowych obowiązków organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego należy nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, a w szczególności w zakresie: a) zgodności zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ochrony środowiska, b) warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia w rozwiązaniach przyjętych w projektach budowlanych, przy wykonywaniu robót budowlanych oraz utrzymywaniu obiektów budowlanych, c) zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej, d) właściwego wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, e) stosowania przy wykonywaniu robót budowlanych wyrobów o należytych właściwościach użytkowych. Skoro zatem organ administracji architektoniczno-budowlanej został pozbawiony moż-

¹⁰ Nie jest bowiem możliwe np. sanowanie braku w postaci niezgodności podjętego zamierzenia budowlanego z ustaleniami obowiązującego dla danego obszaru miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przypadku natomiast braku uchwalenia planu uzupełnienie zgłoszenia poprzez dołączenie decyzji o warunkach zabudowy będzie możliwe jedynie w sytuacji, gdy zostaną spełnione przesłanki z art. 61 ust. 1 u.p.z.p.

liwości samodzielnego reagowania na brak przestrzegania przepisów prawa budowlanego, to jego obowiązkiem jest zainicjować, poprzez odpowiednie powiadomienie, kontrolę następczą, do której uprawniony jest organ nadzoru budowlanego¹¹. W literaturze podkreśla się, że „zwiększająca się rola zgłoszenia robót budowlanych wymaga także większej uwagi organów nadzoru budowlanego”¹². Nowelizacja Prawa budowlanego nie wprowadziła przy tym żadnych zmian w zakresie przepisów dotyczących definicji samowoli budowlanej oraz przebiegu postępowania wszczynanego przez organ nadzoru budowlanego w przypadku stwierdzenia podczas kontroli nieprawidłowości czy to dotyczących samego przedsięwzięcia budowlanego, czy też prowadzonych robót budowlanych. Podobnie nie uległy modyfikacji regulacje obejmujące przesłanki i przebieg postępowania w sprawie legalizacji samowoli budowlanej, zaś wysokość opłaty legalizacyjnej jest taka sama w przypadku wszystkich domów jednorodzinnych¹³. Do obowiązków organu nadzoru budowlanego należy nadzór i kontrola przestrzegania prawa w trakcie wykonywania robót budowlanych, w tym zgodności zagospodarowania terenu z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego¹⁴. Podkreślić należy, że szybka reakcja organu nadzoru budowlanego leży także w interesie inwestora, zwłaszcza w sytuacji, gdy legalizacja samowoli budowlanej jest niemożliwa z uwagi na niedopuszczalność lokalizacji tego typu obiektów na danym obszarze, wynikającą bądź z ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź z braku spełnienia przesłanek warunkujących wydanie decyzji o warunkach zabudowy (w szczególności brak tzw. dobrego sąsiedztwa, niezbędnej infrastruktury czy też zgody na wyłączenie gruntu z produkcji rolnej lub leśnej). Konsekwencją bowiem stwierdzenia samowoli

¹¹ Należy pamiętać, że inwestor również ma obowiązek zawiadomienia organu nadzoru budowlanego o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych (art. 41 p.b.).

¹² A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, M. Wincenciak [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX 2021, art. 50.

¹³ Objętych obowiązkiem zgłoszenia z art. 29 ust. 1 pkt 1 i 1a p.b. Opłata ta wynosi 50 000 zł.

¹⁴ Zob. postanowienie NSA z 23.02.2010 r., II OW 27/09, LEX nr 566005; wyroki NSA: z 10.09.2019 r., II OSK 3516/18, LEX nr 2739784; z 9.04.2009 r., II OSK 534/08, LEX nr 542223 oraz z 22.05.2009 r., II OSK 802/08, LEX nr 574698.

w takim przypadku będzie nakaz rozbiórki, a zatem im szybciej zostanie wszczęte postępowanie przez organ nadzoru, tym niższe będą koszty poniesione przez inwestora.

Określone w zamkniętym katalogu zawartym w art. 29 ust. 1 p.b. obiekty, których zamiar budowy wymaga obligatoryjnego zgłoszenia, obejmują dwie kategorie domów jednorodzinnych: wolno stojące budynki mieszkalne jednorodzinne, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane (art. 29 ust. 1 pkt 1 p.b.), jak i stanowiące przedmiot rozważań wolno stojące, nie więcej niż dwukondygnacyjne budynki mieszkalne jednorodzinne o powierzchni zabudowy do 70 m², których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane, a budowa jest prowadzona w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych inwestora (art. 29 ust. 1 pkt 1a p.b.). Odmienne natomiast uregulowana jest obecnie procedura zgłoszenia tych obiektów, która dla kategorii pierwszej nie przewiduje wyłączenia badania zgłoszenia ani dopuszczalności wniesienia sprzeciwu przez starostę. Należy zatem rozważyć, czy sam zamiar budowy domu do 70 m² zabudowy (na własne potrzeby mieszkaniowe) oznacza konieczność skorzystania z nowego zgłoszenia uproszczonego, czy też można dokonać zgłoszenia takiego obiektu również w trybie zgłoszenia dotychczasowego. Ustawodawca nie wprowadził obowiązku skorzystania z uproszczonego zgłoszenia, a zatem to inwestor dokonuje wyboru. Powstaje jednak problem z kwalifikacją takiego zgłoszenia w sytuacji, gdy nie zostaną wprowadzone odrębne wzory zgłoszenia dla zamiaru budowy obiektów z art. 29 ust. 1 pkt 1 i 1a p.b. Sama wielkość zamierzenia budowlanego (powierzchnia zabudowy i liczba kondygnacji) nie mogą przesądzać o rodzaju zgłoszenia. O ile w samym zgłoszeniu budowy takiego domu inwestor nie wskaże, że dotyczy ono budowy z art. 29 ust. 1 pkt 1a p.b., o tyle organ przyjmujący zgłoszenie musi sam dokonać jego kwalifikacji. Załączenie przez inwestora do zgłoszenia oświadczeń określonych w art. 30 ust. 2a pkt 6 i 7 p.b. będzie jednoznacznie wskazywało na zamiar zgłoszenia uproszczonego. W sytuacji jednakże braku załączenia tych oświadczeń starosta – pozbawiony prawa do uzupełniania braków zgłoszenia – powinien potraktować takie zgłoszenie jako zgłoszenie zwykłe, ze wszystkimi tego konsekwencjami (łącznie z możliwością wniesienia

sprzeciwu). Z kolei załączenie do zgłoszenia jedynie niektórych z wymaganych oświadczeń wyłącza dopuszczalność potraktowania takiego zgłoszenia jako zgłoszenia zwykłego, a jednocześnie starosta nie może wezwać do uzupełnienia braków takiego zgłoszenia. W takim przypadku zgłoszenie to jest zgłoszeniem nieprawidłowym, którego konsekwencją może być uznanie prowadzonej budowy za samowolę budowlaną (o czym była mowa wyżej).

Do obiektów z art. 29 ust. 1 pkt 1a p.b. zastosowanie znajdują także regulacje wynikające z art. 50 ust. 1 pkt 2 i 4 p.b., określającego kompetencje organu nadzoru w przypadku prowadzenia robót budowlanych w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia lub zagrożenia środowiska, lub w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w decyzji o pozwoleniu na budowę, projekcie zagospodarowania działki lub terenu, projekcie architektoniczno-budowlanym lub w przepisach. Każda z tych przesłanek stanowi odrębną podstawę wydania przez organ nadzoru budowlanego postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych. Nieprawidłowe prowadzenie prac budowlanych (art. 50 ust. 1 pkt 2 p.b.) przez inwestora podlega także kontroli w trakcie budowy i stanowi podstawę do wstrzymania robót i wszczęcia postępowania naprawczego, które przewiduje art. 51 ust. 1 pkt 2–3 p.b. Na uwagę zasługuje przy tym art. 50 ust. 1 pkt 4 p.b., bowiem przez przepisy prawa wskazane w tej jednostce redakcyjnej należy rozumieć również postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W sytuacji, gdy inwestor dokonał zgłoszenia zamiaru budowy, której lokalizacja jest sprzeczna z ustaleniami miejscowego planu, organ nadzoru nie tylko wstrzymuje prowadzenie robót budowlanych, lecz także odpowiednio stosując przepis art. 51 ust. 1 pkt 1 w zw. z ust. 7 p.b., orzeka nakaz rozbiórki obiektu, gdy nie można doprowadzić go do stanu zgodnego z prawem (dotyczyć to może również nieprawidłowego prowadzenia robót – art. 50 ust. 1 pkt 2 p.b.).

Ustawa z 17.09.2021 r., nowelizująca Prawo budowlane, wprowadziła także zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym związane z budową domów o powierzchni zabudowy do 70 m². Podkreślić należy, że ustawodawca nie zdecydował się na wyłączenie budowy domów jednorodzinnych spod regulacji ustawy o planowa-

niu i zagospodarowaniu przestrzennym, a to oznacza, iż dopuszczalność realizacji tego rodzaju zamierzenia budowlanego (zabudowa jednorodzinna) musi wynikać z ustaleń obowiązującego na danym obszarze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś w przypadku braku jego uchwalenia – z decyzji o warunkach zabudowy, co wynika wprost ze znowelizowanego art. 59 ust. 2a u.p.z.p. W odniesieniu do obiektów, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a p.b., zmianie uległ m.in. termin wydania decyzji o warunkach zabudowy¹⁵, który został istotnie skrócony – do 21 dni, podobnie skrócono termin do dokonania uzgodnień z 2 tygodni do 7 dni oraz termin do wyrażenia stanowiska przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska – z 21 dni do 7 dni¹⁶ (art. 64 ust. 1 u.p.z.p.). Jednocześnie w postępowaniu o wydanie tej decyzji wyłączono stosowanie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, tj. art. 10 i 79a k.p.a.

Celem uproszczenia przygotowania projektu decyzji o warunkach zabudowy ustawodawca zdecydował się na ustawowe zdefiniowanie obszaru analizowanego dla oceny wystąpienia przesłanek, o których mowa w art. 61 ust. 1 u.p.z.p., a dodatkowo przy sporządzaniu projektu decyzji dotyczącego domów o powierzchni zabudowy do 70 m² wprowadził maksymalną granicę obszaru analizowanego – w odległości nie większej niż 200 m wokół terenu objętego wnioskiem (art. 64a ust. 2 u.p.z.p.)¹⁷. W pozostałych przypadkach wyznaczania obszaru analizowanego ograniczenie to nie obowiązuje i *de facto* to organ wydający decyzję o wa-

¹⁵ Ustawa nowelizująca w pozostałych przypadkach wydłużyła termin do wydania decyzji o warunkach zabudowy z 65 do 90 dni – art. 64 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.

¹⁶ Z wyjątkiem sytuacji, gdy regionalny dyrektor ochrony środowiska w terminie 7 dni od dnia otrzymania projektu decyzji o warunkach zabudowy zawiadomi organ wydający decyzję o konieczności przeprowadzenia oględzin terenu (art. 64 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p.).

¹⁷ Minimalna granica obszaru terenu analizowanego pozostała niezmieniona – zgodnie z dodanym ust. 5a do art. 61 u.p.z.p. jest to trzykrotna szerokość frontu terenu, nie mniej niż 50 m, przy czym granica wielkości obszaru analizowanego została przetransponowana do ustawy (co do obszaru minimalnego, gdyż maksymalny został wprowadzony jedynie w odniesieniu do decyzji dotyczących obiektów z art. 29 ust. 1 pkt 1a p.b.) z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26.08.2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1588 ze zm.).

runkach zabudowy określa jego granice, biorąc pod uwagę istniejące na danym obszarze uwarunkowania. Wyznaczenie obszaru analizowanego powinno nastąpić w taki sposób, aby cała działka budowlana, której dotyczy wniosek o ustalenie warunków zabudowy, znajdowała się w centrum tego obszaru, a odległość między liniami wyznaczającymi granice obszaru analizowanego wynosiła nie mniej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy i nie mniej niż 50 m¹⁸. W orzecznictwie sądów administracyjnych sposób wyznaczania granic obszaru analizowanego dopuszcza wyznaczenie obszaru w promieniu większym niż trzykrotność frontu działki, jeśli jest to uzasadnione specyfiką zagospodarowania przestrzennego danego obszaru, jednak takie powiększenie obszaru analizy powinno wynikać z okoliczności sprawy i przeprowadzonej analizy architektoniczno-urbanistycznej¹⁹. Powiększenie obszaru analizy nie ma bowiem służyć wyłącznie poszukiwaniu w okolicy działki inwestora takiej zabudowy, która uzasadniałaby wydanie decyzji ustalającej warunki zabudowy dla wnioskowanej inwestycji, ale ma na celu harmonijne wkomponowanie nowej inwestycji w istniejące otoczenie i ład przestrzenny okolicy, nie zaś poszukiwanie rozwiązań umożliwiających inwestorowi zaplanowane zainwestowanie określonej nieruchomości²⁰. Zakreślenie zatem w odniesieniu do obiektów, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a p.b., maksymalnej granicy obszaru analizowanego – w założeniu ustawodawcy – ma uprościć organowi wydającemu decyzję wyznaczenie tego obszaru i przyspieszyć rozpoznanie sprawy, wyłączając tym samym potencjalne żądania inwestora wnioskującego o objęcie analizą większego obszaru (co zwiększa szansę na ustalenie istnienia tzw. dobrego sąsiedztwa). Jednakże w pewnych okolicznościach takie zawężenie obszaru analizowanego może – chyba wbrew intencjom ustawodawcy – wyłączyć dopuszczalność zabudowy. W pozostałych przypadkach (niedotyczących domów o powierzchni zabudowy do 70 m²) organ wyznacza obszar analizowany, nie będąc ograniczonym ustawowo zakreśloną granicą

¹⁸ Wyrok WSA w Białymstoku z 19.10.2021 r., II SA/Bk 530/21, LEX nr 3256488.

¹⁹ Wyrok NSA z 23.09.2021 r., II OSK 1581/20, LEX nr 3248599, podobnie w wyroku NSA z 16.12.2016 r., II OSK 774/15, LEX nr 2283949.

²⁰ Wyroki NSA: z 28.01.2016 r., II OSK 1299/14, LEX nr 2116196; z 31.08.2017 r., II OSK 3036/15, LEX nr 2406633, a także z 13.12.2017 r., II OSK 717/17, LEX nr 2456034.

maksymalną i w zależności od istniejących uwarunkowań może to być obszar większy niż 200 m. Można wyobrazić sobie sytuację, że wniosek o wydanie decyzji dotyczy terenu (działki lub kilku działek ewidencyjnych) o szerokości frontu (część granicy działki przyległa do drogi, z której następuje wjazd – art. 61 ust. 5a *in fine* u.p.z.p.) przekraczającej 66,66 m i dotyczy budowy domu do 70 m² powierzchni zabudowy, co automatycznie ograniczy obszar analizowany. Nawet zatem w przypadku, gdy szerokość ta wynosi np. 100 m, to co prawda trzykrotna szerokość działki wynosi 300 m, ale obszar analizowany i tak obejmie maksymalnie 200 m.

Dodany przedmiotową nowelizacją art. 64a u.p.z.p. dotyczy postępowania obejmującego zamiar zlokalizowania na danym obszarze obiektu, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a p.b., i nie przewiduje możliwości dokonania przez inwestora – na etapie postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy – wyboru co do zamiaru realizacji tej budowy w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1a czy też art. 29 ust. 1 pkt 1 p.b. Jeżeli zatem inwestor chciałby zrealizować budowę domu jednorodzinnego o powierzchni zabudowy do 70 m², ale dokonać zgłoszenia takiej budowy jako obiektu z art. 29 ust. 1 pkt 1 p.b., to powstaje pytanie, czy będzie to miało wpływ na wyznaczenie obszaru analizowanego, a przede wszystkim czy okoliczność ta będzie brana pod uwagę przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. Porównując wymogi formalne zgłoszenia zamiaru budowy domów, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 i 1a p.b., należy stwierdzić, że na gruncie Prawa budowlanego to inwestor decyduje (oczywiście przy domach jednorodzinnych o powierzchni zabudowy do 70 m² i nie więcej niż dwóch kondygnacjach) o tym, którego zgłoszenia dokona, chociażby poprzez brak złożenia oświadczenia z art. 30 ust. 2a pkt 6 i 7 p.b. Jednakże na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 52 nie przewidziano żadnego sposobu dookreślenia takiego wniosku, poza wymaganym w każdym przypadku wskazaniem m.in. charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia i gabarytów projektowanych obiektów budowlanych. Oznacza to, że organ prowadzący postępowanie w przedmiocie wydania decyzji o warunkach zabudowy, opierając się jedynie na wskazanej charakterystyce obiektu (powierzchnia zabudowy i planowana liczba kondygnacji), decyduje o stosowaniu art. 64a u.p.z.p.,

w tym co do wielkości obszaru analizowanego oraz wyłączeniu zasady czynnego udziału strony w tym postępowaniu. W sytuacji zatem, gdy nie przewidziano odrębnych podstaw (i wniosku) o wydanie decyzji dla domów objętych dyspozycją art. 29 ust. 1 pkt 1a p.b., to nie można również w decyzji o warunkach zabudowy przesądzać o rodzaju zgłoszenia zamiaru budowy, z którego skorzysta w przyszłości wnioskodawca bądź jego następca (decyzja może być przeniesiona na nabywcę nieruchomości), a zatem potencjalny sposób zgłoszenia budowy nie może być brany pod uwagę w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy. Oznacza to również dopuszczalność dokonania zgłoszenia z art. 29 ust. 1 pkt 1 p.b. w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy wydaną w trybie art. 64a u.p.z.p.

Dokonując oceny nowych rozwiązań, nasuwa się pytanie o zasadność i celowość ich wprowadzenia w kontekście wspomnianej wyżej, a obowiązującej od 28.06.2015 r., regulacji dopuszczającej budowę domów jednorodzinnych (obiektów objętych dyspozycją art. 29 ust. 1 pkt 1 p.b., bez ograniczeń co do powierzchni zabudowy) również w oparciu jedynie o zgłoszenie zamiaru budowy, czyli bez konieczności uzyskania pozwolenia na budowę. Rozwiązanie dotyczące zgłoszenia zamiaru budowy takiego domu jednorodzinnego przewiduje pewien zakres kontroli prewencyjnej (na etapie samego zgłoszenia) w celu zapewnienia dochowania nałożonych na inwestora obowiązków oraz wymóg ustanowienia kierownika budowy w przeciwieństwie do zgłoszenia budowy domów do 70 m² zabudowy. Promowane „korzyści” w mojej ocenie w żaden sposób nie przeważają nad wadami przyjętego rozwiązania i nie uzasadniają odmiennego traktowania budowy domów jednorodzinnych i domów jednorodzinnych do 70 m² zabudowy.

Już z samego uzasadnienia projektu wynika wprost, że nawet jego autorzy dostrzegają pozytywne aspekty zmiany jedynie w kontekście braku dodatkowych kosztów, które dla inwestora powoduje obowiązek ustanowienia kierownika budowy i prowadzenia dziennika budowy. Po stronie plusów można byłoby jeszcze dopisać niewielkie przyspieszenie legalnego rozpoczęcia prac budowlanych, tj. brak konieczności oczekiwania na upływ 21 dni, w którym to okresie organ administracji architektoniczno-budowlanej może wnieść sprzeciw w przypadku zgłoszenia zwykłego.

Pamiętać jednak należy, że zgodnie z art. 30 ust. 5aa p.b. starosta może z urzędu, przed upływem terminu na wniesienie sprzeciwu, wydać zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu. Wydanie takiego zaświadczenia wyłącza możliwość wniesienia sprzeciwu oraz uprawnia inwestora do rozpoczęcia robót budowlanych. Wprowadzona odmienna regulacja dla domów do 70 m² zabudowy skraca zatem nieznacznie okres przygotowania formalnego do budowy²¹, choć jednocześnie powstaje pytanie, czy rzeczywiście przyspieszenie to ma istotne znaczenie przy inwestycji w postaci budowy domu jednorodzinnego w kontekście wszystkich potencjalnych problemów, z którymi może spotkać się inwestor zarówno przy samym zgłoszeniu i prowadzeniu prac budowlanych (o czym była mowa wcześniej), jak i w okresie po zakończeniu budowy²². Podobnie ocenić można argument zmniejszenia kosztów budowy z uwagi na brak wymogu powołania kierownika budowy. Przy ogólnych kosztach budowy domu wynagrodzenie kierownika budowy stanowi ich niewielki ułamek, a jednocześnie kierownik przyjmuje na siebie odpowiedzialność za prawidłowy przebieg robót budowlanych, ich zgodność z projektem, zapewnienie bezpieczeństwa na budowie oraz dokumentowanie jej przebiegu. Walory związane z powołaniem kierownika budowy przewyższają – w mojej ocenie – „oszczędności” wynikające z braku jego zatrudnienia.

Zmiana przepisów skutkujących objęciem instytucją szczególnego zgłoszenia budowy domów jednorodzinnych do 70 m² zasługuje na pozytywną ocenę w zasadzie tylko w jednym, nieco paradoksalnym, aspekcie, oczywiście niewskazywanym i nierozważanym publicznie przy prezentacji założeń nowelizacji, jak również wielokrotnym publicznym

²¹ Wymaga jednak zaznaczenia, że dokonana omawianą nowelizacją zmiana przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dodatkowo skróciła termin oczekiwania na wydanie decyzji o warunkach zabudowy domów do 70 m² z 65 do 21 dni, a więc rzeczywistemu skróceniu uległ okres oczekiwania na wydanie takiej decyzji w tych przypadkach, gdy jest ona wymagana z uwagi na brak obowiązku na danym terenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

²² Problem z dopuszczalnością sprzedaży bądź wynajmu takich domów, uzyskania kredytowania budowy, ubezpieczeniem, jak również sprzedażą domów, których prawidłową jakość gwarantowana jest jedynie przez inwestora i nie znajduje potwierdzenia w dokumentacji budowy.

podkreślanii jej walorów. Jest nim mianowicie – z uwagi na brak zmiany przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – konieczność uwzględniania przy lokalizowaniu także tej kategorii domów wartości, jaką jest ład przestrzenny. Proces inwestycyjno-budowlany dotyczący domów jednorodzinnych, jak również obiektów o większej kubaturze i stopniu skomplikowania reglamentowany jest przede wszystkim w sferze lokalizacyjnej przez przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a dopiero w fazie realizacyjnej przez przepisy Prawa budowlanego. Z punktu widzenia inwestora te ograniczenia w dopuszczalności lokalizowania obiektu stanowią istotny (choć konieczny) element ograniczający wolność budowlaną, a wymogi wynikające z przepisów Prawa budowlanego dotyczą jedynie aspektów formalno-technicznych. Realizacja danego zamierzenia budowlanego wymaga zatem przede wszystkim posiadania prawa do dysponowania na cele budowlane nieruchomością położoną na obszarze przeznaczonym pod zabudowę określonego rodzaju. To miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będący aktem prawa miejscowego, określa w sposób prawnie wiążący sposób przeznaczenia poszczególnych obszarów objętych planem, a w szczególności wyznacza tereny przeznaczone pod zabudowę określonego rodzaju. O ile miejscowy plan nie przewiduje dla danego obszaru prawa zabudowy, o tyle zagospodarowanie go w ten sposób (poprzez zabudowę) nie jest dopuszczalne. Ustawa planistyczna nie wprowadziła jednak obligatoryjnego uchwalenia przez radę gminy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i z tego względu na obszarach nieobjętych planem²³ ustawodawca wprowadził – dla inwestycji indywidualnych – wymóg uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. Obowiązek uwzględniania ustaleń wynikających z miejscowego planu bądź – w braku planu – wymóg uzyskania tej decyzji nie

²³ Obszary Polski objęte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego to około 30% – dane z końca 2017 r., ale wielkość tego obszaru do końca 2021 r. nie uległa istotnym zmianom, zob. P. Śleszyński, A. Deręgowska, Ł. Kubiak, P. Sudra, B. Zielińska, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2018, https://www.igipz.pan.pl/aktualnosc/items/analiza-stanu-2017.html?file=t_files/igipz/instytut/aktualnosc/analiza_stanu_2017/Analiza_stanu_2017.pdf (dostęp: 1.09.2022 r.).

zostały wyłączone również w procesie budowy domów o powierzchni zabudowy do 70 m².

Ustawodawca nie zdecydował się zatem na liberalizację przepisów dotyczących zagospodarowania przestrzennego poprzez zwolnienie budowy domów do 70 m² z konieczności respektowania istniejących na danym obszarze ograniczeń wynikających z potrzeby zachowania ładu przestrzennego. Wstrzemięźliwość prawodawcza w tym zakresie zasługuje na pełną akceptację, bowiem potrzeba ochrony krajobrazu i szeroko rozumianego ładu przestrzennego wymaga postawienia pewnych granic dla nieograniczonej zabudowy terenów i pozostawienia obszarów wolnych od zabudowy. Konsekwencją takiego rozwiązania jest zatem zachowanie istniejących ograniczeń co do zabudowy terenów, wynikających z ustawy planistycznej (aktów i decyzji wydanych na jej podstawie), a brak dopuszczalności zabudowy skutkuje tym, że w ogóle nie dochodzi do drugiego etapu procesu inwestycyjnego regulowanego przepisami Prawa budowlanego.

Reasumując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że wprowadzenie odrębnej formy zgłoszenia budowy domów jednorodzinnych do 70 m² zabudowy trudno uznać za zmianę, której pozytywne skutki odczuliby inwestorzy, a zatem trudno oprzeć się konstatacji, iż nowelizacja ta służyła jedynie celom propagandowym²⁴.

Bibliografia

- Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX 2021
- Sobolak J., *Zerowe zainteresowanie domami do 70 m kw.*, <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/zerowe-zainteresowanie-domami-do-70-m-kw/fk60yz1> (dostęp: 1.09.2022 r.)

²⁴ Inwestorzy również mają wątpliwości dotyczące budowy w oparciu o omówioną nową regulację i nie korzystają z niej – zob. J. Sobolak, *Zerowe zainteresowanie domami do 70 m kw.*, <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/zerowe-zainteresowanie-domami-do-70-m-kw/fk60yz1> (dostęp: 1.09.2022 r.).

Śleszyński P., Deręgowska A., Kubiak Ł., Sudra P., Zielińska B., *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2018, https://www.igipz.pan.pl/aktualnosc/items/analiza-stanu-2017.html?file=tl_files/igipz/instytut/aktualnosc/analiza_stanu_2017/Analiza_stanu_2017.pdf (dostęp: 1.09.2022 r.)

Orzecznictwo

Wyrok NSA z 17.03.2005 r., OSK 1450/04, CBOSA
 Wyrok NSA z 6.03.2008 r., II OSK 158/07, LEX nr 468723
 Wyrok NSA z 9.04.2009 r., II OSK 534/08, LEX nr 542223
 Wyrok NSA z 22.05.2009 r., II OSK 802/08, LEX nr 574698
 Wyrok NSA z 20.05.2011 r., II OSK 900/10, CBOSA
 Wyrok NSA z 28.01.2016 r., II OSK 1299/14, LEX nr 2116196
 Wyrok NSA z 16.12.2016 r., II OSK 774/15, LEX nr 2283949
 Wyrok NSA z 31.08.2017 r., II OSK 3036/15, LEX nr 2406633
 Wyrok NSA z 13.12.2017 r., II OSK 717/17, LEX nr 2456034
 Wyrok NSA z 10.09.2019 r., II OSK 3516/18, LEX nr 2739784
 Wyrok NSA z 23.09.2021 r., II OSK 1581/20, LEX nr 3248599
 Wyrok WSA w Białymstoku z 19.10.2021 r., II SA/Bk 530/21, LEX nr 3256488
 Wyrok WSA w Gdańsku z 24.11.2021 r., II SA/Gd 536/21, LEX nr 3275520
 Postanowienie NSA z 23.02.2010 r., II OW 27/09, LEX nr 566005

Renata Lewicka [ORCID: 0000-0001-5609-3072] – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji.

Konrad Łuczak

CZY PRAWO ADMINISTRACYJNE CHRONI PRAWO JEDNOSTKI DO ODDYCHANIA CZYSTYM POWIETRZEM ATMOSFERYCZNYM?

1. Wprowadzenie

Ze względu na swoją niedookreśloną treść prawo jednostki do oddychania czystym powietrzem atmosferycznym wymaga doprecyzowania. Na potrzeby niniejszego opracowania będzie ono traktowane jako żądanie jednostki skierowane do sejmiku województwa o przyjęcie programu ochrony powietrza (POP), który zapewni w najkrótszym możliwym terminie osiągnięcie standardów jakości powietrza określonych we właściwych regulacjach prawnych¹. W tym ujęciu prawo do czystego powietrza odpowiada publicznemu prawu podmiotowemu² i już z tego powodu zasadnie można postawić pytanie o jego ochronę przed sądami administracyjnymi. Główne uzasadnienie dla tytułowego pytania płynie jednak z dorobku orzeczniczego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Co prawda TSUE nie posługuje się dosłownie określeniem „prawo do czystego powietrza”, ale przyjmuje, że jednost-

¹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 24.08.2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz.U. z 2021 r. poz. 845).

² K. Doktor-Bindas, *Prawo do czystego powietrza*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020/4, s. 113–115.

ka ma roszczenie do władz krajowych o przyjęcie POP, które podlega ochronie sądowej, co koresponduje z powyższym rozumieniem prawa do czystego powietrza. Dlatego warto się zastanowić, czy polskie regulacje i praktyka ich stosowania czynią zadość unijnemu standardowi i zapewniają jednostkom ochronę przed sądem administracyjnym ich żądania w przedmiocie przyjęcia POP.

2. Standard ochrony ukształtowany przez TSUE

Prawo UE wraz z orzecznictwem TSUE wpływa na polskie prawo administracyjne w dziedzinie ochrony powietrza. Wśród podstawowych unijnych aktów prawnych bezpośrednio ukierunkowanych na poprawę jakości powietrza³ wypada wyróżnić m.in.:

- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21.05.2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrza dla Europy⁴ (tzw. dyrektywa CAFE);
- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2284 z 14.12.2016 r. w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych, zmiany dyrektywy 2003/35/WE oraz uchylecia dyrektywy 2001/81/WE⁵ (tzw. dyrektywa NEC);
- dyrektywę 2004/107/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15.12.2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu⁶.

W tym miejscu można jedynie wspomnieć, że o ile jądrem dyrektyw CAFE oraz 2004/107/WE są wartości stężeń określonych zanieczyszczeń

³ Na temat unijnej legislacji ukierunkowanej na ochronę powietrza zob. J. Maśnicki, *Decentralized Application of the BAT Conclusions*, „European Energy and Environmental Law Review” 2018/2/27, s. 48–51.

⁴ Dz.Urz. UE L 152, s. 1, ze zm.

⁵ Dz.Urz. UE L 344, s. 1.

⁶ Dz.Urz. UE L 23 z 2005 r., s. 3, ze zm.

w powietrzu⁷, o tyle dyrektywa NEC opiera się na ustalonych odrębnie dla każdego państwa członkowskiego zobowiązaniach redukcyjnych, które polegają na ograniczeniu wielkości emisji określonych zanieczyszczeń⁸ do powietrza w okresach 2020–2029 i od 2030 r. w porównaniu do wielkości emisji tych zanieczyszczeń z 2005 r. Przykładowo Polska powinna obniżyć w latach 2020–2029 wielkość emisji dwutlenku siarki o 59%, a pyłu drobnego PM_{2,5} o 16%. Na marginesie jeszcze wspomnę o nieudanej próbie doprowadzenia do stwierdzenia nieważności dyrektywy NEC, którą podjęła Polska, wnosząc skargę w tym przedmiocie w marcu 2017 r. do TSUE, jednak została ona w całości oddalona⁹.

Orzecznictwo TSUE kształtujące standard sądowej ochrony prawa do czystego powietrza wyrosło na gruncie dyrektywy CAFE oraz jej poprzedniczki – dyrektywy Rady 96/62/WE z 27.09.1996 r. w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza¹⁰. Nie będzie przesadą pogląd mówiący, że bez kilku przełomowych wyroków prejudycjalnych TSUE problem zagwarantowania jednostkom skutecznej ochrony prawa do czystego powietrza przed sądami krajowymi pozostałby prawdopodobnie na długo domeną tylko rozważań naukowych i tekstów publicystycznych. Dlatego też zastanawiając się nad pytaniem, czy polskie sądy administracyjne są w stanie chronić prawo do czystego powietrza, konieczne trzeba rozpocząć od zwięzłego przedstawienia kilku najważniejszych orzeczeń TSUE, które położyły fundamenty pod unijny standard ochrony obowiązujący sądy krajowe.

Wyrokiem w sprawie Janeczek¹¹ TSUE odpowiedział na dwa kluczowe pytania: **czy jednostka bezpośrednio dotknięta stanem złej jakości**

⁷ W przypadku dyrektywy CAFE zaliczają się do nich: dwutlenek siarki, dwutlenek azotu, pył zawieszony (PM₁₀ i PM_{2,5}), ołów, benzen i tlenek węgla, z kolei w odniesieniu do dyrektywy 2004/107/WE chodzi o: arsen, kadm, nikiel i benzo(a)piren.

⁸ W grę wchodzi pięć zanieczyszczeń: dwutlenek siarki, tlenki azotu, niemetanowe lotne związki organiczne, amoniak i pył drobnym PM_{2,5}.

⁹ Wyrok TSUE z 13.03.2019 r., C-128/17, Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, EU:C:2019:194.

¹⁰ Dz.Urz. WE L 296, s. 55, ze zm.

¹¹ Wyrok TSUE z 25.07.2008 r., C-237/07, Dieter Janeczek przeciwko Freistaat Bayern, EU:C:2008:447.

powietrza ma prawo żądać od władz krajowych podjęcia działań zmierzających do poprawy jakości powietrza oraz czy wypełnienie tego obowiązku podlega kontroli sądowej? Przyczyną ich skierowania przez niemiecki Federalny Sąd Administracyjny do Trybunału była skarga, którą D. Janecek – mieszkaniec Monachium – wniósł do sądu administracyjnego przeciwko władzom Bawarii ze względu na wielokrotne przekraczanie dopuszczalnych poziomów stężeń dla pyłu zawieszonego PM₁₀. Skarżący zażądał, aby sąd administracyjny nakazał władzom Bawarii wprowadzenie planu poprawy jakości powietrza obejmującego określone środki, dzięki którym w jak najkrótszym okresie jakość powietrza zacznie spełniać standardy określone w dyrektywie 96/62/WE. Podczas gdy sąd administracyjny I instancji skargę oddalił, a sąd II instancji ograniczył się tylko do nałożenia na władze Bawarii ogólnego obowiązku sporządzenia planu, to Federalny Sąd Administracyjny postanowił zwrócić się o wsparcie do Luksemburga w rozwiązaniu wskazanych wyżej pytań.

Odpowiedź na zadane pytania TSUE oparł na ugruntowanych zasadach określających sposób działania dyrektyw unijnych, które odniósł do dyrektywy 96/62/WE. Po pierwsze, jednostki mogą powoływać się wobec krajowych organów publicznych na bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne przepisy dyrektywy (pkt 36 wyroku). Po drugie, ze względu na wiążący charakter dyrektywy nie można wyłączyć zainteresowanym możliwości powoływania się na ustanowione w niej obowiązki, co dotyczy zwłaszcza dyrektyw zmierzających do ochrony zdrowia publicznego (pkt 37 wyroku). Po trzecie, państwom członkowskim co prawda przysługuje swobodne uznanie przy wykonywaniu dyrektywy, ale nie jest ono absolutne, lecz ograniczają je i ukierunkowują przepisy dyrektywy (pkt 46 wyroku). Na tej podstawie TSUE przyjął następujące stanowisko zachowujące swoją aktualność obecnie:

- ówczesnie obowiązujący art. 7 ust. 3 dyrektywy 96/62/WE, nakładający na państwa członkowskie wyraźny obowiązek sporządzenia planów działania w przypadku zagrożenia przekroczenia zarówno wartości dopuszczalnych, jak i progów alarmowych, może być powoływany przez jednostki bezpośrednio dotknięte tym zagrożeniem jako podstawa prawna żądań skierowanych do

- właściwych organów krajowych o sporządzenie planu działań (pkt 42 wyroku),
- jednostki dotknięte zagrożeniem przekroczenia wartości dopuszczalnych lub progów alarmowych mogą wyegzekwować żądanie sporządzenia planu działań na drodze sądowej (pkt 39 wyroku), przy czym treść ustanowionych planów działań podlega kontroli sądowej (pkt 46–47 wyroku).

Powyższe tezy TSUE w całości potwierdził w późniejszym wyroku w sprawie ClientEarth¹², gdzie – już odnosząc się do przepisów dyrektywy CAFE – uszczegółowił obowiązek wprowadzenia planu dotyczącego jakości powietrza oraz wyjątkową możliwość odsunięcia w czasie momentu jego wejścia w życie. Trybunał rozwinął przy tym podstawy prawne obowiązku zagwarantowania sądowej ochrony prawa jednostki do żądania wprowadzenia planu dotyczącego poprawy jakości powietrza. Wskazał mianowicie na zasadę lojalnej współpracy zawartą w art. 4 ust. 3 TUE oraz na art. 19 ust. 1 TUE nakazujący państwom członkowskim ustanowienie środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem UE (pkt 52 wyroku).

Jeżeli więc w krajowych systemach prawnych jednostki pozbawione są skutecznej ochrony sądowej w zakresie żądania do wprowadzenia przewidzianych dyrektywą CAFE planów służących poprawie jakości powietrza, to ewidentnie mamy do czynienia z naruszeniem wspomnianych przepisów TUE. Przeszkody stawiane jednostkom na drodze do sądu w celu ochrony ich praw wynikających z dyrektywy CAFE sądy krajowe powinny jednak próbować rozwiązywać za pomocą funkcjonujących już od kilku dekad narzędzi porządkujących relacje między prawem UE a prawem krajowym, zamiast z góry odrzucać wnoszone środki prawne, zasłaniając się brzmieniem krajowych regulacji. Trybunał przypomniał o tych narzędziach w obu sprawach Janeczek i ClientEarth, chodzi mianowicie o prounijną wykładnię przepisów krajowych oraz – gdy ta zawodzi lub jest niedopuszczalna – o incydentalną odmowę zastosowania przepisu krajowego.

¹² Wyrok TSUE z 19.11.2014 r., C-404/13, ClientEarth i Regina przeciwko The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs, EU:C:2014:2382.

Wyrokiem w sprawie Creynest i in.¹³ Trybunał wywiódł z dyrektywy CAFE kolejne uprawnienie jednostki bezpośrednio dotkniętej stanem złej jakości powietrza. Tym razem odnosiło się ono do rozmieszczenia punktów pomiarowych służących do monitorowania jakości powietrza. Dostarczają one danych o poziomach stężeń określonych zanieczyszczeń w powietrzu na obszarze danej strefy, niezbędnych m.in. do przeprowadzenia oceny, czy i jak często dochodzi do przekroczenia wartości dopuszczalnych wyznaczonych dla wybranych zanieczyszczeń. Zdaniem Trybunału jednostka posiada prawo do żądania, aby to sąd krajowy sprawdził, czy punkty pomiarowe zostały rozmieszczone zgodnie z kryteriami ustalonymi w dyrektywie CAFE, a w razie uzyskania odpowiedzi negatywnej sąd może zastosować wszelkie niezbędne i przewidziane w prawie krajowym środki wobec organów krajowych w celu skorygowania tego stanu rzeczy (pkt 56 wyroku).

Ostatni z wyroków prejudycjalnych Trybunału, o którym trzeba wspomnieć, dotyczył wykonalności orzeczenia sądu krajowego nakazującego organowi publicznemu realizację obowiązku nałożonego dyrektywą CAFE. Wyrok w sprawie *Deutsche Umwelthilfe*¹⁴ charakteryzuje się dość specyficznym stanem faktycznym i prawnym, jednak w tym miejscu może on zostać przedstawiony jedynie w dużym skrócie.

Władze Bawarii konsekwentnie odmawiały pełnego wykonania wyroku, w którym sąd nakazał wprowadzenie zmian w planie dotyczącym ochrony powietrza (w tym zakaz poruszania się samochodami wyposażonymi w silniki Diesla) po to, aby w jak najkrótszym terminie nastąpiło obniżenie stężeń dwutlenku azotu. Nakładane kilkakrotnie z tego powodu grzywny nie przyniosły najmniejszej poprawy, bowiem władze Bawarii sumiennie opłacały grzywny środkami z własnego budżetu, które z powrotem do niego wracały. Organizacja pozarządowa, z inicjatywy której wydano powyższe orzeczenia, zdecydowała się na odważne i radykalne posunięcie – w kolejnym wniosku o nałożenie

¹³ Wyrok TSUE z 26.06.2019 r., C-723/17, *Lies Craeynest i in. przeciwko Brussels Hoofdstedelijk Gewest i Brussels Instituut voor Milieubeheer*, EU:C:2019:533.

¹⁴ Wyrok TSUE z 19.12.2019 r., C-752/18, *Deutsche Umwelthilfe eV przeciwko Freistaat Bayern*, EU:C:2019:1114.

grzywny z powodu niewykonania wyroku, dodatkowo zażądała osadzenia ministra środowiska lub premiera Bawarii w areszcie. Do TSUE wpłynęło w konsekwencji pytanie od niemieckiego sądu o to, czy prawo UE dopuszcza lub wręcz nakazuje zastosowanie kary aresztu wobec wysokich funkcjonariuszy publicznych, jeżeli nakładane grzywny nie doprowadziły do pełnego wykonania wyroku nakazującego władzom podjęcie konkretnych działań w celu osiągnięcia standardów jakości powietrza ustalonych w dyrektywie CAFE.

Odpowiadając na pytanie, TSUE przypomniał na wstępie, że dopuszczenie do bezskuteczności orzeczeń sądów realizujących prawo UE stanowi naruszenie zasady skutecznej ochrony sądowej oraz prawa do sądu (pkt 33–38 wyroku). Dalej zastrzegł – opierając się na orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – że sankcja polegająca na ograniczeniu wolności musi spełniać określone warunki, których ocena należy do sądu rozpoznającego sprawę: po pierwsze, wynika ona z ustawy krajowej, która daje sądowi kompetencje do jej nałożenia, a po drugie, przepisy krajowe regulujące sankcję są, w świetle ich treści i istoty, wystarczająco dostępne, precyzyjne i przewidywalne w ich stosowaniu, dzięki czemu wykluczają wszelkie ryzyko arbitralności (pkt 46–48 wyroku). Na koniec Trybunał postawił warunek, w myśl którego „areszt może zostać przewidziany wyłącznie wówczas gdy nie istnieje żaden mniej restrykcyjny środek pozwalający na osiągnięcie zamierzonego celu” (pkt 51 wyroku). Opierając się na powyższych założeniach i warunkach, Trybunał zajął stanowisko głoszące, że **w razie uporczywej odmowy zastosowania się przez organ krajowy do orzeczenia sądu nakazującego wykonanie jasnego, precyzyjnego i bezwarunkowego obowiązku wynikającego z dyrektywy CAFE sąd krajowy ma obowiązek zastosować areszt wobec osób będących funkcjonariuszami publicznymi w celu egzekucji orzeczenia.**

Z przedstawionych orzeczeń TSUE płynie kilka ważnych wniosków, przydatnych zwłaszcza w kontekście rozważenia problemu, czy polskie sądy administracyjne chronią prawo jednostki do czystego powietrza. Przede wszystkim Trybunał regularnie potwierdza, że jednostki, na które bezpośrednio wpływa stan zły jakości powietrza, czyli niespełniający standardów wyznaczonych dyrektywą CAFE, mogą żądać podjęcia od

właściwych organów krajowych działań nakazanych w takich przypadkach przepisami dyrektywy CAFE. Dokładniej rzecz ujmując, chodzi o działania polegające na przyjęciu planów ochrony powietrza lub na ich zmianie. Innymi słowy, jednostce przysługuje prawo do sądu zarówno w razie braku przyjęcia planu, jak i gdy został przyjęty (w celu jego sądowej weryfikacji). Żądanie to ściśle wiąże się z ochroną zdrowia publicznego (zdrowia ludzkiego), które stanowi główny cel dyrektywy CAFE. Trybunał wyznaje przy tym zasadę *ubi ius, ibi remedium*, tak więc prawo jednostki do żądania przyjęcia (zmiany) planu ochrony powietrza ma podlegać skutecznej ochronie sądowej, co również uzasadnia wartość ochrony zdrowia publicznego. Na gruncie dyrektywy CAFE jej zakres TSUE rozciągnął również na przypadki związane z weryfikacją rozmieszczenia punktów monitorujących jakość powietrza, a także niewykonywania orzeczeń sądowych nakładających obowiązki na organy krajowe.

3. Ochrona udzielana przez prawo cywilne – wzmianka o powództwie z tytułu naruszenia dóbr osobistych

Problematyka ochrony udzielanej przez sądy cywilne jednostkom bezpośrednio dotkniętym stanem złej jakości powietrza głównie skupia się – zarówno w praktyce, jak i w literaturze – na możliwości skorzystania z powództwa o naruszenie dóbr osobistych. Poruszono ją w tym miejscu tylko na marginesie, z uwagi na jej drugorzędne znaczenie dla skutecznego rozwiązywania rzeczywistych problemów z jakością powietrza oraz dla realizacji uprawnienia jednostki do żądania wprowadzenia (zmiany) planu ochrony powietrza na podstawie dyrektywy CAFE. Sąd cywilny w wyroku uwzględniającym powództwo o naruszenie dóbr osobistych nie może bowiem nakazać organowi jednostki samorządu terytorialnego przyjęcia aktu prawa miejscowego – POP, w którym znajdują się takie lub inne rozwiązania, nie mamy tu przecież do czynienia z roszczeniem cywilnoprawnym.

Po dyskusjach, jakie przetoczyły się w literaturze¹⁵, po pionierskich rozstrzygnięciach sądów¹⁶ idących pod prąd głównemu nurtowi judykatury, ograniczającemu ochronę prawa do oddychania czystym powietrzem w ramach odpowiedzialności organów władzy publicznej za naruszanie dóbr osobistych¹⁷, przyszedł czas na zajęcie jednoznacznego i wiążącego stanowiska w tej kwestii. Uczynił to Sąd Najwyższy w uchwale z 28.05.2021 r.¹⁸, przyjmując, że: „1. Prawo do życia w czystym środowisku nie jest dobrem osobistym. 2. Ochronie, jako dobra osobiste (art. 23 k.c. w związku z art. 24 k.c. i art. 448 k.c.), podlegają zdrowie, wolność, prywatność, do naruszenia (zagrożenia) których może prowadzić naruszenie standardów jakości powietrza określonych w przepisach prawa”. Z jednej strony SN zanegował możliwość uznania za odrębne dobro osobiste na gruncie art. 23 k.c. prawa do życia w czystym środowisku „umożliwiającym oddychanie powietrzem atmosferycznym spełniającym standardy jakości powietrza określone w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, w miejscach, w których osoba przebywa przez dłuższy czas, w szczególności w miejscu zamieszkania”. Z drugiej jednak strony opowiedział się za dopuszczalnością traktowania przypadków naruszania standardów jakości powietrza jako ingerencji w takie dobra osobiste jak zdrowie, wolność i prywatność, która może prowadzić do „powstania związanych z tym roszczeń cywilnoprawnych na rzecz jednostki”.

W kontekście uchwały SN należy mieć na uwadze, że zagadnienie naruszenia dóbr osobistych w następstwie uchybienia standardom jakości powietrza wystąpiło na tle stosunku między jednostką a władzą publiczną (pozwany był Skarb Państwa – Minister Klimatu oraz Minister Aktywów Państwowych). Dlatego samo stwierdzenie, że ich nieprzestrzeganie może prowadzić do naruszenia zdrowia, wolności czy prywatności jeszcze nie rozwiązało wszelkich problemów z ukształtowaniem przesłanek ponoszenia z tego tytułu odpowiedzialności odszkodowawczej wobec

¹⁵ Np. I. Weresniak-Masri, *Prawo do czystego środowiska i prawo do czystego powietrza jako dobra osobiste*, MoP 2018/17, s. 937 i n.

¹⁶ Np. wyrok SR dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z 24.01.2019 r., VI C 1043/18, LEX nr 2817690.

¹⁷ Np. wyrok SR w Rybniku z 30.05.2018 r., II C 1259/15, LEX nr 2579727.

¹⁸ Uchwała SN z 28.05.2021 r., III CZP 27/20, LEX nr 3180102.

jednostek przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. Jak wskazuje R. Szczepaniak, dotyczą one przede wszystkim charakteru bezprawności związanej z naruszaniem standardów jakości powietrza, oceny stopnia uszczerbku na zdrowiu jednostki wywołanego zanieczyszczonym powietrzem oraz adekwatnego związku przyczynowego między zachowaniem władzy publicznej a tym uszczerbkiem¹⁹. Praktyczny model orzekania w sprawach odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych za naruszenie dóbr osobistych spowodowane nieprzestrzeganiem standardów jakości powietrza będzie się zatem dopiero rozwijał.

Zapewne swój wpływ zaznaczył tu przyszły wyrok TSUE w sprawie *Ministre de la Transition écologique i Premier ministre*²⁰, w której francuski sąd administracyjny skierował dwa pytania prejudycjalne dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej krajowych władz publicznych za uszczerbek na zdrowiu wynikający z pogorszenia jakości powietrza. Pierwsze pytanie zmierza do ustalenia, czy przepisy dyrektywy CAFE stanowią dla jednostek podstawę prawną do uzyskania zadośćuczynienia od władz publicznych za poniesiony uszczerbek na zdrowiu, który pozostaje w bezpośrednim i niewątpliwym związku przyczynowym z pogorszeniem jakości powietrza, co z kolei nastąpiło w wyniku naruszenia przez władze obowiązków nałożonych tą dyrektywą. Drugie pytanie natomiast odnosi się do określenia konkretnych przesłanek uzyskania prawa do zadośćuczynienia za uszczerbek na zdrowiu. Warto odnotować wnioski, do jakich doszła w swojej opinii Rzecznik Generalna J. Kokott, odnosząc się do tych pytań²¹. Po pierwsze: „Celem ustanowienia wartości dopuszczalnych dla zanieczyszczeń w otaczającym powietrzu oraz ustanowienia obowiązku poprawy jakości powietrza w art. 7 i 8 dyrektywy 96/62 w związku z dyrektywą 1999/30 i w art. 13 i 23 dyrektywy 2008/50 jest przyznanie praw jednostkom”. Po drugie: „Przesłanką dla roszczenia

¹⁹ R. Szczepaniak, *Smog a odpowiedzialność odszkodowawcza władz publicznych*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2020/2, s. 42–43.

²⁰ Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez *cour administrative d'appel de Versailles* (Francja) w dniu 2.02.2021 r. – JP / *Ministre de la Transition écologique, Premier ministre*, C-61/21 (Dz.Urz. UE C 128 z 2021 r., s. 25/1).

²¹ Opinia Rzecznika Generalnego J. Kokott z 5.05.2022 r. w sprawie C-61/21, JP przeciwko *Ministre de la Transition écologique, Premier ministre*, EU:C:2022:359, pkt 143.

odszkodowawczego z uwagi na pogorszenie stanu zdrowia z powodu utrzymującego się od momentu upływu odpowiedniego terminu przekroczenia wartości dopuszczalnych dla PM_{10} i dwutlenku azotu w otaczającym powietrzu zgodnie z art. 7 i 8 dyrektywy 96/62 w związku z dyrektywą 1999/30 lub z art. 13 dyrektywy 2008/50 jest udowodnienie przez poszkodowanego bezpośredniego związku pomiędzy tym pogorszeniem i jego pobytem w miejscu, w którym każdorazowo obowiązujące wartości dopuszczalne zostały przekroczone, przy braku planu poprawy jakości powietrza spełniającego wymogi załącznika IV dyrektywy 96/62 lub załącznika XV część A dyrektywy 2008/50 i nieobarczonego też innymi ewidentnymi brakami”. Niewykluczone, że TSUE dojdzie do podobnych wniosków w swoim wyroku. W tej sytuacji polskie sądy cywilne, aktualnie rozpoznające powództwa jednostek przeciwko władzy publicznej o naruszenie dóbr osobistych w związku z tym, że jakość powietrza nie odpowiada standardom określonym w dyrektywie CAFE, powinny skorzystać z możliwości zawieszenia postępowania ze względu na to, że rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku postępowania toczącego się przed TSUE (art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c.).

4. Ochrona udzielana przez sądy administracyjne

Zgodnie ze stanowiskiem zajmowanym przez Naczelny Sąd Administracyjny jednostkom nie przysługuje prawo do zaskarżenia POP do sądu administracyjnego. Ponieważ POP ma formę aktu prawa miejscowego przyjmowanego w drodze uchwały przez sejmik województwa²², to legitymację skargową reguluje w tym przypadku art. 90 ust. 1 u.s.w., w myśl którego: „Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego”. Ogólnie rzecz biorąc, zdaniem NSA jednostki nie posiadają interesu prawnego (uprawnienia), który naruszałby lub mogłyby naruszać postanowienia POP, tak więc wniesiona do WSA skarga jednostki na POP podlega odrzuceniu (art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. w zw.

²² Art. 84 ust. 1 w zw. z art. 91 ust. 3 p.o.ś.

z art. 90 ust. 1 u.s.w.). Dalej zostanie szczegółowo przeanalizowana argumentacja, jaką NSA opracował w celu poparcia tego stanowiska w dwóch reprezentatywnych postanowieniach²³ oddalających skargi kasacyjne na postanowienia WSA o odrzuceniu skarg jednostek na POP. Zostaną one omówione łącznie, ponieważ przedstawione w nich argumenty są częściowo zbieżne, a ponadto w obu przypadkach jednostki zaskarżyły POP głównie z powodu przyjęcia w nich nie do końca skutecznych rozwiązań, które nie zapewnią w jak najkrótszym czasie osiągnięcia standardów powietrza określonych dyrektywą CAFE.

Zgodnie z głównym argumentem NSA POP nie nałożyły żadnych obowiązków na skarżące jednostki, nie przyznały im uprawnień i nie były do nich skierowane. Adresatami POP były natomiast organy administracji publicznej, na które zostały nałożone rozmaite obowiązki, a dzięki ich realizacji jakość powietrza powinna się poprawić. W konsekwencji postanowienia POP nie mogły wywołać szkód w sferze uprawnień jednostek, tak więc warunek naruszenia interesu prawnego nie został spełniony. Jak wyraźnie stwierdził NSA: „Utrudnienia związane z funkcjonowaniem w otoczeniu, które nie spełnia wymogów z zakresu ochrony środowiska, wpływają na sytuację skarżącej, kształtują jednak jej interes faktyczny, nie zaś interes prawny, nie są bowiem konsekwencją uchwalenia zakwestionowanej uchwały [POP – przyp. aut.]”²⁴. Uzupełniając NSA zanegował dopuszczalność wyprowadzenia interesu prawnego jednostek do zaskarżenia POP z określonych przepisów prawa unijnego i krajowego. Ze względu na zaprezentowane wcześniej orzecznictwo TSUE oraz przytoczoną uchwałę SN dalej uwaga zostanie skoncentrowana na przepisach dyrektywy CAFE oraz art. 23 k.c.

Odnosząc się do art. 23 ust. 1 dyrektywy CAFE – nakładającego na państwa członkowskie obowiązek przyjęcia POP – NSA doszedł do wniosku, że: „Nie wynika z niego (...) że programy ochrony powietrza uchwalane na poziomie województwa muszą nakładać określone obowiązki lub przyznawać uprawnienia mieszkańcom strefy objętej planem.

²³ Postanowienia NSA: z 29.11.2016 r., II OSK 2671/16, LEX nr 2170799 i z 23.01.2018 r., II OSK 3218/17, LEX nr 2439386.

²⁴ Postanowienie NSA z 29.11.2016 r., II OSK 2671/16.

Analiza cytowanego przepisu w żaden sposób nie pozwala na przyjęcie, że może on być źródłem interesu prawnego skarżącego w tej sprawie, a tym bardziej, że interes ten został naruszony²⁵. Ponadto NSA wyraził pogląd, że z przepisów dyrektywy CAFE wcale nie wynika konieczność zagwarantowania jednostkom prawa do sądu w stosunku do POP.

Pozostając na gruncie przepisów dyrektywy CAFE, NSA sprzeciwił się możliwości przeprowadzenia w zgodzie z nią prounijnnej wykładni art. 90 ust. 1 u.s.w., bowiem jej rezultat naruszałby zakaz wykładni *contra legem*. Wymagałaby ona zastąpienia warunku naruszenia interesu prawnego sytuacją naruszenia interesu faktycznego, co oznaczałoby, że „(...)” niezależnie od rodzaju kwestionowanego aktu prawa miejscowego określone podmioty były zobowiązane wykazywać naruszenie interesu prawnego, a inne nie²⁶. Z tego samego powodu NSA odmówił skierowania do TSUE pytania prejudycjalnego w przedmiocie wykładni art. 23 ust. 1 dyrektywy CAFE i uzyskania odpowiedzi, czy przepis ten wymaga zapewnienia jednostce prawa do sądu w celu kontroli POP.

Zagadnienie wyprowadzenia interesu prawnego z katalogu dóbr osobistych zawartego w art. 23 k.c. NSA poruszył dość skrótowo. Stwierdził mianowicie, że przepis ten nie może posłużyć jako podstawa ukształtowania legitymacji jednostki do zaskarżenia uchwały sejmiku województwa w sprawie POP na gruncie art. 90 ust. 1 u.s.w. i jednocześnie podał w wątpliwość pogląd mówiący o tym, że prawo do życia w czystym środowisku opiera się na konstrukcji dobra osobistego²⁷.

Biorąc pod uwagę wspomnianą uchwałę SN z 28.05.2021 r., III CZP 27/20, trzeba przyznać rację NSA, że już wcześniej zasadnie odmówił uznania prawa do życia w czystym środowisku za dobro osobiste. Zgodzić się wypada również ze stanowiskiem NSA – zakładając, że właśnie to sąd miał na myśli – kwestionującym możliwość powołania art. 23 k.c. jako samodzielnej, wyłącznej podstawy prawnej do wyprowadzenia interesu prawnego na potrzeby skonstruowania legitymacji

²⁵ Postanowienie NSA z 23.01.2018 r., II OSK 3218/17.

²⁶ Postanowienie NSA z 23.01.2018 r., II OSK 3218/17.

²⁷ Postanowienie NSA z 29.11.2016 r., II OSK 2671/16.

skargowej do zaskarżenia POP (art. 90 ust. 1 u.s.w.). Otóż jak przyjmuje się w orzecnictwie NSA: „(...) wywodzenie interesu prawnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym z norm prawa materialnego cywilnego może nastąpić wyłącznie w sytuacji istniejącego powiązania uprawnień wynikających z prawa cywilnego (m.in. z prawa do ochrony dóbr osobistych) z przepisami materialnego prawa administracyjnego”²⁸. W innym orzeczeniu NSA wyjaśnił z kolei, że w celu ustalenia legitymacji do zaskarżenia aktu prawa miejscowego należy przeprowadzić złożony proces wykładni obejmujący postanowienia Konstytucji RP, ustawy ustrojowe oraz rzecz jasna regulacje materialnoprawne²⁹.

Być może warto zatem rozważyć możliwość zbudowania legitymacji jednostki do zaskarżenia POP na gruncie prawa do ochrony zdrowia powiązanego z konkretnymi przepisami danego POP. Wynika ono bowiem z przepisów Konstytucji RP (art. 68 ust. 1), wprost zresztą nakazujących władzom publicznym zapobiegać negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4), w co wpisuje się przyjmowanie POP w razie niskiej jakości powietrza, a przy tym zdrowie stanowi dobro osobiste (art. 23 k.c.), którego ochronie właśnie mają służyć POP³⁰. Przypomnieć wypada, że to właśnie ze względu na ochronę zdrowia TSUE opowiedział się za poddaniem POP kontroli sądowej na żądanie jednostki bezpośrednio dotkniętej stanem złej jakości powietrza. Obawiam się jednak, że zbyt hipotetyczne i zawile może okazać się w praktyce dowodzenie, że takie czy inne rozwiązanie przyjęte w POP nie doprowadzi (w jak najkrótszym terminie) do osiągnięcia wymaganych standardów jakości powietrza w danej sferze lub aglomeracji, a tym samym naruszy prawo do ochrony zdrowia konkretnej jednostki.

Sądy administracyjne powinny jednak znaleźć rozwiązanie umożliwiające jednostkom zaskarżanie POP, bowiem obecnie znajdują się one w niedorzecznej sytuacji. Przecież z jednej strony TSUE jednoznacznie

²⁸ Wyrok NSA z 9.04.2019 r., II OSK 1306/17, LEX nr 2700490.

²⁹ Wyrok NSA z 10.03.2009 r., II OSK 1623/08, LEX nr 597337.

³⁰ Zgodnie z art. 91 ust. 10 p.o.ś. minister właściwy do spraw klimatu, określając m.in. szczegółowe wymagania dla POP, ich części składowe oraz zakres przedmiotowy, musi się kierować zapewnieniem ochrony zdrowia ludzi.

i kategorycznie od ponad dekady niezmiennie twierdzi, że jednostka ma prawo domagać się od władz przyjęcia POP i ma prawo zaskarżyć POP do sądu w celu przeprowadzenia jego kontroli lub zaskarżyć bezczynność organów w tym względzie, tymczasem z drugiej strony polskie sądy administracyjne, zasłaniając się art. 90 ust. 1 u.s.w., odmawiają jednostkom realizacji tych uprawnień.

Znalezieniu rozwiązania korzystnego dla jednostek z pewnością nie będzie sprzyjać stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z 1.07.2021 r., SK 23/17³¹, stwierdził, że: „Art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (...), rozumiany w taki sposób, że legitymacja do zaskarżenia programu ochrony powietrza, będącego aktem prawa miejscowego, uzależniona jest od wykazania, że konkretny przepis tego aktu narusza interes prawny skarżącego w sposób bezpośredni, obiektywny i realny, jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Z jednej strony wyrok TK nie wyłączył całkowicie dopuszczalności zaskarżenia POP przez jednostkę. Z drugiej jednak zaaprobował doktrynę przyjmowaną w orzecznictwie sądów administracyjnych na gruncie art. 90 ust. 1 u.s.w., która prowadzi do wniosku, że legitymacja do zaskarżenia POP musi opierać się na wykazaniu, że przepis POP narusza interes prawny jednostki w sposób bezpośredni, obiektywny i realny (pkt 4 wyroku), co jak zasygnalizowałem, może okazać się bardzo trudne do spełnienia w przypadku twierdzenia jednostki o nieskuteczności POP w celu ochrony zdrowia. W literaturze zaproponowano złagodzenie warunku bezpośredniego na pośrednie naruszenie interesu prawnego oraz zmianę art. 90 ust. 1 u.s.w., aby zapewnić jednostkom i organizacjom ekologicznym prawo do zaskarżenia POP do sądu³².

³¹ Dz.U. poz. 1295.

³² A. Warso-Buchanan, M. Jakubowski, *Programy ochrony powietrza – prawo do sądu (w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości oraz sądów krajowych)*, EPS 2020/10, s. 50.

5. Uwagi końcowe

Powyższe rozważania prowadzą do nieuchronnej odpowiedzi na pytanie, czy stanowisko TSUE o poddaniu POP kontroli sądowej na żądanie jednostki można pogodzić z konstrukcją legitymacji skargowej określonej w art. 90 ust. 1 u.s.w., a rozwiniętej przez poglądy judykatury. O ile TSUE wyraził swoje stanowisko na gruncie dość prostej sytuacji, tj. gdy jednostka zamieszkiwała na obszarze, na którym przynajmniej od kilku lat nie dotrzymywano standardów jakości powietrza wyznaczonych dyrektywą CAFE, o tyle dla NSA taka sytuacja oznaczała nic więcej niż zaledwie interes faktyczny jednostki niezwiązany z naruszeniem prawa do ochrony zdrowia. Uważam jednak, że nie można z góry odrzucić możliwości wystąpienia przypadku, w którym na prawo do ochrony zdrowia wpłyną przepisy POP w sposób bezpośredni, obiektywny i realny. Trudno będzie przy tym wykazać, że określony przepis POP jest na tyle nieskuteczny pod względem poprawy jakości powietrza – bowiem uogólniając, taka była przyczyna zaskarżania POP-ów do WSA – że spełnione zostaną wskazane warunki legitymacji skargowej. Wiąże się z tym inny bardzo praktyczny problem, mianowicie czy sędziowie sądów administracyjnych są merytorycznie przygotowani do wnikliwej analizy skuteczności mechanizmów poprawy jakości powietrza³³.

Za rozczarowującą można uznać niechętną postawę NSA do skierowania pytania prejudycjalnego do TSUE, dzięki czemu polskie sądy administracyjne otrzymałyby wskazówki na temat możliwości „unijnej obróbki” art. 90 ust. 1 u.s.w. Przepis ten można by przykładowo ocenić w świetle unijnej zasady skuteczności, w myśl której krajowe regulacje procesowe nie mogą powodować, aby realizacja unijnych uprawnień była praktycznie niemożliwa lub nadmiernie utrudniona³⁴, bądź też na podstawie art. 19 ust. 1 TUE. Obawiam się, że po wyroku TK z 1.07.2021 r., SK 23/17, żaden skład WSA lub NSA nie odważy się już nawiązać z TSUE współpracy w tej kwestii.

³³ M. Keller, *How to stand up for clean air: a practitioner's view on air quality litigation*, „ERA Forum” 2016/17, s. 445.

³⁴ Wyrok TSUE z 1.12.1998 r., C-326/96, B.S. Levez przeciwko T.H. Jennings (Harlow Pools) Ltd., EU:C:1998:577, pkt 18.

Jednostki, zamiast podejmować dalsze próby zaskarżenia POP do WSA, mogą szukać wsparcia u prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich. Podmioty te dysponują bowiem własną legitymacją skargową, oderwaną od warunku naruszenia interesu prawnego jednostki w sposób bezpośredni, obiektywny i realny³⁵. Rozwiązanie to nie pozwala jednak, aby jednostka – tak jak wymaga tego TSUE – powołała się przed sądem na przepis dyrektywy CAFE nakładający obowiązek przyjęcia POP.

W świetle dotychczasowych ustaleń na tytułowe pytanie muszę udzielić niestety negatywnej odpowiedzi – prawo administracyjne (art. 90 ust. 1 u.s.w.) nie chroni prawa jednostki do oddychania czystym powietrzem, tj. nie daje jej możliwości poddania POP kontroli sądu administracyjnego. Z punktu widzenia NSA nie ma więc ani *ius* tylko interes faktyczny, ani w konsekwencji *remedium*. Wniosek ten można analogicznie odnieść do przypadku braku przyjęcia POP przez sejmik województwa, ponieważ w myśl art. 91 ust. 1 u.s.w. legitymacja skargowa do zaskarżenia bezczynności organu samorządu województwa opiera się na naruszeniu interesu prawnego w następstwie niewykonania czynności nakazanych prawem. Polskie sądy administracyjne niestety ugruntowały przepaść między prawem polskim a prawem UE – w naszym rodzimym prawie administracyjnym jednostka nie może nawet zaskarżyć POP do sądu (ani bezczynności w tym zakresie), natomiast prawo UE zaszło już tak daleko, że wymaga osadzenia w areszcie najwyższych urzędników państwowych, którzy ignorują wykonanie POP oraz orzeczenia sądowe nakazujące ograniczanie zanieczyszczeń powietrza.

Bibliografia

- Doktór-Bindas K., *Prawo do czystego powietrza*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020/4
Keller M., *How to stand up for clean air: a practitioner's view on air quality litigation*, „ERA Forum” 2016/17
Maśnicki J., *Decentralized Application of the BAT Conclusions*, „European Energy and Environmental Law Review” 2018/2/27

³⁵ Zob. odpowiednio art. 70 ustawy z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2022 r. poz. 1247 ze zm.) oraz art. 14 pkt 6 ustawy z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.).

- Szczepaniak R., *Smog a odpowiedzialność odszkodowawcza władz publicznych*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2020/2
- Warso-Buchanan A., Jakubowski M., *Programy ochrony powietrza – prawo do sądu (w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości oraz sądów krajowych)*, EPS 2020/10
- Wereśniak-Masri I., *Prawo do czystego środowiska i prawo do czystego powietrza jako dobra osobiste*, MoP 2018/17

Orzecznictwo

- Wyrok TSUE z 1.12.1998 r., C-326/96, B.S. Levez przeciwko T.H. Jennings (Harlow Pools) Ltd., EU:C:1998:577
- Wyrok TSUE z 25.07.2008 r., C-237/07, Dieter Janecek przeciwko Freistaat Bayern, EU:C:2008:447
- Wyrok TSUE z 19.11.2014 r., C-404/13, ClientEarth i Regina przeciwko The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs, EU:C:2014:2382
- Wyrok TSUE z 13.03.2019 r., C-128/17, Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, EU:C:2019:194
- Wyrok TSUE z 26.06.2019 r., C-723/17, Lies Craeynest i in. przeciwko Brussels Hoofdstedelijk Gewest i Brussels Instituut voor Milieubeheer, EU:C:2019:533
- Wyrok TSUE z 19.12.2019 r., C-752/18, Deutsche Umwelthilfe eV przeciwko Freistaat Bayern, EU:C:2019:1114
- Uchwała SN z 28.05.2021 r., III CZP 27/20, LEX nr 3180102
- Wyrok NSA z 10.03.2009 r., II OSK 1623/08, LEX nr 597337
- Wyrok NSA z 9.04.2019 r., II OSK 1306/17, LEX nr 2700490
- Wyrok SR dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z 24.01.2019 r., VI C 1043/18, LEX nr 2817690
- Wyrok SR w Rybniku z 30.05.2018 r., II C 1259/15, LEX nr 2579727
- Postanowienie NSA z 29.11.2016 r., II OSK 2671/16, LEX nr 2170799
- Postanowienie NSA z 23.01.2018 r., II OSK 3218/17, LEX nr 2439386

Konrad Łuczak [ORCID: 0000-0002-3631-8390] – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Postępowania Administracyjnego.

Marta Nikodemka

PROCEDURA „NIEBIESKIE KARTY” Z UDZIAŁEM PRZEDSTAWICIELI OŚWIATY JAKO DONIOSŁY INSTRUMENT W SŁUŻBIE DZIECKA DOTKNIĘTEGO PRZEMOCĄ W RODZINIE

Rodzina stanowi naturalne i podstawowe środowisko, w którym dziecko się rodzi, rozwija i wychowuje, posiada ona istotny wpływ na kształtowanie się osobowości dziecka i wpływa w ogromnej mierze na jego życie. To właśnie rodzice kształtują w dziecku sposób patrzenia na drugiego człowieka i otaczający go świat, uczą oceniania własnych czynów czy analizowania stanów emocjonalnych. Niestety nie wszystkie dzieci mogą dorastać w rodzinach, w których funkcjonują prawidłowe wzorce, przez co są one narażone na wiele trudności w osiągnięciu dobrostanu i prawidłowego rozwoju. Zdarza się, że „wychowanie dziecka” może okazać się niszczyielskie, w szczególności, gdy staje się obszarem stosowania przemocy w rodzinie¹.

Przemoc w rodzinie jest jednym z najistotniejszych zagrożeń dotyczących dziecko we współczesnym świecie. Według S. Nikodemskej „przemoc wobec dzieci to zjawisko społeczno-psychologiczne mające wielorakie uwarunkowania związane z siłami tkwiącymi w jednostce,

¹ Podobnie J. Helios, W. Jedlecka, *Przemoc wobec dzieci w rodzinie*, Wrocław 2019, www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/95689/Przemoc_wobec_dzieci_w_rodzinie.pdf (dostęp: 1.09.2022 r.), s. 9.

w rodzinie, a także w środowisku i kulturze, w które uwikłane są zarówno jednostka, jak i rodzina”². Od wielu lat instytucje publiczne i społeczne podejmowały działania mające na celu przeciwdziałanie temu zjawisku, jednakże bez uregulowań prawnych były one mało skuteczne. Dopiero wejście w życie ustawy z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie³ spowodowało, że przeciwdziałanie tej przemocy zyskało rangę ustawową. Zgodnie z art. 2 pkt 2 u.p.p.r. przemoc w rodzinie jest to jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste osób wymienionych w art. 2 pkt 1 u.p.p.r., w szczególności narażające te osoby na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszające ich godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą. Według ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie członkiem rodziny są osoby najbliższe w rozumieniu art. 115 § 11 k.k. (czyli: małżonek, wstępny, zstępny, rodzeństwo, powinowaty w tej samej linii lub stopniu, osoba pozostająca w stosunku przysposobienia oraz jej małżonek, a także osoba pozostająca we wspólnym pożyciu) oraz inne osoby wspólnie mieszkające i gospodarujące. Przywołana definicja legalna przemocy w rodzinie ma rozległy zakres podmiotowy i dotyczy szerokiego spektrum działań przemocowych.

W piśmiennictwie przyjmuje się, że przemoc w rodzinie charakteryzuje się pewnymi specyficznymi cechami:

- 1) jest intencjonalna – przemoc ukierunkowana jest na osobę krzywdzoną, ma na celu kontrolowanie jej i podporządkowanie oraz zmierza do osiągnięcia jakiegoś celu;
- 2) siły stron są nierównomierne – przemoc może polegać na przewadze siły emocjonalnej (przemoc psychiczna), fizycznej (przemoc fizyczna), finansowej (przemoc ekonomiczna), zależności (np. w przypadku zaniedbania dzieci);

² S. Nikodemka, *Przemoc wobec dzieci – przegląd badań*, „Niebieska Linia” 2000/4/9, <http://www.psychologia.edu.pl/czytelnia/59-niebieska-linia/654-przemoc-wobec-dzieci-przegląd-badan.html> (dostęp: 1.09.2022 r.).

³ Dz.U. z 2021 r. poz. 1249.

- 3) wynika z działania (niekiedy zaniechania) człowieka – działanie lub zaniechanie działań jest dokonywane przez jednego członka rodziny przeciwko pozostałym;
- 4) narusza prawa i dobra osobiste – sprawca narusza podstawowe prawa ofiary przemocy, np. prawo do godności osobistej czy netykalności cielesnej, ogranicza podstawowe potrzeby niezbędne do prawidłowego funkcjonowania osoby krzywdzonej, np. fizjologiczne czy bezpieczeństwa;
- 5) naraża zdrowie, a niekiedy nawet życie ofiary przemocy, powoduje cierpienie i ból – sprawca naraża zdrowie i życie osoby krzywdzonej na szkody emocjonalne, fizyczne, doświadczenia bólu i cierpienia, co pozostawia konsekwencje nawet po ustaniu stosowania przemocy⁴.

Wymienione cechy pozwalają odróżnić przemoc w rodzinie od innych patologicznych zjawisk życia społecznego.

W praktyce przemoc może przybierać różne formy. Zdaniem A. Kowalewskiej może to być przemoc:

- fizyczna – obejmująca działanie skierowane przeciwko fizyczności drugiej osoby (np. torturowanie, bicie, drapanie, kopanie, plucie, szarpanie, duszenie, przypalanie papierosem, rzucanie przedmiotami, ograniczanie wolności);
- psychiczna – stanowiąca działanie mające za celu uzależnienie ofiary od sprawcy (np. szantaż, przymus, groźba, poniżanie, krytykowanie, narzucanie własnych poglądów, izolowanie);
- seksualna – ujawniająca się w wymuszaniu zróżnicowanej aktywności seksualnej;
- finansowa – wyrażająca się w nadmiernym kontrolowaniu wydawania pieniędzy, niezaspokajanie potrzeb materialnych (np. zabieranie zarobionych pieniędzy, odmawianie możliwości pracy)⁵.

⁴ Podobnie D. Mróz, *Praktyczne rozwiązania realizacji Procedury „Niebieskie Karty”*, Warszawa 2013, s. 8–9.

⁵ W sposób zbliżony A. Kowalewska, *Przemoc w rodzinie – aspekty psychologiczne [w:] Problematyka przemocy w rodzinie. Podstawowe środki prawne ochrony osób pokrzywdzonych*, red. E. Kowalewska-Borys, Warszawa 2012, s. 28–29.

Jedną z ofiar przemocy w rodzinie jest często dziecko. Pojęcie prawne dziecka może być różnie ujmowane. Pewne ramy i wskazówki do jego uściślenia znaleźć można już w Konstytucji RP z 2.04.1997 r. Dla przykładu art. 65 ust. 3 Konstytucji RP przewiduje zakaz stałego zatrudniania dzieci poniżej 16 lat, z kolei art. 70 stanowi, że nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa, natomiast art. 62 Konstytucji RP przyznaje czynne prawa wyborcze osobom, które mają ukończony 18 rok życia. Mając na uwadze choćby powyższe przepisy, można umownie przyjąć, że – co do zasady – dzieckiem jest osoba fizyczna niemająca ukończonego 18 roku życia⁶. Takie określenie jest spójne m.in. z art. 1 Konwencji o prawach dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20.11.1989 r.⁷, zgodnie z którym w rozumieniu Konwencji „dziecko” oznacza „każdą istotę ludzką w wieku poniżej osiemnastu lat, chyba że zgodnie z prawem odnoszącym się do dziecka uzyska ono wcześniej pełnoletność”.

Zjawisko przemocy w rodzinie dotyczące dziecko stawia je w bardzo trudnej sytuacji. Nie jest ono w stanie samodzielnie realizować przysługujących mu praw. Artykuł 72 Konstytucji RP zapewnia wprost ochronę praw dziecka. Zgodnie z jego treścią Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją. Dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych. W toku ustalania praw dziecka organy władzy publicznej oraz osoby odpowiedzialne za dziecko są obowiązane do wysłuchania i w miarę możliwości uwzględnienia zdania dziecka. Ustawa określa kompetencje i sposób powoływania Rzecznika Praw Dziecka.

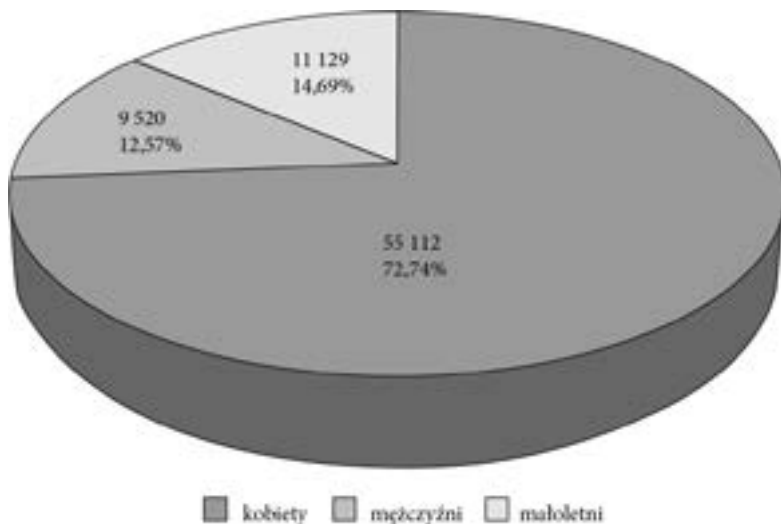
W tym miejscu można zadać zatem pytanie: czy rzeczywiście organy władzy publicznej czuwają w pełni nad ochroną dziecka przed przemocą? To i inne pytania są często zadawane, gdyż statystyki wciąż pokazują,

⁶ M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, Legalis 2016, art. 65.

⁷ Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.

że stosowanie przemocy w rodzinie wobec dzieci jest nadal na wysokim poziomie, chociaż w ostatnich latach nastąpił niewielki spadek.

Wykres. Liczba osób, co do których istnieje podejrzenie, że są dotknięte przemocą w rodzinie, odnotowanych przez Policję w 2021 roku



Źródło: <https://statystyka.policja.pl/download/1/379123/Informacja%20roczna2021.pdf> (dostęp: 17.10.2022 r.).

Dokonując analizy powyższych danych, opublikowanych przez Biuro Prewencji Komendy Głównej Policji, Wydział Prewencji, warto zauważyć, że małoletni są na drugiej pozycji (11 129 osób, co stanowi 14,69% ogółu ofiar dotkniętych przemocą w rodzinie) wśród osób, wobec których istnieje podejrzenie, że są dotknięte przemocą w rodzinie.

Wracając do przywołanego powyżej art. 72 Konstytucji RP, trzeba podkreślić, że dobro dziecka jest wartością fundamentalną, chronioną już konstytucyjnie. Dodać wypada, że obowiązek ochrony praw dziecka spoczywa nie tylko na rodzicach, lecz także na władzach publicznych – zgodnie z zasadą subsydiarności. Z powyższego przepisu wynika też, że

każda osoba ma prawo do żądania ochrony dziecka przed naruszeniami jego praw, a dziecko ma prawo do bycia m.in. wysłuchanym w toku ustalenia jego praw⁸. W art. 47 Konstytucji RP ustrojodawca gwarantuje każdemu prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrogo imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Przepis ten dotyczy oczywiście także dzieci. Jednak w tym przypadku, jak zauważa się w piśmiennictwie, stopień decydowania przez dzieci o swoim życiu osobistym jest ograniczony innymi przepisami prawnymi, np. dotyczącymi władzy rodzicielskiej⁹. W żadnym jednak przypadku sprawowanie władzy rodzicielskiej nie może sprowadzać się do przemocy wobec dziecka. Przemoc taka nie może być stosowana również przy urzeczywistnianiu przez rodziców prawa do wychowania dziecka zgodnie z ich przekonaniem. W myśl art. 48 Konstytucji RP rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem. Wychowanie to powinno jednak uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania. Słusznie twierdzi M. Safjan, że przepis ten uwzględnia potrzebę zagwarantowania dziecku prawa do samostanowienia. Rodzice w procesie wychowawczym muszą przede wszystkim uwzględniać to, że wraz z rozwojem dziecka zmienia się i kształtuje jego światopogląd, który obejmuje wolność sumienia, wyznania i religii. Pojawiają się też własne poglądy dziecka, a więc rodzice muszą dostosować metody i środki wychowawcze do wyrażanej woli i możliwości percepcyjnych dziecka¹⁰.

Kolejnym podstawowym dokumentem międzynarodowym dotyczącym praw dziecka jest przywołana już wcześniej Konwencja o prawach dziecka przyjęta w 1989 r. przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, ratyfikowana przez Polskę w 1991 r. Konwencja nakłada na rodziców, organy władzy państwowej oraz inne podmioty obowiązek kierowania się we wszystkich podejmowanych przez nich działaniach dobrem dziecka. Wymaga ona przede wszystkim poszanowania godności i tożsamości dziecka przez innych członków społeczeństwa oraz

⁸ M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja...*, t. I, art. 72.

⁹ J. Zmarzlik, E. Piwnik, *Dziecko pod parasolem prawa. Poradnik dla osób pomagających dzieciom*, Warszawa 1999, s. 8.

¹⁰ M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja...*, t. I, art. 48.

przewiduje obowiązek państwa – strony Konwencji, do zabezpieczenia wychowawczo-bytowych i zdrowotnych potrzeb dziecka¹¹. Również te unormowania służące ochronie praw dziecka mają chronić dzieci m.in. przed przemocą w rodzinie. Niestety, jak już pisałam, zjawisko przemocy wobec dzieci (w różnej grupie wiekowej) nadal występuje.

Z badań przeprowadzonych w 2018 r. na grupie 1155 nastolatków w wieku od 11 do 17 lat przez Fundację Dajemy Dzieciom Siłę wynika, że przemoc ze strony osób bliskich dorosłych w ciągu całego życia doświadczyło 41% młodych ludzi. Przemocy fizycznej ze strony tych osób doświadcza co trzeci badany (33%), a przemocy psychicznej co piąty (20%). Przemoc fizyczną ze strony bliskiego dorosłego badano za pomocą pytań o uderzenie, kopnięcie lub inną formę przemocy fizycznej, w tym m.in. dostawanie klapsów. Jedna piąta badanych uczniów – 19% została uderzona przez osobę dorosłą, zdziwienie może budzić to, że częściej bite były dziewczynki (być może dlatego, że są słabsze) niż chłopcy. Spośród badanych, uderzonych przez osobę bliską, aż 41% skarżyło się następnego dnia na ból, siniaki, skaleczenia lub złamania. Sprawcami przemocy byli najczęściej rodzice (ojciec: 28%, matka: 21%). Ojczyzna lub macochę wskazało tylko 4% badanych zaś innego dorosłego znajomego 8%, natomiast aż 43% badanych dzieci, które doznały przemocy fizycznej, nie chciało odpowiadać, kim był sprawca przemocy¹².

Odwołując się do wcześniejszych badań z 2011 r. dotyczących obrazowania funkcji mózgu przeprowadzonych przez naukowców z Uniwersyteckiego College'u Londyńskiego (UCL) i Centrum Anny Freud na grupie 20 dzieci z udokumentowaną przemocą oraz na grupie 23 dzieci nie narażonych na doznawanie przemocy, stwierdzono, że dzieci, które doświadczyły przemocy w rodzinie, wykazują podwyższenie aktywności mózgu, analogicznie do aktywności mózgów żołnierzy walczących na wojnie. Odnosząc się do powyższych badań, stwierdzono, że stosowanie przemocy w rodzinie niesie za sobą bardzo drastyczne konsekwencje,

¹¹ J. Zmarzlik, E. Piwnik, *Dziecko pod parasolem...*, s. 10.

¹² J. Włodarczyk, K. Makaruk, P. Michalski, M. Sajkowska, *Ogólnopolska diagnoza skali i uwarunkowań krzywdzenia dzieci. Raport z badań*, Warszawa 2018, <https://diagnozakrzywdzenia.pl/raport.pdf> (dostęp: 1.09.2022 r.).

a jedynym środkiem jej zaprzestania jest wprowadzenie bardziej skutecznych metod, których celem powinno być chronienie dzieci przed skutkami złego traktowania¹³.

Potrzeba poszukiwania skutecznych metod i instrumentów służących przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie dostrzegalna jest w wielu krajach, w tym w Polsce. Moim zdaniem na wyróżnienie zasługuje w naszym systemie prawnym instytucja „Niebieskie Karty”. Procedurę tę – rangą ustawy – wprowadzono w nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie ustawą z 10.06.2010 r.¹⁴ Do ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie dodano przepis art. 9d określający ogólne zasady realizacji procedury „Niebieskie Karty”. Wykonanie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 9d u.p.p.r. nastąpiło przez wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia z 13.09.2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta”¹⁵.

Zgodnie z art. 9d u.p.p.r. podejmowanie interwencji w środowisku wobec rodziny dotkniętej przemocą odbywa się w oparciu o procedurę „Niebieskie Karty” i nie wymaga zgody osoby dotkniętej przemocą w rodzinie. Procedura „Niebieskie Karty” obejmuje ogół czynności podejmowanych i realizowanych przez przedstawicieli jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty i ochrony zdrowia, w związku z uzasadnionym podejrzeniem zaistnienia przemocy w rodzinie. Przedstawiciele podmiotów, o których mowa powyżej, realizują procedurę „Niebieskie Karty” przy uwzględnieniu zasady współpracy i przekazują informację o podjętych działaniach przewodniczącemu zespołu interdyscyplinarnego. Wszczęcie procedury „Niebieskie Karty” następuje poprzez wypełnienie formularza „Niebieska Karta” w przypadku powzięcia, w toku prowadzonych czynności służbowych lub zawodowych, podejrzenia stosowania przemocy wobec członków rodziny lub w wy-

¹³ E. Nęcka, *Dzieci na polu walki*, Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie na zlecenie Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Niebieska Linia, www.niebieskalinia.info/pliki/dokumenty/Doniesienia%20ze%20%C5%9Bwiata/Dzieci%20na%20polu%20walki.pdf (dostęp: 1.09.2022 r.).

¹⁴ Dz.U. Nr 125, poz. 842.

¹⁵ Dz.U. Nr 209, poz. 1245.

niku zgłoszenia dokonanego przez członka rodziny lub przez osobę będącą świadkiem przemocy w rodzinie.

Jak wynika z powyższego przepisu, obowiązek wszczynania procedury obciąża wiele podmiotów. W przypadkach przemocy wobec dziecka istotną rolę spełniają zwłaszcza przedstawiciele oświaty. Prawo, ale i obowiązek wszczęcia procedury mają placówki oświatowe działające na podstawie ustawy z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe¹⁶.

To właśnie pracownicy oświaty z racji wykonywanego zawodu spotykają się z dziećmi codziennie i często mają najlepsze możliwości i warunki do wstępnej identyfikacji występowania przemocy w rodzinie. Niejednokrotnie są to jedyne osoby, którym dziecko tak naprawdę ufa i do których może zwrócić się o pomoc. Dzieci mają kontakt z pracownikami placówek systemu oświaty często przez wiele godzin dziennie, zatem to na tych pracownikach ciąży obowiązek zauważenia symptomów przemocy oraz zorganizowania im wsparcia i pomocy w ramach posiadanych możliwości. Rolę i zadania pracowników m.in. szkoły w zakresie udzielania pomocy dziecku dotkniętemu przemocą w rodzinie określa wymienione powyżej rozporządzenie w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta”, ustawa z 26.01.1982 r. – Karta Nauczyciela¹⁷, wspomniane już wcześniej Prawo oświatowe oraz rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 30.04.2013 r. w sprawie zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych szkołach i placówkach¹⁸.

W ramach procedury „Niebieskie Karty” przedstawiciele oświaty – nauczyciel czy pedagog szkolny obowiązani są do udzielania kompleksowych informacji o możliwościach uzyskania pomocy psychologicznej, socjalnej, prawnej i pedagogicznej oraz wsparcia, w tym w instytucjach i podmiotach świadczących specjalistyczną pomoc na rzecz osób doznających przemocy w rodzinie, a także o możliwościach podjęcia dalszych działań mających na celu poprawę sytuacji osoby doznającej

¹⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.

¹⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 1762 ze zm.

¹⁸ Dz.U. poz. 532 ze zm.

przemocy. Osoby te udzielają również kompleksowych informacji rodzicowi, opiekunowi prawnemu, faktycznemu lub osobie najbliższej o możliwościach pomocy psychologicznej, prawnej, socjalnej i pedagogicznej, w tym o formach pomocy dzieciom, świadczonych przez instytucje i podmioty w zakresie specjalistycznej pomocy na rzecz osób doznających przemocy¹⁹.

Nauczyciele powinni posiadać stosowną wiedzę i umiejętności pozwalające na rozpoznanie np. zespołu maltretowanego dziecka. Jak zauważa się w doktrynie, często dochodzi do sytuacji, że do nauczycieli czy pedagogów docierają niepokojące sygnały, które wskazują na to, że dziecko jest krzywdzone. Źródłem takich sygnałów może być samo dziecko, jego rodzic, osoba z bliskiej i dalszej rodziny czy osoba obca²⁰.

Wyniki badań A. Karasowskiej i G. Rymaszewskiej wskazują, że dziecko często sygnalizuje nam, że jest krzywdzone poprzez:

- a) swoje wypowiedzi – zawsze czujność powinno w nas budzić, jeśli dziecko ma jakąś tajemnicę, sygnalizuje nam, że obawia się wracać do domu, woli przebywać poza domem, nie lubi jakiejś osoby, chciałoby nam o czymś powiedzieć, ale się waha;
- b) wygląd dziecka – krzywdzenie dziecka często odbija się na wyglądzie, dlatego należy zwracać przede wszystkim uwagę na zasypianie dziecka na lekcji, brak higieny, nieodpowiednie ubranie, niedożywienie dziecka, sińce pod oczami;
- c) problemy medyczne (choroby, obrażenia fizyczne) – niepokojący sygnał mogą stanowić częste nieobecności dziecka w szkole, to że często mdleje, skarży się na bóle głowy, bóle brzucha, doznaje różnych urazów w krótkich odstępach czasu;
- d) zaobserwowane zaburzenia zachowania i zaburzenia emocjonalne – należą do nich np. zaburzenia snu, depresja, lęki, fobie, tiki, wagarowanie, nadpobudliwość psychoruchowa, ucieczki z domu,

¹⁹ G. Wrona, *Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 173.

²⁰ A. Karasowska, G. Rymaszewska, *Rozpoznawanie krzywdzenia dziecka [w:] Przemoc w rodzinie wobec dziecka, procedury interwencyjne w szkole*, red. J. Zmarzlik, Warszawa 2011, s. 24.

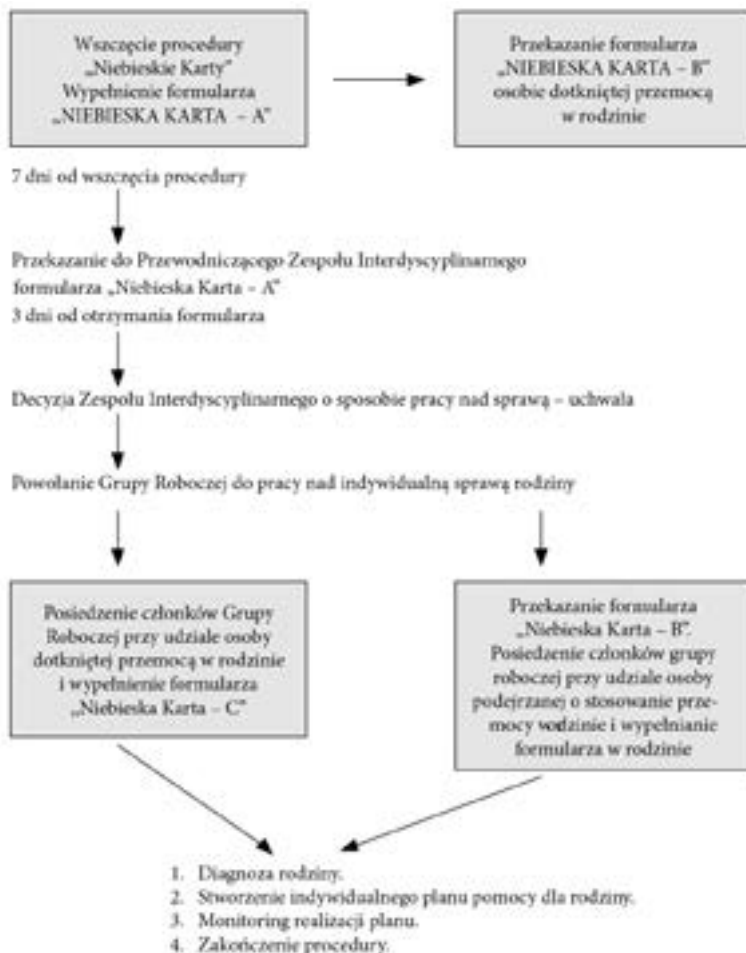
- zachowania agresywne, wchodzenie w kolizję z prawem, próby samobójcze, nieadekwatnie niska samoocena;
- e) stwierdzone u dziecka opóźnienia rozwoju – dziecko, które jest krzywdzone w rodzinie rozwija się często wolniej niż inne dzieci z powodu zaniedbywania, a także doznawanych urazów psychicznych i fizycznych. Zaburzenia rozwoju fizycznego u dziecka przejawiają się przez opóźnienie rozwoju ruchowego, opóźnienie wzrostu, niedobór wagi. Z kolei opóźnienie rozwoju poznawczego może być skutkiem: doznanych przez dziecko urazów głowy, urazów psychicznych, niedożywienia²¹.

Każde sygnały, które mogą wskazywać na krzywdzenie dziecka i stosowanie przemocy w rodzinie, wymagają niezwłocznego, wnikliwego ich sprawdzenia. Ich zbagatelizowanie może narazić dziecko na dalsze stosowanie wobec niego przemocy. W szkole lub przedszkolu pedagog może bezpośrednio obserwować przejawy krzywdzenia. Zastosowanie procedury NK nie musi być za każdym razem poprzedzone rozmową z pedagogiem czy psychologiem. Na przykład podczas lekcji wychowania fizycznego nauczyciel zauważa na ciele dziecka liczne siniaki, dziecko informuje go, że są to ślady wymierzane przez rodziców w ramach kary, w tym samym czasie nie ma możliwości w szkole skorzystania z pomocy pedagoga lub psychologa. W sytuacji uzasadnionego podejrzenia, że przemoc w rodzinie dotyczy dziecka, należy wszcząć procedurę „Niebieskie Karty”. Rozpoczęcie procedury NK następuje poprzez wypełnienie formularza Niebieska Karta A, który jest jednym spośród czterech formularzy występujących w procedurze. Ważne jest, by instytucje wszczynające procedurę posiadały taki formularz. Jego brak nie może spowodować odstąpienia od wszczęcia takiej procedury²². Przebieg procedury w uproszczony sposób prezentuje poniższy schemat graficzny.

²¹ A. Karasowska, G. Rymaszewska, *Rozpoznawanie krzywdzenia...*, s. 24.

²² Tak też m.in. J. Podlewska, *Uwaga dziecko! Realizacja procedury „Niebieskie Karty” w sytuacji przemocy w rodzinie wobec dziecka*, Warszawa 2016, s. 8–9.

Przebieg procedury „Niebieskie Karty”



Źródło: J. Podlewska, *Uwaga dziecko!...*, s. 17.

Przed przedstawicielami oświaty zachodzi bardzo trudne zadanie w przypadku wszczęcia procedury NK, jeżeli okazuje się, że przemoc wobec dziecka stosowana jest przez obojga rodziców. W takiej sy-

tuacji powinni oni do czasu, gdy dziecko pozostaje jeszcze pod opieką rodziców, zawiadomić podmioty zajmujące się przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie²³. Warto podkreślić, co już sygnalizowałam, że działania w ramach procedury NK nie wymagają zgody osoby dotkniętej przemocą w rodzinie, zatem zgoda dziecka czy też jego przedstawiciela ustawowego nie jest konieczna. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta”, formularz „Niebieska Karta – A” wypełnia się w obecności osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie. W przypadku dziecka formularz należy wypełnić w jego obecności, bez względu na jego wiek. Nierzadko zdarza się, że powyższy formularz wypełnia się jednak bez udziału dziecka, ze względu na jego wiek, niepełnosprawność, stan zdrowia czy formę zastosowanej przemocy. Trafnie przyjmuje się w literaturze, że w sytuacji krzywdzenia dziecka najważniejsze jest to, aby nie pogłębiać jego przykrych przeżyć. Przy wypełnianiu formularza należy zapewnić dziecku możliwe do uzyskania bezpieczne warunki. Osoba wypełniająca formularz powinna zadbać o poszanowanie godności dziecka i swobodę jego wypowiedzi²⁴.

Każda osoba, wobec której został wypełniony formularz „Niebieska Karta – A” powinna otrzymać formularz „Niebieska Karta – B”, który zawiera informacje o tym, czym jest przemoc, oraz informacje o możliwościach wsparcia i pomocy. W przypadku dziecka formularz NK – B otrzymuje rodzic, opiekun prawny lub faktyczny. Osoba towarzysząca dziecku powinna przekazać mu informacje zawarte w powyższym formularzu w sposób adekwatny do jego stanu emocjonalnego i rozwoju intelektualnego²⁵.

Po wpłynięciu formularza „Niebieska Karta – A” do przewodniczącego Zespołu Interdyscyplinarnego²⁶ przekazuje on kartę pozostałym członkom

²³ J. Podlewska, *Uwaga dziecko!...*, s. 87.

²⁴ J. Podlewska, *Uwaga dziecko!...*, s. 11–12.

²⁵ J. Podlewska, *Uwaga dziecko!...*, s. 15.

²⁶ Zespół interdyscyplinarny – przedmiotem jego działania zgodnie z art. 9b u.p.p.r. jest przeciwdziałanie przemocy w rodzinie oraz ochrona ofiar przemocy w rodzinie. Zadaniem zespołu jest koordynowanie działań podmiotów ustawowo zobowiązanych do działania na rzecz osób, które zostały dotknięte przemocą w rodzinie przy udziale

zespołu i wspólnie decydują, w jaki sposób dalej pracować nad sprawą rodziny, która została dotknięta przemocą. Celem działań jest zatrzymanie przemocy w rodzinie oraz stworzenie indywidualnego planu pomocy dla niej. Plan ten, jak słusznie zauważa J. Podlewska, powinien być jasny, konkretny oraz wykonalny. Realizacja planu pomocy powinna być ciągle monitorowana i dostosowywana do zmieniających się potrzeb i sytuacji rodziny i dziecka. Autorka dalej trafnie podnosi, że gdy ofiarą przemocy w rodzinie jest dziecko, należy pamiętać o tym, iż nie jest ono aktywnym uczestnikiem procedury NK, dlatego też pedagog szkolny lub psycholog szkolny powinien porozmawiać z dzieckiem i przekazać informacje o jego sytuacji grupom roboczym – to rozwiązanie ma zapewnić ochronę dziecka przed wielokrotnym opowiadaniem o doznanej przez niego przemocy²⁷. Pedagog szkolny czy też psycholog sporządza plan pomocy dziecku, który uwzględnia przede wszystkim opis wsparcia, jakie dane placówka oświatowa powinna zapewnić dziecku, opracowuje informację o placówkach pomocy dziecku, którą przekazuje rodzicowi lub opiekunowi prawnemu niebędącemu sprawcą przemocy w rodzinie lub jego osobie najbliższej. On też ustala z rodzicami harmonogram kontaktów z osobami i instytucjami wspierającymi rodzinę w sytuacji występowania w nich przemocy wobec dziecka²⁸. Jak słusznie twierdzi M. Zając, jeżeli w danej rodzinie dochodziło już kilkakrotnie do aktów przemocy wobec dziecka i zachodzi obawa, że doszło do popełnienia przestępstwa, pracownik placówki oświatowej jest zobligowany do zawiadomienia sądu rodzinnego o nieprawidłowej sytuacji dziecka oraz organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa²⁹.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 r.p.n.k. zakończenie procedury „Niebieskie Karty” następuje w formie pisemnego protokołu jedynie w wyniku:

- ustania przemocy w rodzinie i uzasadnionego przypuszczenia o zaprzestaniu dalszego stosowania przemocy w rodzinie oraz po zrealizowaniu indywidualnego planu pomocy albo
- rozstrzygnięcia o braku zasadności podejmowanych działań.

specjalistów. Zob. A. Kiełtyka, A. Ważny, *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 109.

²⁷ J. Podlewska, *Uwaga dziecko!...*, s. 16.

²⁸ J. Podlewska, *Uwaga dziecko!...*, s. 26.

²⁹ M. Zając, *Procedura „Niebieskie Karty”. Realizacja zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, Wrocław 2012, s. 86.

Można zatem stwierdzić, że wszczynając procedurę „Niebieskie Karty” wobec dziecka, przedstawiciele oświaty jako profesjonalisci powinni zawsze zadbać o to, by dziecko było bezpieczne w środowisku rodzinnym, zatem w ramach podejmowanych przez nich działań powinno być stałe monitorowanie dziecka, w celu ochrony przed atakami przemocy. Dziecko należy objąć szczególnym wsparciem w przypadku, gdy dotknięte jest przemocą w rodzinie. Stosowanie takiej przemocy wpływa negatywnie zarówno na rozwój społeczny, poznawczy, intelektualny, emocjonalny, jak i na jego zdrowie. Krzywdzenie dziecka powoduje długofalowe konsekwencje, a jego skutkami mogą być zaburzenia osobowości, depresje, stany lękowe, niskie poczucie własnej wartości, problemy szkolne i wychowawcze, dlatego też wszelkie podejmowanie czynności wobec dziecka dotkniętego przemocą w rodzinie w związku z procedurą „Niebieskie Karty” odgrywa bardzo ważną rolę. Dodać warto, że w walce ze zjawiskiem przemocy w rodzinie konieczne są nie tylko narzędzia, lecz także chęć współpracy pomiędzy służbami działającymi na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, gdyż powyższa procedura oparta jest przede wszystkim na zasadzie współpracy wielu podmiotów.

Instytucja „Niebieskie Karty” nie jest oczywiście jedyną formą służącą przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Bez wątpienia jednak można ją uznać za jedną ze skuteczniejszych. Każda ofiara przemocy zasługuje na wsparcie i pomoc. Bezbronne, krzywdzone dziecko zasługuje na zastosowanie wszystkich dozwolonych prawnie środków, które dbając o jego dobro – najwyższą wartość – obroni dziecko przed bezprawnym działaniem niosącym cierpienie, ból lub upokorzenie bezbronnej, niewinnej istoty.

Bibliografia

- Helios J., Jedlecka W., *Przemoc wobec dzieci w rodzinie*, Wrocław 2019
- Karasowska A., Rymaszewska G., *Rozpoznawanie krzywdzenia dziecka [w:] Przemoc w rodzinie wobec dziecka. Procedury interwencyjne w szkole*, red. J. Zmarzlik, Warszawa 2011

- Kiełtyka A., Ważny A., *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2015
- Kowalewska A., *Przemoc w rodzinie – aspekty psychologiczne [w:] Problematyka przemocy w rodzinie, podstawowe środki prawne ochrony osób pokrzywdzonych*, red. E. Kowalewska-Borys, Warszawa 2012
- Mróz D., *Praktyczne rozwiązania realizacji Procedury „Niebieskie Karty”*, Warszawa 2013
- Nęcka E., *Dzieci na polu walki*, Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie na zlecenie Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Niebieska Linia, www.niebieskalinia.info/pliki/dokumenty/Doniesienia%20ze%20%C5%9Bwiata/Dzieci%20na%20polu%20walki.pdf (dostęp: 1.09.2022 r.)
- Nikodemka S., *Przemoc wobec dzieci – przegląd badań*, „Niebieska Linia” 2000/4/9, <http://www.psychologia.edu.pl/czytelnia/59-niebieska-linia/654-przemoc-wobec-dzieci-przeglad-badan.html> (dostęp: 1.09.2022 r.)
- Podlewska J., *Uwaga dziecko! Realizacja procedury „Niebieskie Karty” w sytuacji przemocy w rodzinie wobec dziecka*, Warszawa 2016
- Safjan M., Bosek L., *Konstytucja RP, t. I, Komentarz do art. 1–86*, Legalis 2016
- Włodarczyk J., Makaruk K., Michalski P., Sajkowska M., *Ogólnopolska diagnoza skali i uwarunkowań krzywdzenia dzieci. Raport z badań*, Warszawa 2018, <https://diagnozakrzywdzenia.pl/raport.pdf> (dostęp: 1.09.2022 r.)
- Wrona G., *Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2020
- Zajac M., *Procedura „Niebieskie Karty”. Realizacja zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, Wrocław 2012
- Zmarzlik J., Piwnik E., *Dziecko pod parasolem prawa. Poradnik dla osób pomagających dzieciom*, Warszawa 1999

Marta Nikodemka [ORCID: 0000-0003-3258-1172] – magister prawa, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji.

Agnieszka Piskorz-Ryń

CMENTARZE I CHOWANIE ZMARŁYCH. PROPOZYCJE ZMIAN¹

Z. Duniewska opisując prawo administracyjne materialne, wskazała, że musi być ono osadzone w przestrzeni publicznej i wrastać w życie ludzkich zbiorowości oraz płynąć z jego nurtem, musi być „reakcją” na ujawniające się w nim potrzeby². Należy w tym miejscu zadać pytanie, czy jest tak w naszym kraju, jeśli chodzi o przepisy dotyczące chowania zmarłych. Obowiązująca obecnie ustawa pochodzi z 1959 r.³, ale znaczną jej część stanowią przepisy wprost przepisane z ustawy z 1932 r.⁴ Ta uznawana była za akt nowoczesny, stanowiący długo wypracowywany kompromis między państwem a związkami wyznaniowymi⁵. Od tego czasu minęło jednak prawie 100 lat. Ustawa z 1959 r. od momentu jej uchwalenia nie ewoluowała. Nie dokonano w niej istotnych zmian. Obecnie trwają co prawda prace nad przygotowaniem rządowego pro-

¹ Autorka jest członkiem Instytutu Nauk Prawnych Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

² Z. Duniewska, *Wartości – dobra, potrzeby i zagrożenia jako czynniki wyznaczające zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Legalis 2017, s. 155.

³ Ustawa z 31.01.1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1947 ze zm.).

⁴ Ustawa z 17.03.1932 r. o chowaniu zmarłych i stwierdzaniu przyczyn zgonu (Dz.U. Nr 35, poz. 359 ze zm.).

⁵ B. Truszkowski, *Z prac ministerialnych nad ujednoliceniem prawa chowania zmarłych w II Rzeczypospolitej*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2019/2, s. 25.

jektu ustawy⁶, te jednak również nie wydają się zadowalające. W pewnym zakresie zawierają one rozwiązania wsteczne w stosunku do obecnie obowiązującej ustawy. Alternatywę stanowi społeczny projekt ustawy regulującej to zagadnienie⁷.

W tekście tym nie chodzi jednak o zestawienie tych projektów czy dokonanie ich analizy. Jego celem jest próba ogólnej oceny tego, jakiej ustawy regulującej zasady chowania zmarłych jako społeczeństwo potrzebujemy, by odpowiadała ona potrzebom współczesności i uwzględniała potrzeby przyszłości. Na to pytanie łatwiej będzie odpowiedzieć po zastanowieniu się nad tym, jaka jest obecnie funkcja cmentarza. Stwierdzenie tego pozwoli ustalić kierunek, w jakim powinien podążać ustawodawca. Ich omówienie poprzedzić jednak należy ogólną konstatacją, że cmentarze służą żywym, a nie zmarłym. A więc spoglądając na cmentarz z perspektywy zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej, to potrzeby żyjących trzeba brać pod uwagę. Co więcej, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju jako zasadą zarówno konstytucyjną, jak i prawa administracyjnego, uwzględnić należy nie tylko potrzeby obecne, lecz także potrzeby przyszłych pokoleń⁸.

⁶ Projekt ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych z 23.09.2021 r., nr UD278 w wykazie prac legislacyjnych i programowych RM, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12351755> (dostęp: 1.09.2022 r.).

⁷ Projekt ustawy dostępny: <https://niezapomnianecmentarze.pl/lib/lgenhr/Projekt-ustawy-o-cmentarzach-i-pochowkach-kuyif5k7.pdf> (dostęp: 1.09.2022 r.). Autorka jest członkiem zespołu prawnego przygotowującego w ramach inicjatywy wyżej wymieniony projekt.

⁸ Na temat zasady zrównoważonego rozwoju traktowanej szerzej aniżeli jedynie w kontekście ochrony środowiska zob.: A Bałaban, *Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 21 i n.; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX 2013, art. 5; B. Rakoczy, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX, art. 5. Na ten temat również A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, *Zasada zrównoważonego rozwoju z perspektywy prawa administracyjnego. Zagadnienia wybrane* [w:] *Spółeczna odpowiedzialność jako podstawa osiągania zrównoważonego rozwoju*, red. O. Kotowska-Wójcik, M. Luty-Michalak, Warszawa 2016, s. 67 i n. Na temat zasady zrównoważonego rozwoju jako zasady prawa administracyjnego zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2014, s. 132; A. Syryt, *Dostęp do publicznych zasobów informacyjnych a zasada zrównoważonego rozwoju* [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, t. V, *Dostęp i wykorzystywanie*, red. A. Piskorz-Ryń, Warszawa 2015, s. 31–32; G. Szpor,

1. Funkcje cmentarza

Na potrzeby tego opracowania należy wyróżnić cztery podstawowe funkcje cmentarza, uwzględniając perspektywę prawa administracyjnego. Podstawową funkcją cmentarza jest chowanie zwłok i prochów. Cmentarz pozwala na ich usunięcie w godny sposób, zgodny z wyznawanym światopoglądem i tradycją. Jest miejscem chowania zwłok ludzkich, prochów i szczątków przy zapewnieniu ochrony sanitarnej i wyeliminowaniu ich ingerencji w środowisko naturalne. Ludzie już od czasów starożytności wiedzieli o negatywnym wpływie miejsc pochówku na otoczenie z tego względu lokalizowali cmentarze poza obrębem miast. Obecnie wskazuje się, że w przypadku złej lokalizacji miejsc pochówków cmentarz może o 40% bardziej zagrażać człowiekowi niż konwencjonalne odpady⁹. Badania prowadzone na świecie koncentrują się głównie nad zanieczyszczeniem wód gruntowych patogenami i związkami chemicznymi pochodzącymi z dekompozycji ciał. Obecność bakterii w wodzie ma szkodliwe skutki dla organizmu człowieka tuż po jej spożyciu. Natomiast zanieczyszczenia chemiczne powodują negatywne skutki dla organizmu po dłuższym czasie¹⁰. Stąd ustawa o cmentarzach jest kwalifikowana do administracji ingerującej. Jej rolą bowiem jest usuwanie zagrożeń związanych z oddziaływaniem zwłok na otoczenie i ochrona takich wartości jak życie, zdrowie oraz bezpieczeństwo sanitarne. Przeciwdziała wpływowi cmentarza na otoczenie, eliminując negatywne jego oddziaływanie na środowisko naturalne

Zasada zrównoważonego rozwoju jako zagadnienie prawne [w:] *Zarządzanie Informacją Przestrzenną w Nowym Tysiącleciu*, red. G. Szpor, D. Kereković, Katowice 1999, s. 486.

⁹ G.T. Fisher, L. Croukamp, *Groundwater contamination and its consequences resulting from the indiscriminate placing of cemeteries in the third world context. Conference Africa needs groundwater convention*, Johannesburg–South Africa 1993, za: J. Żychowski, *Wpływ grobów z I i II wojny światowej na środowisko przyrodnicze*, Kraków 2008, s. 9.

¹⁰ J. Żychowski, *Wpływ grobów...*, 2008, s. 9. Na ten temat zobacz również J. Żychowski, *Wpływ grobów z I i II wojny światowej na występowanie bakterii w wodach podziemnych* [w:] *Stan i antropogeniczne zmiany jakości wód w Polsce*, t. VI, red. M. Ziulkiewicz, Łódź 2010, s. 131–142. J. Żychowski, *Przegląd wyników badań prowadzonych na świecie nad wpływem cmentarzy na chemizm wód podziemnych* [w:] *Antropogeniczna transformacja środowiska przyrodniczego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Lachowi*, red. W. Wilczyńska-Michalik, Kraków 2010, s. 67–90; J. Żychowski, *Wpływ krakowskich cmentarzy*, „Przegląd Geograficzny” 2010/3(82), s. 409–433.

i bezpieczeństwo osób, przede wszystkim poprzez przepisy związane z usytuowaniem cmentarza, wymogami, jakie musi spełnić teren, na jakim jest on umiejscowiony, i tworzeniem pasów izolacyjnych¹¹. Druga funkcja cmentarza związana jest z ochroną przed profanacją zwłok ludzkich. Ma on chronić groby przed ich nieuprawnionym zniszczeniem. Łączyć należy to więc z poszanowaniem godności człowieka jako podstawową wartością konstytucyjną, która nie ustaje po jego śmierci wraz z utratą przez niego podmiotowości prawnej, a jedynie ulega przekształceniu w szacunek i cześć należne jego ciału i miejscu jego spoczynku¹². Stąd przede wszystkim normy prawa karnego zapewniają poszanowanie zarówno samych jego zwłok, jak i miejsca ich pochówku¹³. Rola prawa administracyjnego jest, w tym przypadku, ograniczona. Nie może być jednak niedoceniana. Przez samo utworzenie cmentarza staje się on miejscem pieczy nad grobami zmarłych. Normy prawa administracyjnego określają zasady ogrodzenia cmentarza i jego zarządzania, w tym zapewnienia porządku i bezpieczeństwa na jego terenie. Wójtowie, burmistrzowie (prezydenci miast) zarządzając nimi, chronią groby przed ich nieuprawnionym zniszczeniem. Kolejną bardzo ważną funkcją cmentarza jest funkcja terapeutyczna. Cmentarz jest to przestrzeń kultywowania pamięci o zmarłych zgodnie z tradycją i wyznawaną religią oraz przestrzeń dla wykonywania obrządków religijnych. Jest to również miejsce organizacji pochówków, pożegnania zmarłych, a także sprawowania kultu poprzez możliwość odwiedzania grobów i opiekę nad nimi. Kultywowanie pamięci o zmarłych, bez względu na ich status społeczny, jest osobną wartością, uznaną i wysoko cenioną w naszej kulturze¹⁴.

¹¹ M. Rosegnal, *Planistyczne problemy lokalizacji cmentarza* [w:] *Non omnis moriar. Osobiste i majątkowe aspekty prawne śmierci człowieka. Zagadnienia wybrane*, red. J. Gołaczyński, J. Mazurkiewicz, J. Turlukowski, D. Karkut, Wrocław 2015, s. 691–711.

¹² A. Tworowska, *Określenie statusu ludzkich zwłok jako problem prawno-społeczny*, PiM 2015/2, s. 61–71; A. Rybak, *Prawnokarna ochrona godności zwłok człowieka*, „Palestra” 2004/1–2, s. 99–103.

¹³ Zgodnie z art. 262 ustawy z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.): Kto znieważa zwłoki, prochy ludzkie lub miejsce spoczynku zmarłego, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 (§ 1). Kto ograbia zwłoki, grób lub inne miejsce spoczynku zmarłego, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8 (§ 2).

¹⁴ M. Ozga, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2009 r., I CSK 346/08*, „Glosa” 2011/2, s. 22–26.

Kult pamięci zmarłych polega na przysługujących człowiekowi różnych wolnościach, wypływających ze sfery uczuć i odczuć odnoszących się do osoby zmarłej, okazywania szacunku dla wspomnień i pamięci o niej, urządzenia pogrzebu oraz grobowca i decydowania o jego wystroju, składania wieńców, palenia zniczy¹⁵. „Grób to nie tylko miejsce pochówku, ale także (...) miejsce wiecznego spoczynku, a dla osób wierzących miejsce oczekiwania, modlitwy, zadumy i kontemplacji, tworzący warunki do szczególnego rodzaju relacji emocjonalnej bliskich ze zmarłym”¹⁶. Cmentarz jest więc miejscem osławiania śmierci, godzenia się z odchodzeniem bliskich, kojeniem bólu i przezwyciężaniem traumy śmierci¹⁷. Łączy on więc w sobie to, co na wskroś przyziemne i pragmatyczne, z tym, co wzniosłe i duchowe¹⁸. Cmentarz jest także zapisem naszej kultury i tradycji. Ta funkcja z perspektywy prawa administracyjnego wiąże się z ochroną cmentarzy jako zabytków.

2. Zmiany społeczne

Podjmując się rozważań nad potrzebą zmian w przepisach prawa z perspektywy spojrzenia na cmentarz i jego funkcje, konieczne wydaje się dopełnienie tak zarysowanej perspektywy poprzez wskazanie pewnych zmian, które zachodzą w społeczeństwie, przy jednoczesnej pełnej świadomości tego, że tak nakreślony obraz nie jest pełny. Na jakie zmiany społeczne należy zwrócić uwagę? Na pewno jest to bardzo powoli postępująca laicyzacja społeczeństwa. Dalej jednak Polacy określają się jako osoby wierzące, z tym że w 2005 r. odsetek wierzących utrzymywał się na poziomie 96%, a w 2020 r. – 91%. Zwiększa się zaś liczba osób całkowicie niewierzących¹⁹. Procent osób określających się jako regularnie praktykujące jest już dużo mniejszy – około połowy. Grupa tych, którzy przynajmniej deklarują zgodne z nauczaniem Kościoła postawy

¹⁵ Wyrok SN z 3.12.2010 r., I CSK 66/10, LEX nr 738085.

¹⁶ Wyroku SN z 20.09.2007 r., II CSK 237/07, OSP 2008/9, poz. 94.

¹⁷ B. Lewicka, *Wirtualne cmentarze [w:] Miejskość i duch innowacyjności*, red. M.S. Szczepański, K. Bierwaczek, K. Wojtasik, Katowice 2013, s. 160.

¹⁸ E. Klima, B. Wycichowska, W. Popek, *Cmentarz w strukturze przestrzennej miasta*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2019/35, s. 91.

¹⁹ *Religijność Polaków w ostatnich 20 latach*, CBOS. Komunikat z Badań 2020/63, s. 1.

moralne, choćby w odniesieniu do etyki życia małżeńskiego, stanowi nie więcej niż 1/4 polskiego społeczeństwa²⁰. Ponadto rysuje się wyrazisty trend, że dzisiejsza młodzież względem tej z końca minionego stulecia jest znacznie mniej religijna. Wyraźnie rośnie grupa młodzieży, która deklaruje się jako niewierząca i niepraktykująca, i stanowi ona grupę już niemal 1/3 całej młodzieży. Największemu osłabieniu podlegają przede wszystkim praktyki religijne. W 1996 r. 62% młodzieży wskazywało, że chodzi co tydzień do kościoła, obecnie jest to 35%. Ponad połowa młodzieży w największych miastach w ogóle nie praktykuje swojej wiary²¹. Postępujące zmiany wymagają dostawiania do tego przepisów dotyczących chowania zmarłych. Nie chodzi bowiem o to, by ustawa zachęcała do zachowań niezgodnych z naukami Kościoła, ale jedynie by dawała tym, którzy chcą postępować zgodnie ze swoim sumieniem, taką możliwość. Wolność sumienia to bowiem „indywidualne prawo jednostki do wolności w sferze wewnętrznej (myśli i przekonań) oraz w sferze zewnętrznej (ujawniania owych przekonań)”²². Innymi słowy, wolność sumienia pozwala każdemu człowiekowi na ideową (ideologiczną), filozoficzną czy religijną autodefinicję, na określenie własnego światopoglądu (heteronomicznego, autonomicznego, wewnętrznie sprzecznego) oraz posiadanie dowolnego przekonania i postępowanie zgodnie z nim²³. Prawo pozwala człowiekowi na autodefiniowanie swojego stosunku do różnych form pochowku w oparciu o podstawy ideowe, filozoficzne czy religijne (wolność sumienia w sferze wewnętrznej), pozwala mu na ich manifestowanie, nie gwarantując jednak możliwości organizacji pochowku zgodnie z tymi przekonaniami. Możliwość zachowania w tej sferze zgodnie z przekonaniami powinna podlegać ochronie prawnej wynikającej z wolności sumienia. Ochronie podlegają te zachowania, u podstaw których leży decyzja moralna (osąd sumienia), kwalifikująca dane zachowanie lub czyn jako moralnie dobre (dopuszczalne) bądź

²⁰ *Kościół w Polsce*, Raport, Warszawa 2021, Katolicka Agencja Informacyjna, https://www.ekai.pl/wp-content/uploads/2021/04/KAI_Raport_Kosciol-_w_Polsce_2021_2.pdf (dostęp: 1.09.2022 r.), s. 13.

²¹ *Kościół w Polsce*, s. 16.

²² P.A. Leszczyński, *Wolność sumienia (hasło)* [w:] *Leksykon prawa wyznaniowego: 100 podstawowych pojęć*, red. A. Mezglewski, Warszawa 2014, s. 527.

²³ M. Olszówka [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016, art. 53.

nie. Decyzja co do wyboru formy pochówku jest następstwem wyznawanego systemu wartości i bezsprzecznie może być uznana za decyzję moralną. Ochrona prawna w tym zakresie nie jest nieograniczona. Z punktu widzenia konwencyjnego wolność uzewnętrzniania wyznania lub przekonań może podlegać jedynie takim ograniczeniom, które są przewidziane przez ustawę i konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa publicznego, ochronę porządku publicznego, zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób²⁴. Na gruncie konstytucyjnym jest zaś wyznaczana przez treść normatywną art. 31 ust. 3. Jest ona praktycznie powtórzeniem postanowień konwencji w tym zakresie. Poza tym, że postanowienia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wprowadzają możliwość ograniczenia wolności ze względu na ochronę środowiska. Prawo powinno zapewnić ochronę wolności sumienia i wyznania, w przypadku gdy chodzi o wybór sposobu pochówku, w granicach wynikających z obu wskazanych przepisów. Przyjęty sposób rozumowania potwierdza art. 1 u.g.w.s.w., wskazując, że Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu obywatelowi wolność sumienia i wyznania. Korzystając z wolności sumienia i wyznania, obywatele mogą m.in. otrzymać pochówek zgodny z wyznawanymi zasadami religijnymi lub z przekonaniem w sprawach religii²⁵. W ten sposób wyraźnie połączono sposób organizacji pochówku z wolnością sumienia i religii.

Kolejnym zagadnieniem są migracje ludności. Te nie są zjawiskiem nowym. Jak wskazuje B. Biedka, w latach 1870–1914 do USA przybyło ok. 4 mln polskich emigrantów²⁶. Obecnie przybrały one trochę inny charakter. Jesteśmy obserwatorem migracji w ujęciu globalnym. Ma na to wpływ wielokulturowość lub otwartość kulturowa w wielu społeczeństwach, obniżanie się bariery technicznej i ekonomicznej w przemieszczaniu wielkich mas ludzi na dowolne odległości, otwarcie lub

²⁴ Art. 9 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

²⁵ Art. 2 pkt 12 u.g.w.s.w.

²⁶ B. Biedka, *Osadnictwo polonijne w ośrodkach miejskich na północno-wschodnim wybrzeżu Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej* [w:] *Migracje i społeczeństwo. Zbiór studiów*, red. J.E. Zamojski, Warszawa 1995, s. 83–84.

wzrost otwartości wielu gospodarek narodowych²⁷. Ogromne znaczenie ma również członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej i związana z tym możliwość swobodnego przemieszczania i podejmowania pracy. Możemy w tym kontekście mówić o procesie regionalizacji, ułatwiającym przepływ siły roboczej wewnątrz UE. Ludzie, inaczej niż kiedyś, nie wyjeżdżają na stałe. Wielu z nich po pobycie za granicą wraca do kraju. Szacunkowo pod koniec 2020 r. poza granicami Polski przebywało czasowo ok. 2239 tys. stałych mieszkańców naszego kraju²⁸. Możemy również zaobserwować towarzyszące migracji zjawisko nomadyzacji²⁹. Wielu ludzi stale podąża za pracą lub podróżuje, nie przynależąc do żadnego konkretnego miejsca czy społeczności. Kolejnym zjawiskiem, o którym należy wspomnieć, są zmiany kulturowe dotyczące śmierci. Związane są one m.in. z przenoszeniem przez część ludzi miejsca odbywania żałoby z cmentarza fizycznego na cmentarz wirtualny. Proces ten odbywa się jednak różnie. Są takie cmentarze wirtualne, które są uzupełnieniem faktycznie istniejących cmentarzy. Stanowią alternatywę dla tych, którzy nie mogą przyjść na grób i zapalić znicza. Często na nich widać istniejący w rzeczywistości na realnym cmentarzu nagrobek. Są jednak i takie, które są nie dodatkowym, a podstawowym miejscem kultu osoby zmarłej, określane jako cmentarze wirtualne *per se*³⁰. Jest to wynikiem zmian z jednej strony zachodzących w społeczeństwie, z drugiej wiążą się ze zmianą miejsca śmierci w przestrzeni społecznej. Pomijając dyskusje nad rolą tych cmentarzy, trzeba jednak podkreślić, że dla wielu stanowią nowoczesną kulturową formę kultu zmarłych, a nawet nowy element rytuału śmierci i żałoby. Odwiedzaniu wirtualnego cmentarza

²⁷ P. Koryś, M. Okólski, *Czas globalnych migracji. Mobilność międzynarodowa z perspektywy globalizacji*, „Prace Migracyjne” 2004/55, s. 9.

²⁸ Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2020, GUS, Informacje sygnałne, 21.10.2021 r.

²⁹ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 221 i n.

³⁰ Szerzej na temat wirtualnych cmentarzy w obu tych aspektach: Ł. Kaprańska, A. Maksymowicz, *Internet jako theatrum śmierci. O przeżywaniu umierania, cmentarzu i żałobie w wirtualnym świecie*, „Kultura i Społeczeństwo” 2009/3, s. 191–208; M. Gierwazik, K. Martyniuk, *(Nie)prawdziwi żałobnicy. Wirtualne cmentarze*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia Informatica” 2011/2, s. 231–238; B. Lewicka, *Wirtualne cmentarze...*, s. 148–168; B. Cyrek, *Kultura funeralna w cyberprzestrzeni. Co łączy wirtualne cmentarze i media społecznościowe?*, „Kognitywistyka i Media w Edukacji” 2017/2, s. 92–100.

może towarzyszyć poczucie spełnienia obowiązku wobec zmarłych. Zapalenie wirtualnego znicza, położenie wirtualnych kwiatów i modlitwa przed ekranem komputera stają się równoznaczne z podobnymi gestami wykonywanymi realnie na prawdziwych nekropoliach³¹. Polacy jednak dalej chętnie odwiedzają groby swoich najbliższych. Niemal wszyscy dorośli odwiedzają groby rodziców (96%) i dziadków (90%). Ponad połowa (55%) odwiedza także groby pradziadków. Odwiedzaniu mogił zmarłych przodków z pewnością sprzyja fakt, że jak deklaruje zdecydowana większość Polaków (78%), groby ich antenatów znajdują się w ich miejscowości zamieszkania lub jej najbliższej okolicy³². Zmieniają się również zapatrywania dotyczące pochówku. Z badań wynika też, że zwiększa się akceptacja kremacji. Na pytanie, czy ciało należy chować w trumnie, odpowiedziało twierdząco w 1994 r. 50% respondentów, w 2001 r. już 46%, w 2012 r. – 37%, a w 2019 r. jedynie 33%. Na pytanie zaś, czy można poddać ciało kremacji i pochować tylko urnę z prochami, odpowiedziało twierdząco w 1994 r. – 37% respondentów, w 2001 r. – 44%, w 2012 r. – 49%, a w 2019 r. – 50%. Pozostali respondenci nie mieli zdania w tej kwestii³³. Wiązać należy to ze zmianą stosunku Kościoła katolickiego do kremacji. Zgodę na tę formę pochówku udzielił on dopiero w 1963 r. w instrukcji opublikowanej przez Kongregację Świętego Oficjum *De cadaverum crematione: Piam et constantem*³⁴. W akcie tym wskazuje wiernym, że spalanie ciała w żaden sposób nie dotyka duszy oraz nie przeszkadza wszechmocy Boga odnowić ludzkiego ciała podczas zmartwychwstania. Dalej jednak Kościół daje pierwszeństwo infumacji, czyli złożeniu niespalonego ciała do grobu. Kanon prawa kanonicznego 1176 § 3 nie zabrania jednak kremacji. Zgodnie z tym przepisem „Kościół usilnie zaleca zachowanie pobożnego zwyczaju grzebania ciał zmarłych. Nie zabrania jednak kremacji, jeśli nie została wybrana z pobudek przeciwnych nauce chrześcijańskiej”.

³¹ J. Szegda, *Refleksje na temat wirtualnych cmentarzy. Uwarunkowania społeczne i kulturowe*, „Roczniki Kulturoznawcze” 2018/4(9), s. 77.

³² *Historie rodzinne*, CBOS. Komunikat z Badań 2018/114, s. 15.

³³ *Stosunek do śmierci i zwyczaje funeralne*, CBOS. Komunikat z Badań 2018/136, s. 4–5.

³⁴ J. Woźniak, *Kremacja w rozwoju historycznym i nauce Kościoła*, „Teologia i Człowiek” 2017/4, s. 196–197.

3. Kierunki zmian

Patrząc więc na procesy zachodzące w życiu społecznym, jak również przez ich pryzmat na funkcje cmentarza, należy rozważyć następujące kierunki zmian. Po pierwsze, trzeba podtrzymać monopol państwa i związków wyznaniowych na prowadzenie cmentarzy. Niedopuszczalna wydaje się prywatyzacja zadań publicznych w tej dziedzinie. Należy zachować także rozdział Kościoła od państwa. Obligatoryjność w każdej gminie cmentarza dostępnego dla wyznawców wszystkich wyznań w ujęciu historycznym zawdzięczamy ustawie o cmentarzach z 1932 r. Uznawano to za rozwiązanie nowatorskie i istotne z przyczyn sanitarnych. Utrzymać należy rozwiązanie, zgodnie z którym kościoły i związki wyznaniowe prowadzą cmentarze dla swoich wyznawców, a gminy cmentarze komunalne dostępne dla osób niezależnie od wyznawanej religii lub niewierzących. Pozostawić trzeba również zasadę, zgodnie z którą istnieje obowiązek przyjęcia zwłok do pochowania na cmentarzu wyznaniowym, wtedy gdy nie ma w danej gminie cmentarza komunalnego. Z sytuacją taką mamy często do czynienia w małych miejscowościach³⁵. Wskazany przepis podlegał ewolucji. W pierwotnym brzmieniu ustawy przewidziany był moralny nakaz zarządu cmentarza wyznaniowego³⁶. Potem wskazywano na umożliwienia pochowania³⁷. Obecnie cmentarz wyznaniowy ma taki obowiązek, gdy nie ma w danej gminie cmentarza komunalnego. Ma go realizować bez jakiejkolwiek dyskryminacji osób zmarłych innego wyznania lub niewierzących³⁸. Dotyczy to także osób bliskich tej osoby. Prawo to przysługuje małżonkowi, wstępnym, zstępnym, rodzeństwu i przysposobionym³⁹. Wyznanie osoby, która posiada nabyte prawo do pochówku, i jej bliskich nie ma w tym zakresie znaczenia. Oznacza to, że prawo do pochowania na cmentarzu wyznaniowym niejako „odrywa się” od wyznania zmarłego w dwóch wskazanych powyżej przypadkach. Na tym tle negatywnie na-

³⁵ Art. 8 ust. 2 u.c.c.z.

³⁶ Dz.U. z 1959 r. Nr 11, poz. 62.

³⁷ Dz.U. z 1989 r. Nr 29, poz. 154.

³⁸ Art. 8 ust. 2 u.c.c.z. Podobne postanowienia gwarancyjne zawiera art. 45 ust. 3 ustawy z 17.05.1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1347 ze zm.).

³⁹ Art. 8 ust. 4 u.c.c.z.

leży się odnieść do koncepcji, zgodnie z którą ustawa nakazuje zawierać porozumienia między gminami a kościołami, jeżeli w danej gminie nie ma cmentarza i od takiego porozumienia uzależniać przyjęcie zwłok do pochowania⁴⁰. Stanowi to bowiem odejście od modelu, w którym organizuje się cmentarz w każdej gminie. Nakłada także niejako obowiązek finansowania cmentarza wyznaniowego, przy jednoczesnym braku poszanowania nabytego już prawa do pochówku.

Po drugie, należy dążyć do zaspokojenia stale rosnących potrzeb na powierzchnię grzebalną, co jest przede wszystkim problemem dużych miast. Można to osiągnąć dzięki liberalizacji w ograniczonym zakresie przepisów dotyczących pochówków. Postulować należy stworzenie ustawy preferującej kremację. Prochy bowiem są neutralne biologicznie. Nie można więc powoływać się na argumenty związane z ochroną życia i zdrowia ludzkiego. Nie ma bowiem potrzeby zagwarantowania społeczeństwu ochrony przed ich negatywnym wpływem. Należy to traktować jako uzasadnienie dla złagodzenia obowiązujących przepisów. Z tego względu trzeba dążyć do uregulowania w sposób kompleksowy zasad spopielania zwłok. W tej chwili prawodawca dopuszcza kremację i pochowanie powstałych w ten sposób prochów, ale wyraźnie się od tej formy pochówku dystansuje⁴¹. Inaczej jest już w projekcie rządowym. W nowej ustawie potrzebne jest nie tylko zdefiniowanie pojęcia prochów, lecz także uwzględnienie przepisów regulujących proces kremacji, w tym pod kątem jego oddziaływania na środowisko naturalne, przede wszystkim niskoemisyjności tego procesu. Szerokie stosowanie spopielania zwłok umożliwi efektywne wykorzystanie powierzchni w dużych miastach. Ta bowiem raz zajęta pod cmentarz jest „wyeliminowana” z obrotu na długie lata. Zaspokojenie potrzeb żyjących może więc wpłynąć negatywnie na potrzeby przyszłych pokoleń. Nie należy również wykluczać rozwiązania polegającego na prowadzeniu cmentarza poza własnymi granicami⁴². Nie chodzi tu jednak o przekazanie

⁴⁰ Zasadę taką przewiduje rządowy projekt ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych w art. 93, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12351755/katalog/12819378#12819378> (dostęp: 1.09.2022 r.).

⁴¹ I. Sierpowska, *Śmierć w ujęciu prawa administracyjnego*, LEX 2020, rozdział 4.

⁴² Art. 93 ust. 1 rządowego projektu ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Projekt ten przewiduje również, że „Gmina może założyć cmentarz poza własnymi gra-

zadania w drodze porozumienia do wykonywania innemu podmiotowi, a o prowadzenie cmentarza poza swoim terytorium, z wykorzystaniem obszaru należącego do innej gminy, z tym że zadanie nie jest przekazane, a wykonywane w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność poza swoim terytorium. W ten sposób można „oszczędzić” teren dużych miast. Uwzględnąć przy tym należy możliwość dogodnego dojazdu i zagwarantować transport publiczny do tak umiejscowionych cmentarzy. Podejmując decyzję w tym zakresie, trzeba wziąć pod uwagę preferencje, postawy i potrzeby młodych, bo to oni będą chować swoich odchodzących bliskich. Do części z nich będą odnosić się opisane procesy, takie jak migracja i wirtualizacja sprawowania kultu pamięci osoby zmarłej. Można więc przyjąć, że dla części z nich położenie cmentarza nie będzie tak istotne jak kiedyś. Nie zmienia to jednak faktu, że będą i tacy, którzy będą postrzegali cmentarz przez jego funkcję terapeutyczną. Stąd nie można o niej zapominać.

Po trzecie, należy także rozważyć dopuszczenie rozsypywania prochów na cmentarzach zarówno w specjalnie wyznaczonych do tego miejscach, jak i poza nimi, uwzględniając przy tym wolę zmarłego, jak również zagwarantowaną w Konstytucji RP wolność sumienia i wyznania oraz zapewniając ochronę prochów przed profanacją. Postulat liberalizacji przepisów nie zwalnia ustawodawcy z dążenia do zapewnienia ich ochrony jako refleksu godności człowieka, która jak wspomniano na wstępie, nie wygasa, ale przekształca się w część należną jego ciała i jego prochom. Może sprowadzać się to do uregulowania kilku kwestii związanych z postępowaniem z nimi. Przede wszystkim należy rozważyć, czy rozsypywanie prochów jest dopuszczalne jedynie, gdy zmarły za życia tak postanowi i czy rolę prawa administracyjnego jest respektowanie jego woli, a co za tym idzie, czy należy pozostawić mu swobodę w decydowaniu o miejscu, w jakim ma to nastąpić. Czy też prawo

nicami za zgodą rady gminy, na terenie której będzie znajdować się cmentarz. Gmina zakładająca cmentarz oraz gmina, na terenie której znajdować się będzie cmentarz, zawierają porozumienie określające wzajemne prawa i obowiązki gmin wynikające z założenia i utrzymywania cmentarza” (art. 93 ust. 2). „Utrzymanie i likwidacja cmentarza, o którym mowa w ust. 1, oraz zarządzanie nim należy do gminy, która go założyła. Rozszerzenie cmentarza wymaga zgody rady gminy, na terenie której znajduje się cmentarz, oraz zawarcia z tą gminą porozumienia” (art. 93 ust. 3).

administracyjne powinno w celu zapewnienia porządku publicznego i dla zagwarantowania im ochrony przed profanacją ustalać, czy prochy muszą być pochowane lub rozsypane, czy też mogą być przechowywane w domu. A co z tym idzie, czy rolą prawa jest wprowadzanie ograniczeń, w przypadku ich rozsypywania. Czy powinno ono wprowadzać zakaz ich dezintegracji poprzez zakaz ich rozsypywania w różnych miejscach? W różnych krajach te kwestie są regulowane w różny sposób. Większość ustawodawstw europejskich zakazuje przechowywania prochów w domu⁴³. Ustawodawstwo często zabrania ich rozsypywania w wodach śródlądowych i w pobliżu linii brzegowej. Może również uzależniać zgodę na ich rozsypanie od decyzji zmarłego wyrażonej za życia. Są także kraje zakazujące dzielenia prochów⁴⁴.

Punktem odniesienia dla przyszłej regulacji w tym zakresie może być prawo włoskie. Dopuszcza ono kremację. Zagadnienie to reguluje dekret prezydencki nr 285 z 10.09.1990 r. o zatwierdzeniu regulaminu policji pogrzebowej⁴⁵ oraz ustawa 130/2001 o kremacji⁴⁶. Akty te określają warunki, jakie muszą być spełnione, by kremacja była możliwa. Następuje to na podstawie zezwolenia na kremację udzielonego przez urzędnika stanu cywilnego na wyraźne życzenie zmarłego⁴⁷. Wola zmarłego może być wyrażona w testamentie, z wyjątkiem przypadków, w których bliscy składają odrębne oświadczenie zmarłego sporządzone po dacie sporządzenia testamentu⁴⁸. Może być ona również poświadczona poprzez rejestrację do stowarzyszenia, którego celem statutowym jest kremacja zwłok ich członków, z wyjątkiem przypadków, w których bliscy składają odrębne oświadczenie zmarłego sporządzone po dacie rejestracji w stowarzyszeniu⁴⁹. W przypadku osób, które w chwili śmierci są człon-

⁴³ D. Dziewulak, *Pochówek skremowanych prochów ludzkich na cmentarzach lub w innych miejscach w wybranych państwach Unii Europejskiej oraz w Australii, Kanadzie i USA*, „Analizy BAS” 2012/13.

⁴⁴ D. Dziewulak, *Pochówek skremowanych prochów...*

⁴⁵ D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 (1). Approvazione del regolamento di polizia mortuaria.

⁴⁶ Legge Nr. 130 v. 30.3.2001 (Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri), G.U. Nr. 91 v. 19.4.2001.

⁴⁷ Art. 3 ust. 1 ustawy o kremacji.

⁴⁸ Art. 3 ust. 1 lit. b pkt 1 ustawy o kremacji.

⁴⁹ Art. 3 ust. 1 lit. b pkt 2 ustawy o kremacji.

kami uznanych stowarzyszeń, których celem jest kremacja zwłok ich członków, wystarczy złożyć oświadczenie na papierze nieopatrzoneym pieczęcią, sporządzone na piśmie i opatrzone datą, napisane odręcznie przez członka lub, jeśli nie jest on w stanie pisać, potwierdzone przez dwóch świadków. Deklaracja musi zostać zatwierdzona przez Prezesa Stowarzyszenia⁵⁰. Rejestracja w stowarzyszeniach, o których mowa w niniejszym ustępie, obowiązuje również wbrew opinii krewnych⁵¹. Kremacja w przypadku braku zgody wyrażonej za życia może nastąpić na podstawie woli małżonka, a w przypadku jego braku poprzez wolę najbliższego krewnego wyrażoną w urzędzie stanu cywilnego gminy, w której nastąpił zgon lub w której ma miejsce zamieszkania⁵², a w przypadku osób małoletnich na podstawie woli wyrażonej przez przedstawicieli ustawowych⁵³. Ponadto przepisy włoskie nakazują, by urna była zapieczętowana i opisana danymi osoby zmarłej⁵⁴, a także wymagają zapewnienia ochrony przed profanacją i kradzieżą⁵⁵. Zasady postępowania z prochami zależą od woli zmarłego. Prawo dopuszcza umieszczenie urny na cmentarzu lub innym do tego wyznaczonym miejscu. Mogą być one przechowywane w domu lub rozsypane⁵⁶. Na cmentarzu musi znajdować się budynek do przechowywania urn. Mogą być one również umieszczane w miejscach przyznanych w drodze koncesji podmiotom gospodarczym lub prywatnym⁵⁷. Na każdym cmentarzu musi znajdować się wspólna cysterna do zbiorowego gromadzenia i zbiorowego wieczystego przechowywania prochów pochodzących z kremacji zwłok, w przypadku których zmarły wyraził życzenie wyboru tej formy rozproszenia po kremacji lub dla których krewni zmarłego nie przewidzieli innego miejsca przeznaczenia⁵⁸. Rozsypywanie prochów jest dozwolone, zgodnie z życzeniem zmarłego, jedynie w miejscach spe-

⁵⁰ Art. 79 ust. 3 dekretu o policji cmentarnej.

⁵¹ Art. 3 ust. 1 lit. b pkt 2 ustawy o kremacji.

⁵² Art. 3 ust. 1 lit. b pkt 3 ustawy o kremacji.

⁵³ Art. 3 ust. 1 lit. b pkt 4 ustawy o kremacji.

⁵⁴ Zgodnie z art. 80 ust. 2 dekretu o policji cmentarnej: „Prochy pochodzące z kremacji każdych zwłok muszą być zebrane do specjalnej urny, na której zewnętrznej stronie znajduje się imię, nazwisko, data urodzenia i śmierci zmarłego”.

⁵⁵ C. Fraenkel-Haeberle, *Das Bestattungsrecht in Italien*, rękopis, s. 15.

⁵⁶ Art. 3 ust. 1 lit. e ustawy o kremacji.

⁵⁷ Art. 80 ust. 3 dekretu o policji cmentarnej.

⁵⁸ Art. 80 ust. 6 dekretu o policji cmentarnej.

cialnie do tego celu wyznaczonych na cmentarzach lub w naturze bądź na terenach prywatnych⁵⁹. W przypadku tych ostatnich musi odbywać się na otwartej przestrzeni i za zgodą właścicieli i w żadnym wypadku nie może być to przedmiotem działalności zarobkowej. Rozsypywanie prochów jest zabronione na obszarach zabudowanych w rozumieniu kodeksu drogowego. Rozsypywanie na morzu, jeziorach i rzekach jest dozwolone na odcinkach wolnych od łodzi i budowli oraz na obszarach zabudowanych⁶⁰. Rozsypywania prochów dokonuje małżonek lub inny uprawniony członek rodziny, wykonawca testamentu lub przedstawiciel prawny stowarzyszenia, o którym była mowa i którego członkiem był zmarły, a w przypadku jego braku – personel upoważniony przez gminę⁶¹.

Po czwarte, negatywnie należy się odnieść do zapewnienia możliwości pochówku zwłok ludzkich poza cmentarzem. Jest po temu kilka powodów. Przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa sanitarnego i wyeliminowanie negatywnego wpływu zwłok na otoczenie. Wpływ pojedynczych zwłok na otoczenie jest mniejszy niż zbiorowych pochówków. Nie zmienia to jednak faktu, że trzeba by było każdorazowo ocenić ich potencjalne oddziaływanie na zdrowie i życie ludzi. Wymagałoby to badań, których przeprowadzenie *ad hoc* nie jest możliwe. Ocenę bowiem należy strukturę gruntu, jego przepuszczalność, skład oraz poziom wód gruntowych w miejscu przeznaczonym na pochówek. Na tym jednak nie koniec. Hipotetycznie rozważane zezwolenie na pochowanie poza cmentarzem należałoby wiązać z zapewnieniem ochrony temu miejscu pochówku. Byłoby to źródłem problemów związanych z obrotem nieruchomościami. Przedmiotem obrotu byłyby nieruchomości z grobem. Samo to jednak nie wyłączałoby jej z obrotu, a jedynie wiązało z koniecznością poinformowania nabywcy o tym fakcie, a nawet może z wprowadzeniem ustawowego obowiązku wpisania informacji o pochówku do księgi wieczystej. Należałoby także rozważyć zagwarantowanie prawa dostępu do miejsca pochówku dla najbliższych zmarłego. Mogłoby to też rodzić problemy związane z ochroną grobu

⁵⁹ Art. 3 ust. 1 lit. c ustawy o kremacji.

⁶⁰ Art. 3 ust. 1 lit. c ustawy o kremacji.

⁶¹ Art. 3 ust. 1 lit. d ustawy o kremacji.

przed profanacją. Obecnie bowiem piecza nad grobami jest sprawowana w sposób zinstytucjonalizowany przez organizację cmentarza. Niemniej jednak należy usankcjonować istniejący obecnie proceder pochówków duchownych w świątyniach i na terenach przyświątynnych. Obecnie obowiązująca ustawa co prawda przewiduje, że minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia może w drodze rozporządzenia określić wyjątki od zasad ustalonych w art. 12 u.c.c.z.⁶² oraz ustalić szczegółowy sposób stosowania jej przepisów do tych wyjątków. Mogłoby do nich należeć właśnie chowanie zmarłych w kościołach. Do chwili obecnej, a minęło już ponad 50 lat, akt taki nie został wydany.

Po piąte, należy zapewnić możliwość pochówków w sposób ekologiczny. Już coraz więcej ludzi stara się żyć tak, by w jak najmniejszym zakresie negatywnie oddziaływać na środowisko naturalne. Należy pozwolić im wybrać taką formę pochówku, która jest zgodna z ich przekonaniami. Powinna istnieć możliwość tworzenia cmentarzy ekologicznych zarówno komunalnych, na których mogą być pochowane osoby niezależnie od wyznania, jak i wyznaniowych. Rolą prawa jest zaś uregulowanie zasad tego pochówku, jak również zagwarantowanie zachowania cmentarza w ustalonej formie.

Podsumowując podjęte w tym opracowaniu rozważania, należy stwierdzić, że nowa ustawa regulująca zasady chowania zmarłych powinna ważyć różne interesy, mając na względzie zarówno potrzeby obecnych, jak i przyszłych pokoleń, powinna zabezpieczać potrzeby wierzących, a także niewierzących, przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony przed negatywnym wpływem zwłok ludzkich na życie i zdrowie ludzi oraz środowisko naturalne, uwzględniając przy tym pozostałe funkcje cmentarza.

⁶² Zgodnie z art. 12 ust. 3 u.c.c.z. groby ziemne, groby murowane i kolumbaria przeznaczone na składanie zwłok i szczątków ludzkich muszą znajdować się na cmentarzach.

Bibliografia

- Bałaaban A., *Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003
- Biedka B., *Osadnictwo polonijne w ośrodkach miejskich na północno-wschodnim wybrzeżu Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej* [w:] *Migracje i społeczeństwo. Zbiór studiów*, red. J.E. Zamojski, Warszawa 1995
- Cyrek B., *Kultura funeralna w cyberprzestrzeni. Co łączy wirtualne cmentarze i media społecznościowe?*, „Kognitywistyka i Media w Edukacji” 2017/2
- Duniewska Z., *Wartości – dobra, potrzeby i zagrożenia jako czynniki wyznaczające zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Legalis 2017
- Dziwulak D., *Pochówek skremowanych prochów ludzkich na cmentarzach lub w innych miejscach w wybranych państwach Unii Europejskiej oraz w Australii, Kanadzie i USA*, „Analizy BAS” 2012/13
- Fisher G.T., Croukamp L., *Groundwater contamination and it's consequences resulting from the indiscriminate placing of cemeteries in the third world context. Conference Africa needs groundwater convention*, Johannesburg–South Africa 1993
- Fraenkel-Haeberle C., *Das Bestattungsrecht in Italien*, rękopis
- Gierwazik M., Martyniuk K., *(Nie)prawdziwi żałobnicy. Wirtualne cmentarze*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia Informatica” 2011/2
- Kapralska Ł., Maksymowicz A., *Internet jako theatrum śmierci. O przeżywaniu umierania, cmentarzu i żałobie w wirtualnym świecie*, „Kultura i Społeczeństwo” 2009/3
- Klima E., Wycichowska B., Popek W., *Cmentarz w strukturze przestrzennej miasta*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2019/35
- Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016
- Koryś P., Okólski M., *Czas globalnych migracji. Mobilność międzynarodowa z perspektywy globalizacji*, „Prace Migracyjne” 2004/55
- Leszczyński P.A., *Wolność sumienia (hasło)* [w:] *Leksykon prawa wyznaniowego: 100 podstawowych pojęć*, red. A. Mezglewski, Warszawa 2014
- Lewicka B., *Wirtualne cmentarze* [w:] *Miejskość i duch innowacyjności*, red. M.S. Szczepański, K. Bierwiazzonek, K. Wojtasik, Katowice 2013
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019
- Ozga M., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2009 r., I CSK 346/08*, „Glosa” 2011/2

- Piskorz-Ryń A., Wyporska-Frankiewicz J., *Zasada zrównoważonego rozwoju z perspektywy prawa administracyjnego. Zagadnienia wybrane* [w:] *Społeczna odpowiedzialność jako podstawa osiągania zrównoważonego rozwoju*, red. O. Kotowska-Wójcik, M. Luty-Michalak, Warszawa 2016
- Rakoczy B., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013
- Rosegnal M., *Planistyczne problemy lokalizacji cmentarza* [w:] *Non omnis moriar. Osobiste i majątkowe aspekty prawne śmierci człowieka. Zagadnienia wybrane*, red. J. Gołaczyński, J. Mazurkiewicz, J. Turłukowski, D. Karkut, Wrocław 2015
- Rybak A., *Prawnokarna ochrona godności zwłok człowieka*, „Palestra” 2004/1–2
- Sierpowska I., *Śmierć w ujęciu prawa administracyjnego*, LEX 2020
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX 2013
- Skrzydło-Niżnik I., Dobosz P., *Pojęcie zrównoważonego rozwoju w systemie prawa i nauce prawa administracyjnego* [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003
- Syryt A., *Dostęp do publicznych zasobów informacyjnych a zasada zrównoważonego rozwoju* [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, t. V, *Dostęp i wykorzystywanie*, red. A. Piskorz-Ryń, Warszawa 2015
- Szegda J., *Refleksje na temat wirtualnych cmentarzy. Uwarunkowania społeczne i kulturowe*, „Roczniki Kulturoznawcze” 2018/4(9)
- Szpor G., *Zasada zrównoważonego rozwoju jako zagadnienie prawne* [w:] *Zarządzanie Informacją Przestrzenną w Nowym Tysiącleciu*, red. G. Szpor, D. Kereković, Katowice 1999
- Truszkowski B., *Z prac ministerialnych nad ujednoliceniem prawa chowania zmarłych w II Rzeczypospolitej*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2019/2
- Tworowska A., *Określenie statusu ludzkich zwłok jako problem prawno-społeczny*, PiM 2015/2
- Woźniak J., *Kremacja w rozwoju historycznym i nauce Kościoła*, „Teologia i Człowiek” 2017/4
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2014
- Żychowski J., *Przegląd wyników badań prowadzonych na świecie nad wpływem cmentarzy na chemizm wód podziemnych* [w:] *Antropogeniczna transformacja środowiska przyrodniczego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Lachowi*, red. W. Wilczyńska-Michalik, Kraków 2010
- Żychowski J., *Wpływ grobów z I i II wojny światowej na środowisko przyrodnicze*, Kraków 2008
- Żychowski J., *Wpływ grobów z I i II wojny światowej na występowanie bakterii w wodach podziemnych* [w:] *Stan i antropogeniczne zmiany jakości wód w Polsce*, t. VI, red. M. Ziulkiewicz, Łódź 2010
- Żychowski J., *Wpływ krakowskich cmentarzy*, „Przegląd Geograficzny” 2010/3(82)

Orzecznictwo

Wyrok SN z 20.09.2007 r., II CSK 237/07, OSP 2008/9, poz. 94

Wyrok SN z 3.12.2010 r., I CSK 66/10, LEX nr 738085

Agnieszka Piskorz-Ryń [ORCID: 0000-0001-9788-0988] – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego.

Agnieszka Rabiega-Przyłęcka

PRAWNE INSTRUMENTY REALIZACJI ZASADY PRYMATU INTERESU JEDNOSTKI W BADANIACH KLINICZNYCH PRODUKTÓW LECZNICZYCH

Zapewnienie w badaniu klinicznym prymatu interesu jednostki (uczestnika badania klinicznego)¹ nad innymi interesami, w szczególności wspólnymi (naukowymi i społecznymi), stanowi nadrzędny wymóg warunkujący możliwość rozpoczęcia badania klinicznego produktu leczniczego, ale również jego kontynuowania na każdym jego etapie. Jest to nadrzędne kryterium oceny dopuszczalności ryzyka badania w świetle jego oczekiwanych korzyści². Przyjęta na gruncie regulacji prawnych dotyczących badań klinicznych produktów leczniczych konstrukcja gradacji dóbr prawnie chronionych, zakładająca prymat dóbr indywidualnych nad dobrami wspólnymi jest szczególna, tym bardziej

¹ Pojęcie interesu uczestnika badania klinicznego można odnosić do – wskazanych w art. 3 lit. a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 536/2014 z 16.04.2014 r. w sprawie badań klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi oraz uchylecia dyrektywy 2001/20/WE (Dz.Urz. UE L 158, s. 1) – jego „praw, bezpieczeństwa, godności i dobrostanu”, czy też do – określonych w art. 37b ust. 2 pr. farm. – „praw, bezpieczeństwa, zdrowia i dobra” uczestników badania klinicznego.

² Zob. J. Różyńska, *Ocena ryzyka i korzyści badania biomedycznego* [w:] *Badania naukowe z udziałem ludzi w biomedycynie. Standardy międzynarodowe*, red. J. Różyńska, M. Waligóra, Warszawa 2012, s. 70 i n.

na tle rozwiązań przyjmowanych na gruncie norm prawa publicznego przewidujących zazwyczaj pierwszeństwo ochrony dobra wspólnego³.

Wymóg zapewnienia prymatu interesów jednostki nad innymi interesami (w tym nauki oraz społeczeństwa) wynika zarówno z unormowań unijnych, jak i krajowych, w tym polskich, ale także z dokumentów międzynarodowych organizacji. Po raz pierwszy wymóg ten został formalnie ujęty w Deklaracji Helsińskiej Światowego Stowarzyszenia Lekarzy (w wersji z 1975 r.), w której wskazano, że „troska o interesy podmiotu musi zawsze przeważać nad interesem nauki i społeczeństwa”⁴. Na gruncie regulacji unijnych dotyczących badań klinicznych, w tym uchylonej już unijnej dyrektywy 2001/20/WE w sprawie zbliżania przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich, odnoszących się do wdrożenia zasady dobrej praktyki klinicznej w prowadzeniu badań klinicznych produktów leczniczych, przeznaczonych do stosowania przez człowieka⁵, zasada ta wyrażająca, że „interes pacjenta jest zawsze ważniejszy, niż interes nauki lub społeczeństwa”, została określona *expressis verbis* w jej art. 4 lit. i oraz art. 5 lit. h jako jeden z warunków dopuszczalności prowadzenia badań klinicznych z udziałem małoletnich oraz upośledzonych osób dorosłych niezdolnych do wyrażenia świadomej, prawnie skutecznej zgody na uczestnictwo. W odniesieniu do badań klinicznych z udziałem pozostałych kategorii uczestników zasada ta nie została bezpośrednio wyartykułowana w dyrektywie, ale można ją było wyprowadzić z innych sformułowanych w dyrektywie prawnych uwarunkowań prowadzenia badań klinicznych, w tym wymogu uznania, że przewidywane korzyści dla poszczególnych uczestników badania oraz dla innych obecnych lub przyszłych pacjentów uzasadniają ryzyko i niedogodności związane z badaniem, czy też wymogu prowadzenia badań klinicznych zgodnie „dobrą praktyką kliniczną”, co stanowi, jak wskazano w art. 1 ust. 2 *in fine* dyrektywy 2001/20/WE, „gwarancję ochrony praw, bezpieczeństwa i dobra uczestników badań klinicznych, a także wiarygodności

³ Por. Z. Duniewska, *Wprowadzenie* [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014, s. 17.

⁴ Zob. J. Różyńska, *Ocena ryzyka i korzyści...*, s. 71.

⁵ Dz.Urz. UE L 121, s. 34, ze zm.

ich wyników”. *Expressis verbis* wymóg prymatu praw, bezpieczeństwa i zdrowia uczestników badania klinicznego nad interesami nauki i społeczeństwa wyrażono w dyrektywie Komisji 2005/28/WE z 8.04.2005 r. ustalającej zasady oraz szczegółowe wytyczne dobrej praktyki klinicznej w odniesieniu do badanych produktów leczniczych przeznaczonych do stosowania u ludzi, a także wymogi zatwierdzania produkcji oraz przywozu takich produktów⁶, wskazując w jej art. 2 ust. 1, że: „prawa, bezpieczeństwo i zdrowie uczestników badania klinicznego mają pierwszeństwo przed interesami nauki i społeczeństwa”.

W krajowych regulacjach dodano, w wyniku implementacji dyrektywy 2001/20/WE do polskiego porządku prawnego, do Prawa farmaceutycznego rozdział 2a dotyczący badań klinicznych, w którym ujęto wymóg przeprowadzania badań klinicznych z uwzględnieniem, by dobro pacjenta było nadrzędne w stosunku do interesu nauki lub społeczeństwa⁷. Ze względu na „konieczność prawidłowej implementacji celów dyrektywy Komisji Europejskiej 2005/28/WE”⁸ w 2011 r. doprecyzowano powyższy wymóg, wskazując, że „badanie kliniczne przeprowadza się, uwzględniając, że prawa, bezpieczeństwo, zdrowie i dobro uczestników badania klinicznego są nadrzędne w stosunku do interesu nauki oraz społeczeństwa”. W konsekwencji zgodnie z intencją prawodawcy unijnego art. 37b ust. 2 pr. farm. poza sformułowaniem nakazu przeprowadzania badań klinicznych z uwzględnieniem ochrony określonych dóbr, w tym praw, bezpieczeństwa, zdrowia, dobra uczestników badania klinicznego, ustanowił także zasadę prymatu dóbr jednostki (uczestnika badania klinicznego) nad dobrami wspólnymi (nauki i społeczeństwa).

⁶ Dz.Urz. UE L 91, s. 13.

⁷ Rozdział 2a dodano ustawą z 20.04.2004 r. o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne, ustawy o zawodzie lekarza oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo farmaceutyczne, ustawę o wyrobach medycznych oraz ustawę o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych (Dz.U. Nr 92, poz. 882).

⁸ Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne, 15.10.2010 r., VI kadencja, druk sejm. nr 3486, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf> (dostęp: 1.09.2022 r.).

Szczególną rangę omawianemu wymogowi przyznało zastępujące dyrektywę 2001/20/WE – już obowiązujące, choć wciąż niestosowane – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 536/2014 z 16.04.2014 r. w sprawie badań klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi oraz uchylenia dyrektywy 2001/20/WE⁹, określając je mianem zasady ogólnej, znajdującej zastosowanie do wszystkich badań klinicznych niezależnie od kategorii osób biorących w nich udział. Świadczy to o przyznaniu jej szczególnej pozycji. Nie tylko wyraża ona zasadę, lecz zakłada także, że interes uczestnika jest zawsze ważniejszy od innych interesów. Tym samym w przypadku konfliktu z inną zasadą interesom pacjenta należy przyznać priorytetowe znaczenie¹⁰. Przestrzeganie wymogu nadrzędności praw, bezpieczeństwa, godności i dobrostanu uczestników wobec wszystkich innych interesów zostało określone w rozporządzeniu jako bezwzględny warunek prowadzenia, w tym rozpoczęcia badania klinicznego produktu leczniczego. Zgodnie bowiem z art. 3 lit. a rozporządzenia nr 536/2014 badanie kliniczne można prowadzić tylko, jeśli „(...) prawa, bezpieczeństwo, godność i dobrostan uczestników podlegają ochronie i są nadrzędne wobec wszystkich innych interesów”. W preambule rozporządzenia wskazano, że: „(...) W badaniu klinicznym należy chronić prawa, bezpieczeństwo, godność i dobrostan uczestników, a uzyskane dane powinny być wiarygodne i odporne. Interesy uczestników zawsze powinny być nadrzędne wobec wszystkich innych interesów (...)”. Prawodawca unijny nie tylko dokonał wyspecyfikowania prawnie chronionych dóbr uczestników badań klinicznych, lecz także zestawiał je z szerszą – w porównaniu z ujętą w dyrektywie 2001/20/WE – kategorią interesów, określając ją od strony

⁹ Dz.Urz. UE L 158, s. 1, ze zm. Formalnie weszło w życie 16.10.2014 r., ale może być stosowane od upływu 6 miesięcy po dniu publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej zawiadomienia Komisji o spełnieniu warunków dotyczących pełnej funkcjonalności portalu UE i bazy danych UE, tj. od 31.01.2022 r. Zgodnie bowiem z art. 99 rozporządzenia nr 536/2014 „niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie dwudziestego dnia po jego opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Niniejsze rozporządzenie stosuje się po upływie sześciu miesięcy po dniu publikacji zawiadomienia, o którym mowa w art. 82 ust. 3, jednak w żadnym wypadku nie wcześniej niż dnia 28 maja 2016 r. (...)”.

¹⁰ Zob. W. Krzymowski, *Rozporządzenie (UE) nr 536/2014. Zasada ogólna badań klinicznych* [w:] *Prawne aspekty organizacji, prowadzenia i nadzoru w badaniach klinicznych*, „Badania Kliniczne” 2021/3, dodatek specjalny, s. 151.

negatywnej jako „wszystkie inne interesy”, nie zaś jedynie jako interes nauki lub społeczeństwa. Przepis ten z jednej strony formułuje nakaz dopuszczenia do prowadzenia oraz prowadzenia badań klinicznych z uwzględnieniem ochrony określonych dóbr, w tym praw, bezpieczeństwa, godności i dobrostanu uczestników badania klinicznego, z drugiej zaś ustanawia zasadę prymatu tych dóbr nad wszystkimi innymi interesami.

W projekcie nowej ustawy o badaniach klinicznych, tzw. ustawy okolorozporządzeniowej¹¹, której założeniem jest uregulowanie w ramach krajowego, polskiego systemu prawnego kwestii nieobjętych rozporządzeniem nr 536/2014, przewidziano uchylenie obecnie obowiązującego art. 37b pr. farm.¹² formułującego wymóg przeprowadzania badań klinicznych z uwzględnieniem, by dobro pacjenta było nadrzędne w stosunku do interesu nauki lub społeczeństwa¹³. Projektowane rozwiązania nie eliminują zasady prymatu z polskiego systemu prawnego, przyjmują jedynie konwencje niepowielania zasady już wyrażonej w – bezpośrednio obowiązującym w państwach członkowskich UE – rozporządzeniu nr 536/2014.

Zasada prymatu interesu jednostki (uczestnika badania) realizowana jest poprzez wprowadzenie różnych instrumentów ochrony uczestników badań klinicznych, która jest urzeczywistniana zarówno na etapie poprzedzającym rozpoczęcie badań klinicznych, tj. ubiegania się o pozwolenie na badanie kliniczne oraz na etapie prowadzenia badań klinicznych. Na etapie poprzedzającym prowadzenie badania klinicznego weryfikacja spełnienia wymogu zapewnienia ochrony i prymatu praw

¹¹ Zob. projekt z 29.04.2021 r. ustawy o badaniach klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi, nr UC63, <https://legislacja.gov.pl/projekt/12346302/katalog/12784804#12784804> (dostęp: 1.09.2022 r.).

¹² Zob. art. 78 pkt 8 projektu z 29.04.2021 r. ustawy o badaniach klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi.

¹³ Zob. art. 37b ust. 2 zdanie wstępne pr. farm., dodany ustawą z 20.04.2004 r. o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne, ustawy o zawodzie lekarza oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo farmaceutyczne, ustawę o wyrobach medycznych oraz ustawę o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych.

uczestnika badania klinicznego jest możliwa, ale tylko w sposób *de facto* hipotetyczny, bowiem urzeczywistnienie tej ochrony następuje na etapie realizacji badania klinicznego, a więc po rozpoczęciu czynności badawczych z udziałem danego uczestnika badania klinicznego. „Hipotetyczna” weryfikacja spełnienia warunku zapewnienia w badaniu klinicznym stosowania zasady prymatu dokonywana jest na podstawie informacji zawartych w dokumentacji składanej do wniosku o pozwolenie na badanie kliniczne, w której w szczególności określa się cel, plan, metodologię i organizację badania klinicznego, w tym m.in.: populacje uczestniczące w badaniu klinicznym z uwzględnieniem szczególnych cech populacji, np. uczestników niebędących w stanie wyrazić świadomej zgody, małoletnich, a także procedury dotyczące naboru i świadomej zgody, monitorowania bezpieczeństwa badania klinicznego, zgłaszania działań niepożądanych, przerywania badania klinicznego, wycofania się uczestnika badania klinicznego oraz opisy rozwiązań dotyczących ochrony danych osobowych, zapewnienia poufności danych¹⁴. Na podstawie tej dokumentacji dokonuje się oceny, czy przewidziano rozwiązania gwarantujące – wynikającą z zasady prymatu – ochronę uczestnika. Gwarancje ochrony uczestników badania klinicznego znajdują odzwierciedlenie przede wszystkim w treści zasad i wytycznych dobrej praktyki klinicznej, które – zgodnie z preambułą rozporządzenia nr 536/2014 – „stanowią obecnie przyjęty na szczeblu międzynarodowym standard w zakresie planowania, prowadzenia i rejestrowania badań klinicznych oraz związanej z nimi sprawozdawczości, spójny z zasadami mającymi swe źródło w Deklaracji helsińskiej Światowego Stowarzyszenia Lekarzy”. To zasady i wytyczne dobrej praktyki klinicznej – jak wskazuje preambuła dyrektywy 2005/28/WE – powinny zapewniać, by przeprowadzanie badań klinicznych nad produktami leczniczymi opierało się na ochronie praw oraz godności człowieka. Biorąc pod uwagę artykułowany zarówno na gruncie regulacji unijnych, jak i krajowych (polskich) bezwzględny wymóg prowadzenia badań klinicznych zgodnie z dobrą

¹⁴ Zob. załącznik I „Dokumentacja pierwotnego wniosku” – do rozporządzenia nr 536/2014. Por. także § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 12.10.2018 r. w sprawie wzorów dokumentów przedkładanych w związku z badaniem klinicznym produktu leczniczego oraz opłat za złożenie wniosku o rozpoczęcie badania klinicznego (Dz.U. poz. 1994).

praktyką kliniczną, odzwierciedlenie w standardach dobrej praktyki klinicznej rozwiązań urzeczywistniających ochronę praw człowieka stanowi swoistą gwarancję poszanowania tych praw, pod warunkiem prowadzenia badań klinicznych zgodnie z dobrą praktyką kliniczną. Wymóg prowadzenia badań klinicznych zgodnie z zasadami dobrej praktyki klinicznej zakładającymi zapewnienie uczestnikom ochrony praw i ich prymatu nad innymi interesami implikuje konieczność uwzględniania standardów dobrej praktyki klinicznej już na etapie planowania badań klinicznych, a w konsekwencji ich odzwierciedlenia w treści dokumentacji pierwotnego wniosku, weryfikowanej w procedurze wydawania pozwolenia na prowadzenie badania klinicznego. Weryfikacja ta następuje w ramach systemu oceny wniosku na badanie kliniczne przez komisję bioetyczną i regulatora w ramach procedury wydawania pozwolenia na badanie kliniczne, sprawdzającej w szczególności spełnienie wymogu o fundamentalnym znaczeniu dla bezpieczeństwa uczestników badania klinicznego, tj. wymogu odpowiedniej proporcji przewidywanych korzyści z badania klinicznego do ryzyka tego badania. Zarówno system oceny badania klinicznego jako całość, ale także weryfikowane w ramach tej oceny szczegółowe przesłanki dopuszczalności rozpoczęcia badania klinicznego można utożsamiać z prawnymi instrumentami weryfikacji stosowania w planowanym badaniu klinicznym zasady prymatu interesu uczestnika badania klinicznego względem innych interesów, w tym nauki czy społeczeństwa. Praktyczna weryfikacja urzeczywistnienia zasady prymatu interesu uczestników badania klinicznego odzwierciedlonej w dokumentacji badania klinicznego, będącej podstawą uzyskania pozwolenia na prowadzenie tego badania następuje już na etapie prowadzenia czynności badawczych.

Szczególnym instrumentem realizacji zasady prymatu interesu jednostki jest – weryfikowany wstępnie już na etapie wydawania pozwolenia na badanie kliniczne – wymóg świadomej zgody uczestnika na udział w badaniu klinicznym, a w przypadku gdy uczestnik nie jest w stanie wyrazić świadomej zgody, jego – wyznaczonego zgodnie z prawem – przedstawiciela. Jak wskazuje się w literaturze, „zgoda realizuje postulat autonomii wyboru pacjenta, równocześnie minimalizując ryzyko

wyrządzenia mu krzywdy”¹⁵. Stanowi tym samym instrument ochrony osoby będącej podmiotem interwencji medycznej. Zarówno rozporządzenie unijne nr 536/2014, jak i krajowe regulacje, w tym Prawo farmaceutyczne *expressis verbis* w odniesieniu do badań klinicznych produktów leczniczych oraz ustawa z 5.12.1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry¹⁶ w odniesieniu do szerszej kategorii – eksperymentów medycznych, ustanawiają wymóg uzyskania świadomej zgody na udział w badaniu klinicznym (odpowiednio eksperymentcie medycznym) warunkiem *sine qua non* dopuszczalności prowadzenia badania klinicznego produktu leczniczego z udziałem tego uczestnika¹⁷. Jak już wspomniano, spełnienie wymogu uzyskania świadomej zgody na badanie kliniczne na etapie wydawania pozwolenia na badanie kliniczne weryfikuje się na podstawie dokumentów składanych wraz z wnioskiem o uzyskanie pozwolenia, w tym szczegółowego opisu procedury naboru i świadomej zgody, uzasadnienia włączenia do badania uczestników, którzy nie są w stanie wyrazić świadomej zgody, lub innych szczególnych populacji, np. małoletnich. Dodatkowe obwarowania prawne, które muszą być spełnione w przypadku, gdy uczestnikami są osoby niemogące wyrazić świadomej zgody, tj. w przypadku konieczności uzyskania zgody zastępczej, mają stanowić dodatkową gwarancję ochrony tych osób, rekompensującą zagrożenia wynikające z niemożności świadomego decydowania o sobie. Chodzi np. o wymóg, by badanie kliniczne dotyczyło bezpośrednio choroby, na którą cierpi uczestnik¹⁸. Określone w przepisach szczegółowe warunki poprawności zgody na badanie kliniczne, a także dodatkowe przesłanki dopuszczalności prowadzenia badań klinicznych z udziałem osób niezdolnych do wyrażenia

¹⁵ Zob. T.L. Beauchamp, J.F. Childress, *Zasady etyki medycznej*, Warszawa 1996, s. 154, podają za: A. Wnukiewicz-Kozłowska, *Zgoda pacjenta jako kluczowy element badań naukowych z udziałem człowieka w biomedycynie – uwagi w kontekście konwencji biomedycznej oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 536/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie badań klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi [w:] Temida w dobie rewolucji biotechnologicznej. Wybrane problemy bioprawa*, red. O. Nawrot, A. Wnukiewicz-Kozłowska, Gdańsk 2015, s. 30. Por. także R.R. Faden, T.L. Beauchamp, *A history and theory of informed consent*, Oxford 1986, s. 277.

¹⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 790 ze zm.

¹⁷ Zob. odpowiednio art. 28 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 536/2014, art. 37b ust. 2 pkt 2 pr. farm., art. 25 ust. 1 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry.

¹⁸ Zob. art. 31 ust. 1 lit. f rozporządzenia nr 536/2014.

świadomej zgody mają zapewnić realizację zasady prymatu jednostki (uczestnika) w badaniach klinicznych. Zastrzeżenia co do uwzględnienia przez prawodawcę postulatów tej zasady można podnosić wobec rozwiązania wprowadzonego rozporządzeniem nr 536/2014, dopuszczającego możliwość prowadzenia badań w sytuacjach nagłych bez zgody pacjenta uzupełnianej *ex post* (po decyzji o włączeniu uczestnika do badania klinicznego)¹⁹. Już samo dopuszczenie takiej możliwości (prowadzenia badań bez zgody uczestnika lub jego przedstawiciela) może budzić wątpliwości, w tym także w kontekście zgodności tych rozwiązań z art. 39 Konstytucji RP²⁰. W celu złagodzenia odstępstwa od wymogu zgody na udział w badaniu klinicznym przewidziano dodatkowe wymogi niezbędne do rozpoczęcia badania klinicznego pomimo braku zgody (np. wymóg istnienia podstaw naukowych, aby przypuszczać, że udział uczestnika w badaniu klinicznym może przynieść uczestnikowi bezpośrednie istotne z klinicznego punktu widzenia korzyści skutkujące wymierną poprawą kondycji zdrowotnej, która polega na złagodzeniu cierpienia lub poprawie stanu zdrowia uczestnika, lub też zdiagnozowaniem choroby uczestnika²¹).

W celu zapewnienia przestrzegania zasady prymatu interesu uczestnika na etapie prowadzenia badania klinicznego ustawodawca nie tylko wprowadził szczegółowe zasady prowadzenia badań klinicznych, w tym określone, jak już wspomniano, jako dobra praktyka kliniczna, lecz także przewidział instrumenty monitorowania badania klinicznego, w tym bezpieczeństwa badanego produktu leczniczego. Obowiązki w zakresie monitorowania badania klinicznego, w tym monitorowania bezpieczeństwa badanego produktu leczniczego, spoczywają zarówno na badaczu, jak i na sponsorze i obejmują w szczególności obowiązek monitorowania zgodności przeprowadzanego badania klinicznego z protokołem bada-

¹⁹ Zob. art. 35 rozporządzenia nr 536/2014.

²⁰ Zob. B. Banaszak, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie badań klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi*, ZP 2012/4, s. 114–115; P. Czarny, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie badań klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi oraz uchylenia dyrektywy 2001/20/WE*, ZP 2012/4, s. 157.

²¹ Zob. art. 35 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 536/2014.

nia oraz zasadami dobrej praktyki klinicznej²², zgłaszania ciężkich niepożądanych zdarzeń badanego produktu leczniczego i innych zdarzeń istotnych ze względu na stosunek korzyści do ryzyka²³ oraz odstąpienia od prowadzenia badania zgodnie z protokołem i zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom badania w przypadku wystąpienia zdarzenia mogącego wpłynąć na bezpieczeństwo uczestników badania²⁴.

Oprócz systemów monitorujących przebieg badania klinicznego ze strony badacza i sponsora badania klinicznego prawodawca wprowadził także systemy weryfikacji zgodności prowadzenia badań klinicznych z zasadami dobrej praktyki klinicznej w ramach inspekcji badań klinicznych, sprawowanej przez odpowiednie organy krajowe (Inspekcję Badań Klinicznych) oraz właściwe organy państw członkowskich Unii Europejskiej lub państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA)²⁵. W ramach tej „urzędowej oceny”, jak określa ją unijny prawodawca w rozporządzeniu 536/2014²⁶, dokonuje się sprawdzenia ośrodków badawczych, w których jest prowadzone badanie kliniczne, siedziby sponsora, organizacji prowadzącej badanie kliniczne na zlecenie lub innego miejsca uznanego za istotne z punktu widzenia prowadzenia badania klinicznego oraz dokumentacji badania klinicznego. Mają one na celu ocenę zgodności badania klinicznego z wymaganiami dobrej praktyki klinicznej, gwarantującymi w szczególności ochronę praw, bezpieczeństwo, dobro uczestników tych badań. Niewątpliwie bowiem głównym celem wprowadzania systemów monitorujących przebieg badania klinicznego, w tym bezpieczeństwo badanego produktu leczniczego, zarówno ze strony podmiotów prowadzących badanie kliniczne, jak i odpowiednich organów państw członkowskich jest weryfikacja,

²² Zob. art. 47 rozporządzenia nr 536/2014 oraz art. 37z ust. 1 pkt 2 pr. farm.

²³ Zob. art. 41–42 rozporządzenia nr 536/2014 oraz art. 37z ust. 1 pkt 3, art. 37aa pr. farm.

²⁴ Zob. art. 52, 54 rozporządzenia nr 536/2014 oraz art. 37y pr. farm.

²⁵ Zob. art. 78 rozporządzenia nr 536/2014 oraz art. 37ae pr. farm.

²⁶ Zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 31 rozporządzenia nr 536/2014 „inspekcja” oznacza dokonywaną przez właściwy organ urzędową ocenę dokumentów, ośrodków, zapisów, metod zapewnienia jakości i wszelkich innych zasobów, które właściwy organ uzna za związane z badaniem klinicznym i które mogą znajdować się w ośrodku badań klinicznych, w siedzibie sponsora lub podmiotu prowadzącego badanie naukowe na zlecenie bądź w innych miejscach, których inspekcję właściwy organ uzna za stosowną.

czy w trakcie prowadzonego badania klinicznego interesy uczestnika badania są odpowiednio chronione.

Zapewnienie skutecznej ochrony uczestnikom badania klinicznego wymaga również wyposażenia właściwych organów w kompetencje uprawniające do podejmowania działań naprawczych (korygujących) w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w badaniu klinicznym. Administracyjnoprawna ingerencja ze strony uprawnionych organów państwa została przewidziana nie tylko na etapie poprzedzającym rozpoczęcie prowadzenia badania klinicznego, lecz także jego prowadzenia. Jej przejawem są przyznane organowi wydającemu pozwolenie na badanie kliniczne (w Polsce – Prezesowi Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych) instrumenty nadzorcze, umożliwiające ustalenie w drodze aktów administracyjnych negatywnych konsekwencji naruszenia określonych przepisami wymagań, poprzez nakazanie usunięcia uchybień w określonym terminie, zawieszenie badania klinicznego, a także cofnięcie pozwolenia na prowadzenie badania klinicznego. Prezes wydaje decyzje w tym zakresie, jeżeli w trakcie prowadzenia badania klinicznego zaistnieje uzasadnione podejrzenie, że warunki, na podstawie których zostało wydane pozwolenie na prowadzenie badania klinicznego, lub warunki, na jakich zostało rozpoczęte i jest prowadzone badanie kliniczne w przypadku tzw. milczącej zgody na badanie²⁷, przestały być spełniane lub uzyskane informacje uzasadniają wątpliwości co do bezpieczeństwa lub naukowej zasadności prowadzonego badania klinicznego, lub istnieje uzasadnione podejrzenie, że sponsor, badacz bądź inna osoba uczestnicząca w prowadzeniu badania klinicznego przestała spełniać nałożone na nią obowiązki²⁸. Na przykład chodzi o przypadki prowadzenia badań klinicznych niezgodnie z protokołem badania, z zasadami dobrej praktyki klinicznej czy też wystąpienia ciężkich niepożądanych działań badanego produktu

²⁷ „Milcząca zgoda” na badanie kliniczne odnosi się do przypadków, o których mowa w art. 371 ust. 2 pr. farm. Zgodnie z tym przepisem badanie kliniczne można rozpocząć również, jeżeli Prezes Urzędu nie zażądał w ustawowym terminie żadnych informacji uzupełniających niezbędnych do wydania pozwolenia.

²⁸ Zob. art. 37ac ust. 1 pr. farm.

lecniczego, negatywnie wpływających na stosunek korzyść – ryzyko, tym samym mogących naruszyć zasadę prymatu interesu jednostki.

Omawiana w niniejszym opracowaniu zasada prymatu interesu jednostki nad wszystkimi innymi interesami to fundamentalna zasada systemu prawnego badań klinicznych produktów leczniczych. W zamierzeniu prawodawcy w systemie tym priorytetową pozycję ma zajmować jednostka biorąca udział w badaniach klinicznych, co w konsekwencji powinno obligować do wprowadzenia takich regulacji prawnych dotyczących badań klinicznych produktów leczniczych, które urzeczywistnią prawną ochronę i prymat dóbr uczestnika badania klinicznego. Wprowadzone przez prawodawcę – przykładowo omówione w niniejszym opracowaniu – instrumenty ochrony uczestników badań klinicznych, w tym wymogi rozpoczęcia i prowadzenia badania klinicznego (np. wymóg uzyskania pozwolenia na badanie kliniczne), a także systemy weryfikujące przebieg badania klinicznego pod kątem przede wszystkim bezpieczeństwa dla uczestników tego badania świadczą o uwzględnianiu w systemie prawnym prymatu dobra jednostki względem innych interesów. Pewne wątpliwości mogą wprawdzie budzić rozwiązania przyjęte – wprowadzającym unijny system rejestracji badań klinicznych – rozporządzeniem nr 536/2014, które z jednej strony przyjmują zasadę prymatu jednostki jako zasadę ogólną badań klinicznych, ale z drugiej dopuszczają możliwość włączenia w sytuacjach nagłych uczestnika do badań klinicznych bez jego zgody, możliwość prowadzenia badań z udziałem określonych kategorii uczestników (np. małoletnich) również w przypadkach, gdy istnieją podstawy naukowe, aby przypuszczać, że udział w badaniu klinicznym przyniesie „pewne korzyści populacji” reprezentowanej przez uczestnika, niekoniecznie zaś bezpośrednie korzyści zainteresowanemu uczestnikowi. Jednakże przewidziane w tych przypadkach dodatkowe warunki, które mają gwarantować, że nawet w sytuacji odstąpienia od określonych wymogów i np. włączenia uczestnika do badania klinicznego bez jego zgody, prymat interesu jednostki jest wciąż realizowany, bowiem dobro jednostki, utożsamiane np. z bezpośrednimi, istotnymi z klinicznego punktu widzenia korzyściami skutkującymi wymierną poprawą kondycji zdrowotnej, ma właśnie uzasadniać włączenie uczestnika do badania klinicznego przed uzyskaniem zgody na udział w badaniu.

Bibliografia

- Banaszak B., *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie badań klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi*, ZP 2012/4
- Beauchamp T.L., Childress J.F., *Zasady etyki medycznej*, Warszawa 1996
- Czarny P., *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie badań klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi oraz uchylecia dyrektywy 2001/20/WE*, ZP 2012/4
- Duniewska Z., *Wprowadzenie* [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014
- Faden R.R., Beauchamp T.L., *A history and theory of informed consent*, Oxford 1986
- Krzymowski W., *Rozporządzenie (UE) nr 556/2014. Zasada ogólna badań klinicznych* [w:] *Prawne aspekty organizacji, prowadzenia i nadzoru w badaniach klinicznych*, „Badania Kliniczne” 2021/3, dodatek specjalny
- Różyńska J., *Ocena ryzyka i korzyści badania biomedycznego* [w:] *Badania naukowe z udziałem ludzi w biomedycynie. Standardy międzynarodowe*, red. J. Różyńska, M. Waligóra, Warszawa 2012
- Wnukiewicz-Kozłowska A., *Zgoda pacjenta jako kluczowy element badań naukowych z udziałem człowieka w biomedycynie – uwagi w kontekście konwencji biomedycznej oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 536/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie badań klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi* [w:] *Temida w dobie rewolucji biotechnologicznej. Wybrane problemy bioprawa*, red. O. Nawrot, A. Wnukiewicz-Kozłowska, Gdańsk 2015

Agnieszka Rabiega-Przyłęcka [ORCID: 0000-0001-7358-4340] – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji.

Joanna Smarż

PRZEPISY PRAWA BUDOWLANEGO GWARANCJĄ BEZPIECZEŃSTWA JEDNOSTKI I SPOŁECZEŃSTWA

1. Wstęp

Bezpieczeństwo stanowi jedną z podstawowych potrzeb człowieka, która wymaga szczególnej ochrony w każdym aspekcie jego życia i działalności. Jednym z przykładów działalności łączącej się z bezpieczeństwem jest proces budowlany, którego przebieg uregulowany jest przepisami ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane¹.

Pojęcie procesu budowlanego nie zostało zdefiniowane. Jednak przez pojęcie to powszechnie rozumie się ciąg czynności obejmujący projektowanie, budowę, utrzymanie, a także rozbiórkę obiektów budowlanych. Podstawowym aktem prawnym regulującym wskazane zagadnienia jest przywołana ustawa – Prawo budowlane, której przepisy ukierunkowane są na zaspokojenie nie tylko potrzeb użytkowych obiektów budowlanych, lecz również zapewnienie ich bezpieczeństwa². Przy czym bezpieczeństwo to odnosi się nie tylko do samych obiektów, ale także do użytkowników tych obiektów.

¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.

² J. Szer, *Analiza ryzyka w budownictwie i jego skutki*, „Przegląd Budowlany” 2012/9, s. 42 i n.

Bezpieczeństwo to zapewniać mają przede wszystkim przepisy określające wymagania, jakie powinny spełniać obiekty budowlane na etapie ich projektowania, budowy i utrzymania, przepisy ustanawiające prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego, a także sankcje karne związane z nieprzestrzeganiem tych przepisów. O bezpieczeństwie obiektów budowlanych przesądza bowiem nie tylko właściwa ich realizacja, lecz także odpowiednie ich użytkowanie, które ma zapobiec nadmiernemu pogorszeniu właściwości użytkowych obiektu oraz sprawności technicznej, a w szczególności nie dopuścić do spowodowania zagrożenia dla bezpieczeństwa ludzi i ich mienia³.

2. Gwarancyjny charakter Prawa budowlanego

Problematykę bezpieczeństwa w Prawie budowlanym reguluje szereg przepisów. Podstawowym jest art. 5 p.b., który określa zasady prawidłowego projektowania, budowy i utrzymania obiektów budowlanych z uwzględnieniem przewidywanego okresu użytkowania, obowiązujących przepisów, w tym techniczno-budowlanych, oraz zasad wiedzy technicznej⁴.

Powyższe tzw. wymagania podstawowe zostały uszczegółowione w treści kolejnych przepisów Prawa budowlanego oraz w aktach wykonawczych wydanych na jego podstawie, zwłaszcza w przepisach techniczno-budowlanych.

³ R. Dziwiński, *Rola przepisów prawa budowlanego w kształtowaniu bezpieczeństwa obiektów budowlanych*, XXIV Konferencja Naukowo-Techniczna „Awarie budowlane”, Szczecin–Międzyzdroje, 26–29.05.2009 r., s. 63 i n.

⁴ Zapewnienie przestrzegania zasad wiedzy technicznej spoczywa przede wszystkim na osobach wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, czyli na projektancie, kierowniku budowy lub robót oraz inspektorze nadzoru inwestorskiego. W doktrynie pojęcie to definiuje się jako „zasób specjalistycznej wiedzy dotyczącej projektowania i wykonywania obiektów budowlanych, a wynikający z aktualnego stanu nauki i praktyki w tym zakresie” – T. Asman [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2007, s. 119.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że wskazany przepis art. 5 p.b. odnosi się do wszystkich etapów procesu budowlanego. Ustęp 1 dotyczy bowiem podstawowych zasad projektowania i budowy obiektów budowlanych, natomiast ust. 2 odnosi się do podstawowych zasad użytkowania obiektów budowlanych. Zatem zasady określone w ust. 1 będą miały ścisły związek z przepisami z rozdziałów 3–5 i 5b p.b., zaś zasady wynikające z ust. 2 – z rozdziałem 6 p.b.

2.1. Etap projektowania i realizacji obiektów budowlanych

Projektowanie i budowanie obiektów budowlanych, zarówno w całości, jak i w odniesieniu do jego części, musi odbywać się w sposób, który doprowadzi do spełnienia wymagań podstawowych dotyczących tych obiektów, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 p.b., czyli: a) nośności i stateczności konstrukcji; b) bezpieczeństwa pożarowego; c) higieny, zdrowia i środowiska; d) bezpieczeństwa użytkowania i dostępności obiektów; e) ochrony przed hałasem; f) oszczędności energii i izolacyjności cieplnej oraz g) zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych.

Dodatkowo należy uwzględniać spełnienie warunków użytkowych zgodnie z przeznaczeniem obiektu. Katalog tych warunków, określony w art. 5 ust. 1 pkt 2 p.b., ma charakter przykładowy, o czym świadczy użyty zwrot „w szczególności”. Zgodnie z powyższym dla zamierzenia inwestycyjnego powinno być zapewnione zaopatrzenie w wodę i energię elektryczną, natomiast w energię cieplną i paliwa tylko „odpowiednio do potrzeb” (art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a p.b.). Zatem należy w każdym konkretnym przypadku przeprowadzić analizę potrzeb użytkowych danego obiektu budowlanego w tym zakresie. Przy czym istotne znaczenie ma również założenie efektywnego ich wykorzystania, co związane jest m.in. z potrzebami ochrony środowiska naturalnego⁵. Dodatkowo przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b p.b. wymaga zapewnienia przy projektowaniu

⁵ *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Legalis 2021, art. 5.

i budowie warunków użytkowych zgodnie z przeznaczeniem obiektu w zakresie usuwania ścieków, wody opadowej i odpadów.

Kolejny z wymogów do spełnienia na etapie projektowania i realizacji obiektów to zapewnienie możliwości dostępu do usług telekomunikacyjnych, w szczególności w zakresie szerokopasmowego dostępu do Internetu, co jest istotne z uwagi na wspieranie informatyzacji kraju (art. 5 ust. 1 pkt 2a p.b.).

Bardzo istotnym warunkiem jest zapewnienie „możliwości utrzymania właściwego stanu technicznego”, co wymaga podjęcia takich działań i rozwiązań, które w przyszłości nie będą utrudniały możliwości utrzymania właściwego, tj. zgodnego z przeznaczeniem oraz wymogami w zakresie użytkowania, stanu technicznego obiektu budowlanego (art. 5 ust. 1 pkt 3 p.b.).

Duży nacisk ustawodawca kładzie na zapewnienie warunków do korzystania z obiektów budowlanych przez osoby niepełnosprawne, w tym osoby starsze. Wymóg ten odnosi się wyłącznie do obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Nie ma jednak przeszkód, aby odpowiednie warunki zostały zapewnione również w przypadku innego rodzaju budownictwa. Decyzja w tym zakresie pozostawiona została inwestorowi (art. 5 ust. 1 pkt 4 p.b.).⁶ Ustawodawca przewiduje również obowiązek zapewnienia minimalnego udziału lokali mieszkalnych dostępnych dla osób niepełnosprawnych, osób starszych w ogólnej liczbie lokali mieszkalnych w budynku wielorodzinnym (art. 5 ust. 1 pkt 4a p.b.).

Wymóg zapewnienia warunków bezpieczeństwa i higieny pracy, wskazany w art. 5 ust. 1 pkt 5 p.b., wynika przede wszystkim z przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy. Jego umieszczenie w przepisach Prawa budowlanego wskazuje, że dziedzina bezpieczeństwa i higieny pracy ma szczególne znaczenie. Chodzi tu nie tylko o bezpieczeństwo i higienę pracy w obiektach budowlanych przeznaczonych do wykonywania

⁶ W. Sz wajdler, T. Bąkowski, *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Toruń 2004, s. 296–303.

pracy, lecz także o bezpieczeństwo i higienę pracy przy wykonywaniu robót budowlanych.

Wśród wymagań podstawowych ustawodawca wskazuje również na zapewnienie warunków koniecznych do ochrony ludności w zakresie obrony cywilnej.

Dużą uwagę w procesie projektowania i budowy ustawodawca przywiązuje do ochrony obiektów wpisanych do rejestru zabytków oraz obiektów objętych ochroną konserwatorską (art. 5 ust. 1 pkt 7 p.b.). Przy czym chodzi głównie o ochronę zabytków już wpisanych do rejestru zabytków oraz ochronę obiektów wynikającą z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego⁷.

Kolejny istotny wymóg to obowiązek odpowiedniego usytuowania obiektu wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi na działce budowlanej (art. 5 ust. 1 pkt 8 p.b.), co wiąże się ze stosowaniem przepisów techniczno-budowlanych oraz uwzględnieniem zasad wiedzy technicznej.

Na szczególną uwagę wśród wymagań podstawowych zasługuje przepis art. 5 ust. 1 pkt 9 p.b. nakazujący poszanowanie występujących w obszarze oddziaływania obiektu uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienia dostępu do drogi publicznej⁸. Forma zapisu tego przepisu wskazuje, że mamy do czynienia z katalogiem otwartym wartości podlegających ochronie. Poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich obejmuje więc nie tylko zapewnienie dostępu do drogi publicznej, lecz także inne wartości niewymienione w tym przepisie. Chodzi m.in. o uzasadnione interesy osób trzecich związane z takimi okolicznościami, jak: hałas, drgania, emisja pyłów i ostrych zapachów

⁷ Por. wyrok NSA z 9.02.2006 r., II OSK 494/05, LEX nr 196698 oraz A. Plucińska-Filipowicz, *Decyzja o wpisie do rejestru zabytków a decyzja o pozwoleniu na budowę*, „Nieruchomości” 2006/6, s. 13.

⁸ J. Smarż, *Poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich w procesie budowlanym*, „Prawo i Więź” 2020/33, s. 141–156.

czy ochrona przed pogorszeniem warunków sanitarnych⁹. Ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich ma zatem bardzo szeroki zakres oddziaływania¹⁰. Warunkiem zaś poszanowania tych interesów jest ich występowanie w obszarze oddziaływania obiektu¹¹.

Zapewnieniu bezpieczeństwa na sprzyjać obowiązek powierzania funkcji projektanta, kierownika budowy i robót oraz inspektora nadzoru inwestorskiego osobom legitymującym się odpowiednimi uprawnieniami budowlanymi. Wskazane osoby, jako profesjonalni uczestnicy procesu budowlanego posiadający odpowiednią wiedzę techniczną i doświadczenie zawodowe, są kompetentne do zaprojektowania i nadzorowania prowadzonych robót budowlanych¹². Wskazane osoby odpowiedzialne są za wykonywanie tych funkcji zgodnie z przepisami i zasadami wiedzy technicznej oraz za należytą staranność w wykonywaniu pracy, jej właściwą organizację, bezpieczeństwo i jakość (art. 12 ust. 6 p.b.). Obowiązkiem czuwania nad zapewnieniem bezpieczeństwa podczas procesu budowy ustawodawca obarczył również inwestora, którego zadaniem jest zorganizowanie procesu budowy, z uwzględnieniem zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (art. 18 p.b.).

Największe znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa na etapie realizacji inwestycji ma kierownik budowy, który jest odpowiedzialny za zachowanie bezpieczeństwa na terenie budowy. Zapewnieniu tego bezpieczeństwa na budowie służy m.in. plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz obowiązek przestrzegania przepisów z zakresu prawa pracy. Obowiązkiem kierownika budowy jest dbanie o bezpieczeństwo. Musi więc on skontrolować nie tylko gotowość do pracy osób pracujących na budowie, lecz także mechaniczny sprzęt budowlany i sprawdzić, czy spełnia on wymagania prawa w zakresie dopuszczenia do użytkowania.

⁹ Wyrok SN z 26.04.1996 r., III ARN 87/95, LEX nr 25243; W. Sz wajdler, T. Bąkowski, *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Toruń 2004, s. 291–292.

¹⁰ Wyrok NSA z 12.05.2005 r., OSK 1559/04, LEX nr 2215718.

¹¹ Wyroki WSA: w Łodzi z 30.05.2017 r., II SA/Łd 97/17, LEX nr 2314554 i w Gdańsku z 24.01.2018 r., II SA/Gd 572/17, LEX nr 2440170.

¹² J. Smarż, *Zmiana profesjonalnych uczestników procesu budowlanego w trakcie realizacji inwestycji*, „Budownictwo i Prawo” 2018/3, s. 3–5.

Kierownik budowy odpowiedzialny jest również za koordynację realizacji zadań zapobiegających zagrożeniom bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, zarówno przy opracowywaniu technicznych i organizacyjnych założeń planowanych robót budowlanych, jak i podczas wykonywania tych robót (art. 22 pkt 3a i 3b p.b.). Powyższe upoważnia go do wstrzymania robót budowlanych w przypadku stwierdzenia możliwości powstania zagrożenia na budowie (art. 22 pkt 4 p.b.). Regulacje te czynią kierownika budowy podmiotem odpowiedzialnym za szeroko rozumiany stan bezpieczeństwa na budowie, a tym samym przesądzają o tym, że w pierwszej kolejności kierownik budowy może ponieść konsekwencje ewentualnych uchybień w tym zakresie¹³. W związku z tym kierownik budowy został wyposażony również w pewne uprawnienia, które mają umożliwić mu wywiązanie się z nałożonych na niego obowiązków. Zgodnie z powyższym kierownik budowy ma prawo m.in. występowania do inwestora o zmiany w rozwiązaniach projektowych, jeżeli są one uzasadnione koniecznością zwiększenia bezpieczeństwa realizacji robót budowlanych lub usprawnienia procesu budowy.

Należy też wskazać na regulacje zobowiązujące do załączenia do wniosku o pozwolenie na rozbiórkę m.in. opisu sposobu zapewnienia bezpieczeństwa ludzi i mienia, co potwierdza, jak wielką wagę przywiązuje ustawodawca do zapewnienia bezpieczeństwa na każdym etapie procesu budowlanego. Dodatkowo, ze względu na bezpieczeństwo ludzi lub mienia, organ administracji architektoniczno-budowlanej może żądać przedstawienia danych o obiekcie budowlanym lub dotyczących prowadzenia robót rozbiórkowych (art. 30b ust. 3 pkt 4 i art. 31 ust. 4 p.b.). Jak zastrzega ustawodawca, roboty zabezpieczające i rozbiórkowe można rozpocząć przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę lub przed dokonaniem zgłoszenia, jeżeli mają one na celu usunięcie bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia.

¹³ *Prawo budowlane...*, red. Z. Niewiadomski, art. 22.

2.2. Etap utrzymania i użytkowania obiektów budowlanych

Podstawowe zasady użytkowania i utrzymania obiektu budowlanego wynikają z art. 5 ust. 2 p.b., który odnosi się do obowiązków właściciela bądź zarządcy obiektu budowlanego, szczegółowo uregulowanych w rozdziale 6 p.b. Wskazany przepis wprowadza przede wszystkim obowiązek użytkowania obiektu zgodnie z przeznaczeniem. Natomiast w przypadku zamiaru dokonania zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymagane jest dokonanie zgłoszenia. Ponadto obiekt budowlany powinien być użytkowany zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska.

Obiekt budowlany należy też utrzymywać w należytym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej. Obowiązki właściciela lub zarządcy polegają w tym zakresie głównie na przeprowadzaniu, w czasie użytkowania obiektu, okresowych przeglądów i ocen jego stanu technicznego oraz podejmowaniu działań związanych z wykonywaniem niezbędnych robót konserwacyjnych i remontowych, zapewniających utrzymanie właściwego stanu technicznego i bezpieczeństwa eksploatowanego obiektu. Przedmiotowe kontrole powinny być przeprowadzane przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności, co ma gwarantować fachowość wykonywanych czynności (art. 62 ust. 4 p.b.). Pierwszym elementem takiej kontroli powinno być sprawdzenie wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli, co uzasadnione jest potrzebą dokonania oceny zakresu nieusuniętych ewentualnie nieprawidłowości i niewykonania wydanych zaleceń w poprzednich kontrolach, zwłaszcza tych wpływających na pogorszenie stanu technicznego obiektu budowlanego, co może stworzyć zagrożenie dla obiektu i jego użytkowników oraz bezpośredniego otoczenia.

W przypadku zaistnienia takich sytuacji organ nadzoru budowlanego podejmuje odpowiednie działania, np. w przypadku stwierdzenia nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części, który może spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska oraz jest upoważniony do wy-

dania właścicielowi lub zarządcy nakazu przeprowadzenia, w każdym terminie, kontroli stanu technicznego tego obiektu. Na wydanie tego nakazu nie ma wpływu fakt, czy i kiedy właściciel lub użytkownik obiektu wykonał obowiązek w zakresie przeprowadzenia kontroli okresowych stanu technicznego obiektu, określając jej zakres¹⁴. Organ nadzoru budowlanego może również żądać przedstawienia przez właściciela lub zarządcę obiektu ekspertyzy stanu technicznego obiektu lub jego części, mogącego stwarzać zagrożenie (art. 62 ust. 3 p.b.).

Wykazaniu wykonywania wskazanych obowiązków dokonywania kontroli służy inny obowiązek, tj. zobowiązanie do przechowywania dokumentacji obiektu budowlanego przez okres jego użytkowania (art. 63 p.b.). Dokumentacja taka jest bardzo istotna w sytuacji wystąpienia zagrożenia awarii lub katastrofy budowlanej użytkowanego obiektu, a zwłaszcza gdy prowadzone są działania ratownicze związane z ograniczaniem i likwidacją bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa ludzi i ich mienia.

W celu zapewnienia efektywnej realizacji obowiązujących przepisów Prawa budowlanego organ nadzoru budowlanego może nakazać właścicielowi lub użytkownikowi doprowadzenie niewłaściwie użytkowanego obiektu budowlanego do odpowiedniego stanu technicznego. Stwierdzenie zaś, że obiekt budowlany może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska albo znajduje się w nieodpowiednim stanie technicznym lub też użytkowany jest w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, środowisku lub bezpieczeństwu mienia, może stanowić przesłankę do wydania zakazu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części do czasu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości (art. 66 p.b.). Ze względu na możliwość wystąpienia bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa i potrzebę podjęcia pilnych działań naprawczych decyzja ta podlega natychmiastowemu wykonaniu i może być ogłoszona ustnie. Wskazane regulacje mają zastosowanie również w odniesieniu do obiektów budowlanych, na których budowę nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę, ponieważ jego

¹⁴ R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 264.

celem jest zapewnienie bezpiecznego użytkowania wszystkich obiektów budowlanych. Potwierdza to orzecznictwo¹⁵.

Inną daleko idącą konsekwencją niewłaściwego stanu technicznego użytkowanego obiektu budowlanego stwarzającego bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa, którego konsekwencją może być zawalenie całego lub części budynku, jest upoważnienie organu nadzoru budowlanego do wydania nakazu opróżnienia budynku w całości lub części (art. 68 p.b.). Przepis ten ma zastosowanie wyłącznie do budynków przeznaczonych na pobyt ludzi, niezależnie od czasu ich przebywania w obiekcie.

Najdalej idącą konsekwencją niewłaściwego stanu technicznego obiektu budowlanego nieużytkowanego lub niewykończonego, który nie nadaje się do remontu, odbudowy lub wykończenia, jest możliwość wydania przez organ nadzoru budowlanego decyzji nakazującej właścicielowi lub zarządcy rozbiórkę tego obiektu i uporządkowanie terenu oraz określającej terminy przystąpienia do tych robót i ich zakończenia (art. 67 p.b.).

Adresatem wskazanych decyzji są właściciele i zarządcy obiektu budowlanego. Należy jednak podkreślić, że w przypadku gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa dla ludzi i mienia oraz zachodzi potrzeba podjęcia niezbędnych działań w celu usunięcia tego zagrożenia spowodowanego złym stanem technicznym obiektu, który może skutkować zawaleniem się obiektu budowlanego, organ nadzoru budowlanego zapewni, na koszt właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego, zastosowanie niezbędnych środków zabezpieczających. Przepis ten ma szczególne znaczenie, gdy właściciel lub użytkownik obiektu jest nieobecny lub nie ma możliwości ustalenia adresu i miejsca jego pobytu. W takich przypadkach wykonawcą części prac może być straż pożarna lub policja¹⁶.

¹⁵ Wyrok NSA w Warszawie z 22.01.1998 r., IV SA 357/96, LEX nr 43135 oraz wyrok WSA w Warszawie z 3.04.2019 r., VI SA/Wa 2346/18, LEX nr 3012999.

¹⁶ Wyrok NSA w Warszawie z 20.05.1998 r., IV SA 1259/96, LEX nr 43275.

3. Prewencyjny charakter Prawa budowlanego

Jak wynika z analizy przytoczonych przepisów Prawa budowlanego, gwarancję bezpieczeństwa w budownictwie ma zapewnić przede wszystkim przestrzeganie przepisów powszechnie obowiązujących, które zgodnie z intencją ustawodawcy powinny być wykorzystywane prewencyjnie¹⁷. Z jednej strony chodzi o dokonywanie kontroli wykonywania robót podczas budowy i utrzymywania obiektów budowlanych przez osoby posiadające odpowiednią wiedzę i doświadczenie, z drugiej zaś o szersze wykorzystanie przez organy nadzoru budowlanego przewidzianych przez Prawo budowlane form działania kontrolnego. Należy bowiem zauważyć, że Prawo budowlane wyposażało organy nadzoru budowlanego w uprawnienia kontrolne w zakresie przestrzegania przepisów Prawa budowlanego i aktów wykonawczych do tej ustawy. Organy te mają więc możliwość oddziaływania na uczestników procesu budowlanego poprzez działania skierowane nie tylko na ochronę interesu inwestora i użytkowników obiektu budowlanego, lecz także interesu publicznego.

Z kolei właściciele, użytkownicy wieczysti oraz zarządcy obiektów budowlanych zobowiązani zostali do utrzymania budynków w należytym stanie technicznym i estetycznym. Natomiast jeżeli stan obiektu odbiega od tych założeń, ustawodawca zezwolił organom nadzoru budowlanego na podejmowanie czynności o charakterze władczym, mających na celu doprowadzenie do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości¹⁸. Niewywiązywanie się z tych obowiązków może skutkować wszczęciem przez organy nadzoru budowlanego odpowiedniego postępowania administracyjnego. Jeżeli zaś postępowanie to wykaże nieprawidłowości, konsekwencje mogą być daleko idące, bowiem organy nadzoru mają szerokie spektrum możliwości w zakresie „wymuszenia” przywrócenia należytego stanu obiektu.

¹⁷ O prewencyjnym charakterze przepisów Prawa budowlanego pisali Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, cz. IV, *Zasady w prawie zagospodarowania przestrzennego, prawie budowlanym i prawie gospodarki nieruchomościami*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala, LEX 2018.

¹⁸ K. Siwiec, *Decyzje organów budowlanych podejmowane w związku ze złym stanem technicznym budynków*, „Nieruchomości” 2020/1, s. 10.

Niewywiązanie się ze wskazanych obowiązków uregulowanych w przepisach Prawa budowlanego zostało obwarowane sankcją karną. I tak, kto nie spełnia obowiązku utrzymania obiektu budowlanego w należytym stanie technicznym, użytkuje obiekt w sposób niezgodny z przepisami lub nie zapewnia bezpieczeństwa użytkowania obiektu budowlanego, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności. Podobnie karane jest naruszenie przepisów poprzez niespełnienie obowiązku usunięcia stwierdzonych uszkodzeń lub nieuzupełnienia braków mogących spowodować niebezpieczeństwo dla ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska (art. 92 p.b.), poprzez nieprzestrzeganie przepisów art. 5 p.b., czyli warunków podstawowych w zakresie projektowania i budowy oraz utrzymania obiektów budowlanych (art. 93 pkt 1 p.b.), w przypadku nieprzechowywania dokumentów związanych z obiektem budowlanym lub w przypadku nieprowadzenia książki obiektu budowlanego (art. 93 pkt 9 p.b.), jak też w przypadku dokonania zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu przez organ (art. 93 pkt 9b p.b.).

4. Podsumowanie

Budowa i utrzymanie obiektów budowlanych w odpowiednim stanie technicznym wymaga podejmowania wielu czynności określonych przepisami Prawa budowlanego. Właściwa realizacja tych obowiązków decyduje o bezpieczeństwie osób z nich korzystających. Zaś nieprawidłowości w tym zakresie mogą przyczynić się do powstania awarii, a nawet katastrofy budowlanej, których konsekwencje mogą być dotkliwe nie tylko dla jednostki, lecz także dla społeczeństwa.

Obowiązujące przepisy Prawa budowlanego ukierunkowane są na zapewnienie bezpieczeństwa obiektów budowlanych i przewidują wystarczające instrumenty mające na celu właściwą realizację i utrzymanie obiektów budowlanych. Należy więc uznać, że Prawo budowlane odgrywa służebną rolę, gwarantując bezpieczeństwo jednostce i całemu społeczeństwu. Ważne jednak, aby przepisy te były przestrzegane.

Bibliografia

- Asman T., *Prawo budowlane komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2007
- Dziwiński R., *Rola przepisów prawa budowlanego w kształtowaniu bezpieczeństwa obiektów budowlanych*, XXIV Konferencja Naukowo-Techniczna „Awarie budowlane”, Szczecin–Międzyzdroje, 26–29.05.2009 r.
- Dziwiński R., Ziemiński P., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006
- Plucińska-Filipowicz A., *Decyzja o wpisie do rejestru zabytków a decyzja o pozwoleniu na budowę*, „Nieruchomości” 2006/6
- Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Legalis 2021
- Siwiec K., *Decyzje organów budowlanych podejmowane w związku ze złym stanem technicznym budynków*, „Nieruchomości” 2020/1
- Smarz J., *Poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich w procesie budowlanym*, „Prawo i Więź” 2020/33
- Smarz J., *Zmiana profesjonalnych uczestników procesu budowlanego w trakcie realizacji inwestycji*, „Budownictwo i Prawo” 2018/3
- Szer J., *Analiza ryzyka w budownictwie i jego skutki*, „Przegląd Budowlany” 2012/9
- Szwajdler W., Bąkowski T., *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Toruń 2004
- Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, cz. IV, *Zasady w prawie zagospodarowania przestrzennego, prawie budowlanym i prawie gospodarki nieruchomościami*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala, LEX 2018

Orzecznictwo

- Wyrok SN z 26.04.1996 r., III ARN 87/95, LEX nr 25243
- Wyrok NSA w Warszawie z 22.01.1998 r., IV SA 357/96, LEX nr 43135
- Wyrok NSA w Warszawie z 20.05.1998 r., IV SA 1259/96, LEX nr 43275
- Wyrok NSA z 12.05.2005 r., OSK 1559/04, LEX nr 2215718
- Wyrok NSA z 9.02.2006 r., II OSK 494/05, LEX nr 196698
- Wyrok WSA w Łodzi z 30.05.2017 r., II SA/Łd 97/17, LEX nr 2314554
- Wyrok WSA w Gdańsku z 24.01.2018 r., II SA/Gd 572/17, LEX nr 2440170
- Wyrok WSA w Warszawie z 3.04.2019 r., VI SA/Wa 2346/18, LEX nr 3012999

Joanna Smarz [ORCID: 0000-0002-2450-8162] – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, Wydział Prawa i Administracji.

Część IV

PRAWO PROCESOWE W SŁUŻBIE JEDNOSTCE I WSPÓLNOCIE

Agata Cebera, Jakub G. Firlus

DOPUSZCZALNOŚĆ WERYFIKACJI DECYZJI REPRYWATYZACYJNYCH A NOWELIZACJA PRZEPISÓW KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO W ZAKRESIE DOTYCZĄCYM INSTYTUCJI STWIERDZENIA NIEWAŻNOŚCI DECYZJI

1. Uwagi wprowadzające

Problematyka związana z możliwością eliminowania z obrotu prawnego rozstrzygnięć organów administracji publicznej po upływie znacznego czasu w doktrynie prawa administracyjnego, jako *prima facie* godząca w zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, od lat wzbudzała wiele kontrowersji. Wskazywano bowiem, że w wielu przypadkach ingerencja w moc wiążącą w czasie aktu aktualizuje ryzyko destabilizacji ukształtowanych stosunków prawnych. Z tej też przyczyny przyjęty dotychczas w Kodeksie postępowania administracyjnego model weryfikacji ostatecznych decyzji administracyjnych oparty na mechanizmie unieważnialności ze skutkiem *ex tunc* ewokował pytanie o czasowe granice dopuszczalnej w demokratycznym państwie prawnym ingerencji organów egzekutywy w trwałość ukształtowanych sto-

sunków prawnych¹. Powyższe zagadnienia stały także na wokandzie przed TK, który w wyroku z 12.05.2015 r., P 46/13², orzekł, że art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP. We wskazanym orzeczeniu interpretacyjnym przesądzono zatem częściową niekonstytucyjność kodeksowego mechanizmu weryfikacji ostatecznych decyzji administracyjnych w określonych kategoriach spraw administracyjnych. Wskazana wypowiedź trybunalska spotkała się z reakcją, acz nierychłą³, ośrodków prawodawczych, której wyraz stanowi nowela Kodeksu postępowania administracyjnego z 2021 r.⁴ Ustawodawca w regulacji procesowej wprowadził trzy rozwiązania statuujące z systemowego punktu widzenia cezurę czasową, a refleksowo zaś gwarantujących trwałość i stabilizację ostatecznej decyzji. Z jednej strony pośród przesłanek dopuszczalności zainicjowania trybu weryfikacyjnego lokowany jest moment wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej (art. 158 § 3 k.p.a.). Jego upływ zasadniczo wyklucza możliwość ingerencji przez organ w skuteczność aktu, stanowiąc tym samym tzw. negatywną przesłankę wszczęcia postępowania *per se*. Z drugiej strony przepisy intertemporalne ustawy z 11.08.2021 r. stanowią uzupełnienie powyższego *ratio* w aspekcie międzyczasowym, wprowadzają konstrukcję umorzenia z mocy prawa postępowań wszczętych po upływie trzydziestu lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji lub postanowienia, a niezakończonych

¹ Szerzej na ten temat M. Wincenciak, *Znaczny upływ czasu jako okoliczność wyłączająca stwierdzenie nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa*, „Forum Prawnicze” 2021/1(63).

² OTK-A 2015/5, poz. 62.

³ Co do przebiegu procesu legislacyjnego związanego z korektą mechanizmu unieważnialności decyzji zob. J. Forystek, *Nowelizacja administracyjnego postępowania nieważnościowego a kwestia dochodzenia odszkodowania za bezprawie władzy państwowej*, „Palestra” 2022/5, s. 15–18.

⁴ W tym w szczególności art. 156 § 2 k.p.a., który został zmieniony przez art. 1 pkt 1 ustawy z 11.08.2021 r. (Dz.U. poz. 1491) zmieniającej nin. ustawę z dniem 16.09.2021 r. Zob. szerzej P. Przybyśz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2021, art. 158.

przed dniem wejścia jej w życie⁵. Z trzeciej zaś strony przewiduje się rozwiązania statuujące bezwzględny zakaz wzruszania ostatecznych aktów administracyjnych (przedawnienie kompetencji), jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat (art. 158 § 2 k.p.a.).

Na tle powyższych uwag w sposób nader osobliwy rysuje się problematyka oceny możliwości stosowania powyższych instrumentów limitujących ingerencję w moc wiążącą w czasie aktu do ostatecznej decyzji reprivatyzacyjnej, a to z uwagi na specyfikę postępowania kompozytowego ukonstytuowanego ustawą z 9.03.2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa⁶. Ocena takiej możliwości wymaga niewątpliwie odniesienia się do istoty przedmiotowej regulacji, w tym w szczególności stanowiącego jej trzon *ratio* oraz odpowiedzi na pytanie – czy istnieją podstawy prawne po temu, aby do postępowania przed Komisją do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich⁷ stosować wspomniane powyżej instrumenty temporalnej cezury aktualizacji i realizacji kompetencji weryfikacyjnych?

Rozstrzygnięcie zagadnienia postawionego na potrzeby niniejszego opracowania zdaje się mieć większy zakres oddziaływania niżli tylko ograniczony do rodzinnej praktyki i teorii prawa oraz procesu administracyjnego. Otóż nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego towarzyszyła ożywiona dyskusja na arenie międzynarodowej. Za sprawą mediów⁸ co raz to powtarzany był nośny, acz trącący uproszczeniem, slogan o niemożności restytucji prawa własności określonej kategorii nieruchomości przejętych na mocy przepisów uprzedniej formacji ustrojowej, a skutki których możliwe są do odwrócenia za sprawą podjęcia

⁵ Zob. na ten temat P. Gołaszewski, *Umorzenie postępowania administracyjnego z mocy prawa – uwagi na marginesie nowelizacji art. 156 i 158 Kodeksu postępowania administracyjnego*, MoP 2022/16.

⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 795.

⁷ Dalej jako tzw. komisja reprivatyzacyjna lub Komisja

⁸ Zob. *Polish law on property stolen by Nazis angers Israel*, <https://www.bbc.com/news/world-europe-58218750> (dostęp: 1.09.2022 r.); Z. Wanat, *Poland's restitution law sparks row with Israel and the US*, <https://www.politico.eu/article/poland-parliament-restitution-law-property-compensation-nazi-communists/> (dostęp: 1.09.2022 r.).

decyzji unieważniającej inną decyzję (tzw. efekt domina). Analiza obowiązujących przepisów zdaje się uzasadniać tezę o tym, że ustawodawca pominął i to w sposób intencjonalny jedną kategorię spraw weryfikacyjnych. Oznacza to, że przy należyтым zaprojektowaniu postępowania, tj. w oparciu o zasady bezstronności, w tym przede wszystkim uwolnienia od politycznych wpływów samego organu w sprawie weryfikacji decyzji reprivatyzacyjnych, możliwe byłoby częściowe uchylenie tychże negatywnych ocen – o czym będzie mowa także poniżej.

W uwagach wprowadzających należy również naświetlić problemy, którymi nie sposób będzie się zająć w tym przyczynkarskim opracowaniu, a wyznaczające kierunek dyskusji i prac doktryny prawa administracyjnego w nadchodzącym czasie.

Po pierwsze, czy prawo „restytucyjne”, które występuje w języku dziennikarskim, zwłaszcza kręgu anglosaksońskiego, daje się zdefiniować w realiach polskich, a jeśli tak, to czy jest ono rzeczywiście bardziej restrykcyjne niżli inne regulacje przewidziane w państwach kręgu liberalnych demokracji? Zadanie to w szczególności adresowane jest do komparatystów z zakresu prawa publicznego, a które wymaga pilnego wypełnienia analizami. Wyniki tychże badań mogą stanowić przyczynek dla korektury właściwych regulacji. Jakkolwiek konieczność korektury mechanizmu operującego na dawności w sprawach weryfikacyjnych nie wymaga szczegółowego uzasadnienia, to już kwestia kierunku, w tym konkretnych instytucji, pozostaje otwarta.

Po drugie, a co nawiązuje bezpośrednio do tytułu monografii, należy rozważyć, czy aby wspólnota, społeczeństwo, uciekając się do pewnego zamierzonego uproszczenia, ogół podatniczek i podatników, wykazując się tak dalece posuniętą społeczną empatią, która zapewniałaby nieograniczoną w czasie możliwość weryfikowania decyzji administracyjnych. W szczególności odpowiedź na tak postawione pytanie może implikować trudności przy uwzględnieniu tego, że wyposażenie jednostki w nieskrępowane temporalnie roszczenie procesowe w sprawach weryfikacyjnych daje się mierzyć w realnych wartościach pieniężnych, a to za sprawą bipolarnej relacji obejmującej: a) wydanie decyzji w sprawie weryfikacyjnej (prejudykant) oraz b) możliwość ubiegania się o ochronę prawną na

drodze cywilnej (wyrok zasądający odszkodowanie. Usankcjonowanie (legalizacja) bezprawia czasów PRL, o którym jest mowa na kartach piśmiennictwa⁹, niekoniecznie popada w konflikt ze społecznymi oczekiwaniami, ale z pewnością stoi w kontrze z wartościami¹⁰ liberalnego państwa prawa. Odrębną kwestię implikującą, w omawianym kontekście, istotne wątpliwości, stanowi to, na ile skutecznym środkiem przywracania sprawiedliwości dziejowej w Rzeczypospolitej Polskiej są cywilne formuły ochrony prawnej. Stąd też pilnym zadaniem ustawodawcy¹¹, mając na uwadze wskazania, o których mowa była w poprzedzającym punkcie opracowania, jest opracowanie formuły stanowiącej wypadkową interesu partykularnego oraz interesów zbiorowych. Z jednej strony trwałość decyzji nie może stanowić pretekstu do odmowy udzielenia ochrony prawnej jednostce. Z drugiej strony musimy mieć na uwadze to, że nieograniczona w czasie możliwość weryfikacji decyzji mogłaby, w imię choćby zinstrumentalizowanego interesu zbiorowego, stanowić pretekst do ingerencji nawet w prawa słusznie nabyte przez określone osoby.

Po trzecie, jeśli nawet dałoby się wykazać, że nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego wyczerpuje desygnat tego, co w języku prasy zagranicznej określone zostało mianem *Holocaust restitution bill*¹², to należałoby w sposób precyzyjny wskazać też na nieobjęte zamiarem ustawodawcy (politycznym motywem) negatywne oddziaływania tej regulacji na tysiące zawisłych spraw a za sprawą niekonstytucyjnej regulacji¹³ intertemporalnej wywołujące nieodwracalne skutki prawne

⁹ Zob. J. Forystek, *Nowelizacja...*, s. 18.

¹⁰ Na aspekt aksjologiczny dawności, w tym przedawnienia kompetencji weryfikacyjnych, zwraca się uwagę także w piśmiennictwie przedmiotu; zob. M. Wincenciak, *Znaczący wpływ...*, s. 68, 75.

¹¹ O potrzebie szybkiej interwencji ustawodawcy mowa jest także w piśmiennictwie; zob. J. Forystek, *Nowelizacja...*, s. 33.

¹² Zob. tak w serwisie Deutsche Welle: <https://www.dw.com/en/polish-president-signs-holocaust-restitution-bill/a-58866684> (dostęp: 1.09.2022 r.).

¹³ Zob. wniosek RPO do TK w przedmiocie kontroli konstytucyjności art. 2 ust. 2 ustawy z 11.08.2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. poz. 1491), https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-12/Wniosek_TK_Kpa_28.12.2021.pdf (dostęp: 1.09.2022 r.).

dla podmiotów administrowanych. Doskonały przykład tego stanowią sprawy weryfikacji decyzji rozgraniczających.

2. Specyfika postępowania przed tzw. komisją reprivatyzacyjną

Systemowo zadekretowany amalgamat trybów weryfikacji ostatecznych decyzji administracyjnych, w tym w szczególności w zakresie wspomnianego powyżej trybu stwierdzenia nieważności, może w szeregu układów procesowych implikować stan temporalnej koincydencji postępowań o tożsamym przedmiocie. W omawianym kontekście warto zwrócić uwagę na postępowanie w sprawie weryfikacyjnej, uregulowane przepisami ustawy o komisji reprivatyzacyjnej¹⁴ o ustawowo zadekretowanym pierwszeństwie (ekskluzywny charakter weryfikacji na drodze przed Komisją). Ustawa ta normuje szczególnie tryb kontroli przed Komisją, którego przedmiotem jest sprawa weryfikacji obowiązywania, legalności oraz celowości decyzji reprivatyzacyjnych, zarówno ostatecznych, jak i nieostatecznych¹⁵. Co przy tym warto podkreślić, pojęcie decyzji reprivatyzacyjnej, które niewątpliwie wyznacza rdzeń zakresu przedmiotowego wspomnianej regulacji, jest terminem języka prawnego i zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 3 u.s.z.u. Przepis ten stanowi bowiem, że przez decyzję reprivatyzacyjną należy rozumieć ostateczną albo nieostateczną decyzję właściwego organu:

- a) w przedmiocie ustanowienia prawa użytkowania wieczyste-
go nieruchomości warszawskiej albo w przedmiocie odmowy

¹⁴ Dla celów publikacji zaadaptowane zostały zaktualizowane i uzupełnione fragmenty publikacji J.G. Firlus, *Normatywne reguły eliminowania dwutorowości kontroli ostatecznych decyzji administracyjnych – w kierunku zasady pierwszeństwa wewnątrzadministracyjnego trybu weryfikacji* [w:] red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018.

¹⁵ Zob. argumentację Komisji w postępowaniu przed NSA w sprawie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego pomiędzy Komisją a Prezydentem m.st. Warszawy – postanowienie NSA z 5.10.2017 r., I OW 178/17, LEX nr 2365061, a także M. Pytlewska-Smółka, *Decyzje i postanowienia Komisji do spraw Reprivatyzacji Nieruchomości Warszawskich jako podstawy wpisów w księgach wieczystych*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2018/3, s. 21.

- uwzględnienia wniosku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu z 26.10.1945 r.,
- b) w przedmiocie wznowienia postępowania, uchylecia, zmiany lub stwierdzenia nieważności decyzji dotyczącej prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej albo odmowy uwzględnienia wniosku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu z 26.10.1945 r.,
 - c) stanowiącą podstawę wypłaty odszkodowania lub przyznania odszkodowania w związku z nieruchomością warszawską.

A contrario z powyższego wynika zatem, że inne decyzje dotyczące bezpośrednio lub pośrednio tytułów prawnorzeczowych do nieruchomości¹⁶ nie są objęte regulacją ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, nawet wówczas gdy za przywróceniem określonych stosunków własnościowych, podobnie jak przy ww. ustawie, przemawiać by mogły określone względy sprawiedliwości dziejowej.

Postępowanie przebiega etapowo i obejmuje niesformalizowane czynności sprawdzające oraz postępowanie rozpoznawcze. Faza przedprocesowa służy ustaleniu dopuszczalności kontroli. W zależności od jej wyników Komisja wszczyna, w formie niezaskarżalnego postanowienia, postępowanie rozpoznawcze, względnie nie podejmuje dalszych czynności procesowych. Z kolei etap kognicyjny i orzecznicy stanowi ekwiwalent zastanych trybów kontroli ostatecznych decyzji administracyjnych, uzupełniony o nowe elementy ustawowej normy odniesienia¹⁷.

¹⁶ Decyzja Komisji o stwierdzeniu nieważności decyzji reprivatyzacyjnej jest zaliczana do katalogu decyzji wykazujących doniosłość w zakresie prawa własności, w tym dla postępowania wieczystoksięgowego; zob. M. Pytlewska-Smółka, *Decyzje...*, s. 27.

¹⁷ Stanowi w istocie niespotykaną w systemie hybrydę obejmującą elementy trybu rozpoznawczego, odwoławczego oraz weryfikacji decyzji ostatecznych; zob. także A. Dalkowska, J. Daros-Pawłyta, D. Nejbert, A. Pawłyta, K. Rzęsiewicz [w:] M. Boczkowska, S. Kaleta, M. Kozioł, B. Mykietyn-Furca, P. Włodarczyk, A. Dalkowska, J. Daros-Pawłyta, D. Nejbert, A. Pawłyta, K. Rzęsiewicz, *Szczególne zasady usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX 2018, art. 29, nb 20.

Kompetencje orzecznicze, jak również przepisane przez ustawodawcę sankcje wadliwości stosowane w postępowaniu przed Komisją wykazują bowiem co najmniej pośrednią korelację¹⁸ z treścią art. 145 i 156 k.p.a., art. 145 p.p.s.a., a także – co również warto podkreślić – elementy zupełnie innowatywne, a w ślad za tym nieznane uprzednio w ramach instrumentarium weryfikacyjnego, w tym w szczególności jurysdykcyjnego. W wyniku postępowania rozpoznawczego Komisja wydaje bowiem decyzję, w której:

- 1) utrzymuje w mocy decyzję reprivatyzacyjną albo
- 2) uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo, uchylając tę decyzję, umarza postępowanie w całości albo w części, albo
- 3) uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości albo w części i zawiesza postępowanie w przypadku przeszkody uniemożliwiającej dalsze prowadzenie postępowania i wydanie decyzji, albo
- 4) uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi, który wydał ostateczną decyzję reprivatyzacyjną, jeżeli decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, albo
- 5) stwierdza nieważność decyzji reprivatyzacyjnej lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 k.p.a., albo
- 6) jeżeli decyzja reprivatyzacyjna wywołała skutki prawne, o których mowa w art. 2 pkt 4 u.s.z.u.s., stwierdza jej wydanie z naruszeniem prawa i wskazuje okoliczności, z powodu których nie można jej uchylić albo stwierdzić nieważności, albo
- 7) umarza postępowanie rozpoznawcze.

W związku z tak ukształtowanym przedmiotem postępowania oraz kompetencjami Komisji rozważenia wymaga wzajemna relacja postępowania rozpoznawczego wobec pozostałych trybów weryfikacji

¹⁸ Zob. uzasadnienie projektu ustawy, VIII kadencja, druk sejm. nr 1056, s. 20 i n.; W. Chróścielewski, *Niektóre zagadnienia związane z funkcjonowaniem Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich*, ZNSA 2018/1, s. 22.

decyzji, a w szczególności w odniesieniu do znowelizowanego trybu stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Na to zagadnienie pozostanie nam odpowiedzieć w dalszej części opracowania, a samą ocenę poprzedzić kilkoma dalszymi uwagami natury ogólnej.

Przed wszystkim należy wskazać na treść art. 26 ust. 1 u.s.z.u.s., który pełni funkcję reguły kolizyjnej, poprzez wprowadzenie przesłanki przerwania ciągłości postępowań administracyjnych, jak również sądowych, mających za przedmiot tę samą decyzję. *De lege lata* po zmianach przeprowadzonych przez ustawodawcę w 2018 r. powyższa regulacja ma dualną funkcję. Z jednej strony nakłada na Komisję obowiązek ustalenia, w jakich postępowaniach kwestia obowiązywania decyzji reprivatyzacyjnej stanowi ich przedmiot. Z drugiej zaś statuuje przesłankę zawieszenia postępowania *ex lege*. Miarodajnym momentem dla oceny nastąpienia skutku z art. 26 ust. 1 u.s.z.u.s. jest wszczęcie postępowania rozpoznawczego przez Komisję. Gwarancji prawidłowego funkcjonowania normatywnej reguły eliminowania zbiegu trybów weryfikacji decyzji reprivatyzacyjnej upatrywać możemy m.in. w treści art. 12, 14 oraz 16b u.s.z.u.s. Powyższe przepisy zabezpieczają właściwy dostęp do informacji o toczących się lub zakończonych postępowaniach pozostających w związku z czynnościami weryfikacyjnymi Komisji. Ponadto w zakresie delimitacji temporalnej postępowań należy zwrócić uwagę także na przepisany w treści art. 16a u.s.z.u.s. mechanizm normatywnej konwersji prokuratorskiego sprzeciwu we „wniosek” o podjęcie z urzędu czynności rozpoznawczych przez Komisję – o czym również poniżej.

W odniesieniu do przerwania ciągłości postępowania administracyjnego mechanizm z art. 26 ust. 1 u.s.z.u.s. implikuje ambiwalentne oceny. Zasada niekonkurencyjności¹⁹ kodeksowych trybów weryfikacji ostatecznych decyzji administracyjnych zakłada pierwszeństwo tego postępowania, które umożliwia osiągnięcie dalej idących skutków prawnych²⁰. Ze względu na charakter sankcji wadliwości postępowanie w przedmiocie

¹⁹ Zob. B. Adamiak [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017, s. 347.

²⁰ Zob. M. Jaśkowska [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Jaśkowska, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 828–830.

stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej powinno w aspekcie temporalnym i procesowym wyprzedzać inne dostępne tryby kontroli. Reguła ta znajduje zastosowanie również w odniesieniu do hipotetycznego zbiegu postępowania w toku instancji z trybem nadzwyczajnym. W tym przypadku ochrona preferencji jednostki inicjującej postępowanie nadzwyczajne z pominięciem toku instancji determinuje treść reguły kolizyjnej²¹. Pierwszeństwo postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności ma zatem wymiar nie tylko funkcjonalny, lecz także czasowy. Ocena przyjętej w art. 26 ust. 1 u.s.z.u.s. reguły kolizyjnej wymaga uwzględnienia dalszych okoliczności, takich jak sekwencja (kolejność) postępowań oraz rodzaj sankcji stosowanej w pozostających w zbiegu trybach weryfikacji. Ustawodawca koreluje następcze wszczęcie postępowania kontrolnego przez Komisję z zawieszeniem *ex lege* każdego postępowania administracyjnego. Taki układ procesowy nie stanowi bynajmniej ekstraordynaryjnego rozwiązania. Niemniej jednak ocena racjonalności rozwiązania z art. 26 ust. 1 u.s.z.u.s. wymaga uwzględnienia również charakteru sankcji wadliwości stosowanej w danym trybie. Przerwanie ciągłości uprzednio wszczętego postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji reptrywizacyjnej, względnie jej kontroli instancyjnej, byłoby z punktu widzenia ekonomii procesowej uzasadnione tylko wówczas, gdy kompetencje orzecznicze Komisji umożliwiałyby osiągnięcie dalej idących skutków prawnych. Analiza treści art. 29 u.s.z.u.s. uzasadnia twierdzenie, że kompetencje Komisji mają charakter kasatoryjno-reformatoryjny²² z elementami właściwymi dla postępowania odwoławczego²³. Ponadto zakres kontroli jest limitowany treścią art. 30 u.s.z.u.s. Racji dla przyznania w omawianym układzie prymatu postępowaniu rozpoznawczemu przed Komisją należy upatrywać w jej *sui generis* zewnętrznym charakterze oraz ekstraordynaryjnym wymiarze kompetencji orzeczniczych. Wypada wspomnieć, że

²¹ Zob. wyrok NSA z 4.11.2016 r., II OSK 161/15, LEX nr 2190744.

²² W piśmiennictwie wskazuje się, że uprawnienia decyzyjne Komisji mają charakter „hybrydowy” – zob. W. Chróścielewski, *Niektóre zagadnienia...*, s. 22.

²³ Ustawodawca z dnia 14.03.2018 r. rozszerzył normatywny katalog orzeczeń Komisji o możliwość stwierdzenia nieważności weryfikowanej decyzji (art. 29 ust. 1 pkt 3a u.s.z.u.s.) oraz nieznaną w polskim porządku prawnym decyzję kasacyjną z elementem perspektywnego oddziaływania na toczące się postępowanie (art. 29 ust. 1 pkt 2a u.s.z.u.s.).

ustawodawca konsekwentnie hołduje **zasadzie pierwszeństwa** postępowania rozpoznawczego przed wszystkimi wewnątrzadministracyjnymi trybami weryfikacji ostatecznych decyzji administracyjnych. Zarazem sekwencja inicjowanych postępowań wydaje się irrelevantna. W omawianej ustawie wprowadzono bowiem także mechanizm zapobiegający wszczynaniu postępowań administracyjnych nadzwyczajnych z pominięciem Komisji. Rozwinięcia powyższej argumentacji upatrywać należy na gruncie art. 16a–16b u.s.z.u.s., statuujących obowiązek prokuratora, który wniósł sprzeciw w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego od ostatecznej decyzji administracyjnej, zawiadomienia o tym fakcie Komisji. Jednocześnie ustawodawca nie uchyla skutków podjętej przez prokuratora czynności. Tym samym na zasadach ogólnych wniesiony przez prokuratora sprzeciw skutkować będzie wszczęciem przez właściwy organ postępowania z urzędu. Reguła dekodowana z treści art. 26 w zw. z art. 16a ust. 1 u.s.z.u.s. implementuje mechanizm polegający na konwersji sprzeciwu prokuratorskiego w niewiążące żądanie zainicjowania postępowania rozpoznawczego przez Komisję. Zarazem uprzednia zawisłość sprawy weryfikacyjnej przed organami administracji publicznej jest irrelevantna. Prokurator z dniem wszczęcia postępowania przez Komisję partycypuje w procesie weryfikacji decyzji reprivatyzacyjnej na prawach strony. W świetle powyższych przepisów można w pewnym uproszczeniu przyjąć, że **ustawodawca na niwie administracyjnej statuuje *de facto* wyłączną kompetencję do weryfikacji decyzji reprivatyzacyjnych przez Komisję.**

W naszym przekonaniu ustawodawca na gruncie określonych kategorii spraw weryfikacyjnych, zwłaszcza z wyraźnie zakreślonymi momentami „historycznymi”, rzeczywiście powinien wprowadzić jednolite formy kontrolne pozwalające rozstrzygnięcie w ramach kompozytowego postępowania zarówno kwestii dalszego obowiązywania aktu (sprawa administracyjna typu weryfikacyjnego), konkretyzacji uprawnień i obowiązków podmiotu zewnętrznego (sprawa administracyjna), jak i w przedmiocie ewentualnej kompensacji szkód, tak w aspekcie indywidualnym, jak również zbiorowym. Zasadne zdaje się zatem oparcie mechanizmu weryfikacji ostatecznych aktów administracyjnych o doniosłym wymiarze społecznym na następujących założeniach wyjściowych:

- 1) kompleksowej weryfikacyjno-merytorycznej treści normy odniesienia;
- 2) mieszanym substracie osobowym organu o kompetencji szczególnej obejmującym przedstawicieli każdej z podzielonych władz czy też w wariantcie zredukowanym – prawników (niekoniecznie sędziów) obok przedstawicieli władzy ustawodawczej oraz wykwalifikowanego korpusu urzędniczego;
- 3) szerokim dostępem do sądu administracyjnego²⁴;
- 4) bezwzględnym zakazie dalszej weryfikacji skontrolowanego przez sąd aktu administracyjnego stabilizującego stan prawny na wybranym odcinku regulacji administracyjnoprawnej.

3. Czasowo nieskrępowana dopuszczalność unieważniania decyzji restrykcyjnych – uwagi podsumowujące

Podsumowując dotychczasowe rozważania, wypada podjąć próbę rozstrzygnięcia dylematu związanego z tym, czy w sytuacji, gdy Komisja stwierdza nieważność decyzji restrykcyjnej bądź postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 k.p.a., to zakresem tej normy odsyłającej do regulacji kodeksowej objęty jest wyłącznie wspomniany § 1, czy może również inne przepisy proceduralne wyznaczające ramy przedmiotowego trybu weryfikacyjnego. W naszej ocenie należy się przychylić do twierdzenia pierwszego, bowiem skoro ustawodawca wykreował nowy typ postępowania weryfikacyjnego typu kompozytowego (hybrydowego) przed Komisją do spraw restrykcji nieruchomości warszawskich, to postępowanie to zyskało byt autonomiczny. Kodeksowe podstawy stwierdzenia nieważności zostały włączone (inkorporowane) do tego postępowania za sprawą art. 29 ust. 1 pkt 3a u.s.z.u.s. jako element wewnątrzadministracyjnej normy odniesienia – analogicznie jak w przypadku postępowania

²⁴ Istotnie nowelizacja Kodeksu w zakresie dotyczącym trybu stwierdzenia nieważności implikuje wątpliwości związane z adekwatnym dostępem jednostki do sądu; zob. także J. Forystek, *Nowelizacja...*, s. 33–34.

sądowoadministracyjnego. Tym samym postępowanie rozpoznawcze przed Komisją nie może być kwalifikowane w kategoriach postępowania administracyjnego odrębnego, a tylko jako jedna z procedur służących ingerencji w ukształtowane stosunki administracyjnoprawne, a o których jest mowa w art. 163 k.p.a.²⁵ Jedyne w pewnym uproszczeniu można argumentować, że art. 29 u.s.z.u.s. stanowi *lex specialis* względem art. 156 k.p.a.²⁶ Należałoby raczej przyjąć, że postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności, czy to normowane wyłącznie przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, czy też jedynie w zakresie nieuregulowanym w przepisach odrębnych, oraz postępowanie rozpoznawcze przed Komisją **stanowią dwa autonomiczne typy postępowań weryfikacyjnych, które łączy jedynie to, że na obu drogach ochrony prawnej taka sama okoliczność (wadliwość) może skutkować ingerencją w moc wiążącą w czasie decyzji.**

Wnioski te zdają się znajdować także potwierdzenie w tym, że Komisja ze względu na preponderancję interesu ponadindywidualnego oraz nową treść normy odniesienia jest władna derogować z obrotu prawnego każdą decyzję reprivatyzacyjną, zarówno ze względów legalnościowych, celowościowych, jak i nawet społecznych, a które to kryteria trybowni nieważnościowemu jurysdykcyjnemu bynajmniej znane nie są. Warto przy tym podkreślić – a co zdaje się, zostało wykazane w niniejszym przyczynkarskim opracowaniu – ustawowo zadekretowane pierwszeństwo i ekskluzywny charakter postępowania Komisji przed trybami wewnątrzadministracyjnymi, w tym trybem nieważnościowym. Oznacza to, że ustawa z 11.08.2021 r. w związku z brakiem normatywnych zmian w ustawie o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa nie objęła zakresem normowania problematyki nieruchomości warszawskich, czyniąc zatem aktualnym pytanie

²⁵ Zob. W. Chróścielewski, *Niektóre zagadnienia...*, s. 15; P. Ostojski, *Czy sąd administracyjny może odmówić zastosowania ustawy? Studium przypadku*, Prok. i Pr. 2022/4, s. 114.

²⁶ A. Dalkowska, J. Daros-Pawlyta, D. Nejbert, A. Pawlyta, K. Rzęsiewicz [w:] M. Boczkowska, S. Kaleta, M. Koziół, B. Mykietyn-Furca, P. Włodarczyk, A. Dalkowska, J. Daros-Pawlyta, D. Nejbert, A. Pawlyta, K. Rzęsiewicz, *Szczególne zasady...*, LEX 2018, art. 29, nb 21.

o równość sytuacji prawnej innych właścicieli nieruchomości, których kompensacja w imię racji sprawiedliwości dziejowej niewątpliwie powinna być zapewniona. Praktyczną tego konsekwencję stanowić będzie dopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnej doręczonej lub ogłoszonej przed dziesięciu laty, jak również dopuszczalne jest wszczęcie postępowania rozpoznawczego względem decyzji reprivatyzacyjnej doręczonej lub ogłoszonej przed trzydziestu laty. Powyższe stanowiłoby konsekwencję niestosowania w postępowaniu przed Komisją ani art. 156 § 2, ani też art. 158 § 3 k.p.a.²⁷

W tym kontekście jednak warto rozważyć, czy aby zrekonstruowanego mechanizmu weryfikacji nie zakłóca treść art. 38 ust. 1 u.s.z.u.s. statuującego nakaz odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach nieuregulowanych. Jest to typowa dla polskiego ustawodawcy technika²⁸ budowy trybu procedowania przez organy administracji publicznej. W zakresie dotyczącym elementu kompetencji weryfikacyjnej Komisji statuującej obowiązek zaingerowania w obowiązywanie decyzji reprivatyzacyjnej poprzez stwierdzenie nieważności odpowiedź jest przecząca, a to ze względu na wyraźne uchylenie przez ustawodawcę stosowania art. 156 § 2 k.p.a. w postępowaniu w sprawie. Natomiast w przypadku przedawnienia na podstawie art. 158 § 3 k.p.a. ogólnej kompetencji do wszczęcia i kontynuowania postępowania w sprawie jednoznaczna odpowiedź może implikować trudności. Otóż dostępne są co najmniej dwa rozwiązania. Z jednej strony możemy argumentować, że norma dekodowana z art. 38 ust. 1 u.s.z.u.s. w zw. z art. 158 § 3 k.p.a. uzyskuje następującą treść: jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji reprivatyzacyjnej upłynęło trzydzieści lat, nie wszczyna się postępowania rozpoznawczego, chy-

²⁷ Na marginesie warto odnotować interesujące, acz dyskusyjne rozumienie art. 158 § 3 k.p.a. jako przedawnienia kompetencji do wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności *sensu stricto*, a więc trybu, skutkiem przeprowadzenia którego jest derogacja aktu z obrotu; zob. J. Forystek, *Nowelizacja...*, s. 23. Ze względu na treść art. 29 ust. 1 pkt 3a–4, art. 38 ust. 1 u.s.z.u.s. kwestia ta nie jest istotna z punktu widzenia funkcjonowania Komisji, a to dlatego, że czas *per se*, ale już nie skutki jego upływu, nie może oddziaływać na treść decyzji podejmowanych przez ten organ.

²⁸ Także na ten temat Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 76–77.

ba że decyzja ta nie jest dotknięta wadą z art. 156 § 1 k.p.a. Z drugiej strony w myśl paremii *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali* wskutek nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego nie nastąpiła derogacja normy statuującej czasowo nieskrępowaną możliwość weryfikacji decyzji reprivatyzacyjnych przez Komisję. Druga z opcji interpretacyjnych wydaje się bardziej przekonująca. Zgodnie z ustaleniami poczynionymi w poprzedzających częściach opracowania ustawodawca poprzez erygowanie Komisji oraz wprowadzenie specjalnego trybu postępowania dążył *de facto* do wyłączenia jednej kategorii decyzji administracyjnych (tu: reprivatyzacyjnych) z ogólnego reżimu weryfikacji. Można więc argumentować, że regulacja normująca zasady wszczęcia, przebieg i zakończenie postępowania rozpoznawczego będzie odporna na treściowe modyfikacje analogicznych instytucji w Kodeksie. Warto mieć na uwadze także to, że ustawodawca w treści art. 38 ust. 1 u.s.z.u.s. statuuje nakaz fragmentarycznego i uzupełniającego stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Skoro tak, to też normą ekskluzywnie (wyłącznie) normującą wszczęcie postępowania rozpoznawczego przed Komisją pozostanie ta dekodowana z art. 15 w zw. z art. 16 u.s.z.u.s. niezależnie od tego, jaki typ wadliwości uprawdopodobniał zainicjowanie procedury weryfikacyjnej.

Rekapitułując wątki jakże pobieżnie w tym opracowaniu poruszane, należy przyjąć, że kwestia uchylenia podstaw do ingerencji w moc wiążącą w czasie decyzji ze względu na upływ czasu warunkowana jest typem sprawy weryfikacyjnej²⁹, jak również tym, czy i w jakim zakresie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w określonym przypadku będą znajdować zastosowanie. Wyłączenie przez ustawodawcę Komisji oraz kompetencji weryfikacyjnych jej poruczonych z ogólnego mechanizmu ingerencji w trwałość decyzji uzasadnia wnioszek o tym, że procedura ta nabyła *sui generis* odporność na zmiany w Kodeksie postępowania administracyjnego, w tym te dotyczące czasowych granic

²⁹ Zob. także M. Winceniak, *Znacznym wpływem...*, s. 69, który wskazuje na trudności związane z ustaleniem jednego, uniwersalnego maksymalnego terminu stwierdzenia nieważności decyzji właśnie ze względu na ich zróżnicowany pod względem przedmiotowym charakter.

realizacji kompetencji weryfikacyjnych, zarówno ogólnych, jak i szczególnych, przyjmujących formę unieważnienia aktu administracyjnego.

Bibliografia

- Adamiak B. [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017
- Chróścielewski W., *Niektóre zagadnienia związane z funkcjonowaniem Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” ZNSA 2018/1
- Dalkowska A., Daros-Pawlyta J., Nejbert D., Pawlyta A., Rzęsiewicz K. [w:] M. Boczkowska, S. Kaleta, M. Koziół, B. Mykietyn-Furca, P. Włodarczyk, A. Dalkowska, J. Daros-Pawlyta, D. Nejbert, A. Pawlyta, K. Rzęsiewicz, *Szczególne zasady usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX 2018, art. 29
- Firlus J.G., *Normatywne reguły eliminowania dwutorowości kontroli ostatecznych decyzji administracyjnych – w kierunku zasady pierwszeństwa wewnątrzadministracyjnego trybu weryfikacji* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018
- Forystek J., *Nowelizacja administracyjnego postępowania nieważnościowego a kwestia dochodzenia odszkodowania za bezprawie władzy państwowej*, „Palestra” 2022/5
- Gołaszewski P., *Umorzenie postępowania administracyjnego z mocy prawa – uwagi na marginesie nowelizacji art. 156 i 158 Kodeksu postępowania administracyjnego*, MoP 2022/16
- Jaśkowska M. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Jaśkowska, A. Wróbel, Warszawa 2013
- Kmiecik Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014
- Ostojski P., *Czy sąd administracyjny może odmówić zastosowania ustawy? Studium przypadku*, Prok. i Pr. 2022/4
- Polish law on property stolen by Nazis angers Israel, <https://www.bbc.com/news/world-europe-58218750> (dostęp: 1.09.2022 r.)
- Przybyś P. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2021
- Pytlewska-Smółka M., *Decyzje i postanowienia Komisji do spraw Reprivatyzacji Nieruchomości Warszawskich jako podstawy wpisów w księgach wieczystych*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2018/3

System Prawa Administracyjnego, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017

Wanat Z., *Poland's restitution law sparks row with Israel and the US*, <https://www.politico.eu/article/poland-parliament-restitution-law-property-compensation-nazi-communists/> (dostęp: 1.09.2022 r.)

Wincenciak M., *Znaczny upływ czasu jako okoliczność wyłączająca stwierdzenie nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa*, „Forum Prawnicze” 2021/1(63)

Orzecznictwo

Wyrok TK z 12.05.2015 r., P 46/13, OTK-A 2015/5, poz. 62

Wyrok NSA z 4.11.2016 r., II OSK 161/15, LEX nr 2190744

Postanowienie NSA z 5.10.2017 r., I OW 178/17, LEX nr 2365061

Agata Cebera [ORCID: 0000-0002-7921-8779] – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Postępowania Administracyjnego.

Jakub G. Firlus [ORCID: 0000-0002-5360-1833] – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Postępowania Administracyjnego.

Marcin Kamiński

ROZWÓJ KONCEPCJI PARTYCYPACJI W PROCEDURACH ADMINISTRACYJNYCH. PRAWO ADMINISTRACYJNE PROCESOWE W SŁUŻBIE JEDNOSTKI I WSPÓLNOTY

1. Procedury administracyjne w ujęciu generacyjnym i pojęciowym

W teorii prawa administracyjnego procesowego za utrwalony należy uznać pogląd o istnieniu podstaw do wyróżnienia trzech zasadniczych generacji procedur administracyjnych¹. Pogląd ten bazuje na przyjęciu pewnego modelu teoretycznego postępowania administracyjnego, który wraz z rozwojem określonych koncepcji teoretycznych, w tym

¹ J. Barnes, *Introduction. Reform and Innovation of Administrative Procedure* [w:] *Transforming Administrative Procedure*, red. J. Barnes, Seville 2008, s. 15 i n.; J. Barnes, *Towards a third generation of administrative procedure* [w:] *Comparative Administrative Law*, red. S. Rose-Ackerman, P.L. Lindseth, Cheltenham–Northampton 2013, s. 342 i n.; Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 53–54; Z. Kmiecik, *Współczesna formuła ochrony interesów w prawie administracyjnym (aspekt procesowy)*, ZNSA 2015/2, s. 13 i n.; Z. Kmiecik, *Idea procedur administracyjnych trzeciej generacji (na przykładzie postępowania w sprawach dofinansowania projektów w ramach programów operacyjnych)*, PiP 2015/5, s. 3 i n.; M. Kamiński, *Procedury administracyjne trzeciej generacji a transformacje struktur administracji publicznej i metod regulacji administracyjnoprawnej* [w:] *Struktury administracji publicznej. Metody. Ogniwa. Więzi*, t. I, red. A. Mezglewski, Rzeszów 2016, s. 289–306.

teorii związanych z proceduralnym ujęciem cyklu polityki publicznej oraz praw procesowych przyszłych adresatów aktów administracyjnych niejurysdykcyjnych, oraz prawa pozytywnego, zaczął ewoluować w kierunku szerokiego rozumienia tego pojęcia².

Uznanie w nauce obcej i polskiej zyskała zatem nie tylko kategoria pojęciowa postępowań administracyjnych *sensu largo*³, lecz także nowe pojęcie – postępowań administracyjnych *sensu largissimo*⁴. Podejścia te są konsekwencją przyjęcia tzw. inkluzywnej wersji znaczeniowej pojęcia postępowania administracyjnego, która nawiązuje z jednej strony do specyfiki konkretyzowanych lub realizowanych w określonych procedurach norm prawa administracyjnego, z drugiej zaś – do samego charakteru ustrojowego organu wykonującego własne kompetencje proceduralne. W związku z tym jako uzasadnioną teoretycznie i badawczo można ocenić próbę pojęciowego nałożenia na koncepcję trzech generacji procedur administracyjnych innego trójpodziału kategoryjnego, dla którego zasadniczymi kryteriami dyferencjacji są cechy istnienia, formy lub stopnia konkretyzowalności norm prawnoadministracyjnych w ramach danej procedury administracyjnej oraz samodzielności konkretyzacyjnej procedur⁵.

W ramach powyższego ujęcia postępowaniami administracyjnymi *sensu stricto* i tym samym procedurami administracyjnymi pierwszej generacji są – co oczywiste – procedury administracyjne jurysdykcyjne,

² Por. np. S. Shapiro, E. Fisher, W. Wagner, *The Enlightenment of Administrative Law: Looking Inside the Agency for Legitimacy*, „Wake Forest Law Review” 2012/47, s. 463 i n.

³ Por. np. A. Matan, *Postępowanie administracyjne jako przedmiot regulacji prawa administracyjnego procesowego* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. I, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, Warszawa 2017, s. 178 i n.; T. Woś [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 42 i n.; T. Siegel, *Europäisierung des Öffentlichen Rechts. Rahmenbedingungen und Schnittstellen zwischen dem Europarecht und dem nationalen (Verwaltungs-) Recht*, Tübingen 2012, s. 67–69; H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2011, s. 487.

⁴ M. Kamiński, *Postępowania administracyjne niejurysdykcyjne na tle procesów konkretyzacji i realizacji norm prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. IV, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, Warszawa 2021, s. 936.

⁵ M. Kamiński, *Postępowania administracyjne niejurysdykcyjne...*, s. 937 i n.

wzorowane na modelu sądowego stosowania prawa oraz bazujące na tendencji judycjalizacyjnej w obszarze norm prawa administracyjnego procesowego⁶. Do postępowań administracyjnych *sensu largo* należy natomiast zaliczyć nie tylko typowe procedury administracyjne regulacyjne (uznawane za modelowe dla tzw. procedur drugiej generacji), bazujące na legislacyjnym modelu konkretyzacji prawa, lecz także inne postępowania administracyjne niejurysdykcyjne, w których dokonuje się władczej albo niewładczej konkretyzacji norm prawa administracyjnego (np. postępowania planistyczne, postępowania w sprawie wydawania aktów administracyjnych generalnych, procedury kontrolne i nadzorcze, procedury konsensualne i kontraktowe)⁷.

Procedury administracyjne związane z procesami realizacji polityki publicznej i niemające charakteru procedur regulacyjnych, wchodząc w skład zbioru postępowań administracyjnych w sensie szerokim, nie są procedurami drugiej generacji. Procedury te stanowią najczęściej fragment trzeciej fazy rozwojowej procedur administracyjnych (tzw. procedury trzeciej generacji). Ta ostatnia generacja jest związana z procesami intensywnego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, różnych form partycypacji obywateli w kształtowaniu polityki publicznej i podejmowaniu rozstrzygnięć w sprawach publicznych, rozwojem kolejnych generacji praw człowieka i obywatela, procesami integracyjnymi i globalizacyjnymi oraz tendencjami prywatyzacyjnymi w sektorze publicznym. Typowe dla tego rodzaju procedur jest łączenie elementów procesów stanowienia i stosowania prawa, tworzenie instytucji lub rozwiązań procesowych o charakterze mieszanym (regulacyjno-aplikacyjnym), współwystępowanie wiążących (*hard law*) i niewiążących (*soft law*) standardów regulacyjnych, wzrost znaczenia metod niewładczej regulacji stosunków administracyjnoprawnych (np. metod opartych na konsensusie, porozumieniach lub umowach administracyjnych, kooperacji

⁶ Szersze uwagi M. Kamiński, *Kierunki przekształceń struktury podmiotowej postępowania administracyjnego na tle nowych formuł uczestnictwa w procedurach trzeciej generacji* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 397 i n.

⁷ M. Kamiński, *Postępowania administracyjne niejurysdykcyjne...*, s. 937–941 oraz cytowana tam literatura.

zadaniowej lub informacyjnej)⁸. Nie powinno zatem budzić zastrzeżeń terminologicznych lub teoretycznych określanie tych procedur mianem „administracyjnych procedur hybrydalnych” lub „procedur realizacji polityki administracyjnej (publicznej)”⁹.

W związku z powyższym można uznać, że część procedur hybrydalnych mieści się w zakresie postępowań administracyjnych *sensu largo*, natomiast część może zostać zaliczona do trzeciej (najszerzej) kategorii postępowań administracyjnych określanej mianem „postępowań administracyjnych *sensu largissimo*”¹⁰. Procedury hybrydalne – w ujęciu teoretycznym – odpowiadają w najszerszym zakresie istocie „administracyjnego modelu” stosowania prawa i w tym sensie stanowią administracyjnoprawnie zorientowany wzorzec proceduralny¹¹, niezależny do wzorców legislacyjnych i judykacyjnych. Tego rodzaju nowy wzorzec „ma umożliwić osiągnięcie pełnego cyklu” polityki publicznej¹².

Pojęcie „cykl polityki” (*policy cycle*) jest najczęściej identyfikowane z idealizacyjnym modelem procesu realizacji polityki publicznej, który jest zbudowany z kilku zasadniczych etapów. Etapy te nie tworzą linearnego i sekwencyjnego porządku, lecz przyjmują postać struktury cyrkularnej, ciągłego, niedefinitywnego i powtarzalnego mechanizmu planowania, formułowania i realizacji polityki publicznej. Wyróżnia

⁸ Por. np. E. Schmidt-Assmann, *Verwaltungsrechtliche Dogmatik: eine Zwischenbilanz zu Entwicklung, Reform und künftigen Aufgaben*, Tübingen 2013, s. 67 i n.; W. Hoffmann-Riem, *Verwaltungsrecht in der Entwicklung* [w:] *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, red. J.P. Terhechte, Baden-Baden 2011, s. 138 i n.; J.P. Schneider, *Kooperative und konsensuale Formen administrativer Entscheidungsprozesse* [w:] *Vom Hoheitsstaat zum Konsensualstaat. Neue Formen der Kooperation zwischen Staat und Privaten*, red. K.E. Schenk, D. Schmidtchen, M.E. Streit, Tübingen 1996, s. 83; D.M. Trubek, P.M. Cottrell, M. Nance, „Soft Law”, „Hard Law” and European Integration: Toward a Theory of Hybridity [w:] *New Governance and Constitutionalism in Europe and the US*, red. J. Scott, G. de Búrca, Oxford 2006, s. 65–107.

⁹ M. Kamiński, *Mechanizm i granice weryfikacji sądowoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016, s. 771 i n.; M. Kamiński, *Procedury administracyjne...*, s. 291 i n.

¹⁰ M. Kamiński, *Postępowania administracyjne niejurysdykcyjne...*, s. 936.

¹¹ Por. E. Rubin, *It's Time to Make the Administrative Procedure Act Administrative*, „Cornell Law Review” 2003/1/89, s. 95 i n., s. 146 i n.

¹² Z. Kmiecik, *Współczesna formuła...*, s. 14.

się etapy ustalania programu politycznego działania (*political agenda-setting*), formułowania celów i kierunków polityki (*policy formulation*), podejmowania decyzji (*policy decision making*), wdrażania decyzji (*policy implementation*) oraz oceny procesu realizacji polityki (*policy evaluation*)¹³. Określone procedury administracyjne mogą zostać wkomponowane tylko w niektóre etapy „cyklu realizacyjnego” danej polityki publicznej (np. w etap podejmowania decyzji „politycznych” rozumianych jako rozstrzygnięcia problemów danej polityki publicznej w drodze wydania aktu obowiązującego wewnątrz lub zewnątrz) lub występować na wszystkich etapach tego cyklu.

W nauce prawa administracyjnego trafnie wskazuje się, że procedury hybrydalne związane z realizacją polityki administracyjnej nie mają ściśle wyznaczonej pozycji w strukturze procesu pełnej konkretyzacji i realizacji regulacji administracyjnoprawnej. Nie podlegają więc definitywnemu przyporządkowaniu do sfery stanowienia lub stosowania prawa administracyjnego. Cecha ta sprawia, że procedury trzeciej generacji mają bardziej wymiar horyzontalny, wykraczając poza typowy łańcuch wertykalnej delegacji kompetencyjnej do konkretyzacji prawa administracyjnego. Procedury realizacji polityki publicznej mogą mieć charakter samodzielnych procedur stanowienia lub stosowania prawa albo mogą pojawić się jako niesamodzielny element składowy lub swoiste przedpole albo „wykonawcze dopełnienie” dla właściwych procedur regulacyjnych lub jurysdykcyjnych, stanowiąc uprzednie albo następcze procedury pomocnicze lub uzupełniające względem procesów stanowienia, stosowania lub wykonywania norm prawa administracyjnego¹⁴.

2. Pojęcie partycypacji administracyjnoprawnej i jej typy

Rozwojowi kolejnych generacji procedur administracyjnych towarzyszyły przekształcenia koncepcji zakresu podmiotowego postępowań w sprawach administracyjnych *sensu largo*. Tradycyjny paradygmat

¹³ M. Kamiński, *Kierunki przekształceń...*, s. 399.

¹⁴ M. Kamiński, *Kierunki przekształceń...*, s. 400 i n.

dwupodziału podmiotowego postępowań administracyjnych jurysdykcyjnych (organ prowadzący postępowanie jako podmiot czynny oraz strony postępowania i podmioty na prawach strony jako podmioty bierne) stopniowo zaczął ewoluować w kierunku koncepcji szerokiej partycypacji podmiotów administrowanych w postępowaniach administracyjnych pierwszej, drugiej i trzeciej generacji. Również sam zakres partycypacji w procedurach administracyjnych przeszedł znamiennej ewolucję¹⁵.

Pojęcie partycypacji proceduralnej w sferze stosunków administracyjnoprawnych jest elementem składowym szerszego pojęcia partycypacji podmiotów publicznych i niepublicznych w podejmowaniu szeroko rozumianych rozstrzygnięć administracyjnych¹⁶. „**Partycypacja administracyjnoprawna**”, jako zbiorcze określenie różnych form i metod uczestnictwa podmiotów administracyjnych i podmiotów administrowanych w procesach konkretyzacji lub realizacji treści norm prawa administracyjnego przez podmioty kompetencji administracyjnych, może być rozważana na różnych poziomach oraz etapach „rozwijania” i „wdrażania” regulacji administracyjnoprawnej. W literaturze wyróżnia się dwie zasadnicze formy partycypacji – **współdziałanie** oraz **współdecydowanie**. Forma pierwsza – jako szersza – jest związana z udziałem podmiotów administrowanych, organów administracji publicznej, podmiotów reprezentujących instytucje lub gremia specjalistyczne (np. komitety doradcze, rady, komisje) oraz rzeczników interesu publicznego lub zbiorowego w procedurach stanowienia lub stosowania norm prawa administracyjnego, natomiast forma druga jest utożsamiana z aktami współdziałania organów administracji publicznej *sensu largo* w podejmowaniu rozstrzygnięć przez inne organy¹⁷.

¹⁵ Zob. poniżej pkt 3 rozważań.

¹⁶ W. Schmitt Glaeser, *Partizipation an Verwaltungsentscheidungen* [w:] *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Heft 31, *Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat. Partizipation an Verwaltungsentscheidungen*, red. P. Lerche, Berlin–New York 1973, s. 182 i n.

¹⁷ M. Kamiński, *Postępowania administracyjne konsultacyjne, koordynacyjne i ko-laboratywne* [w:] *System...*, t. IV, red. A. Matan, s. 1294 oraz cytowana tam literatura.

Na powyższy dwupodział nakłada się szersza perspektywa źródeł i charakteru partycypacji. W zależności od charakteru norm będących źródłem kompetencji i uprawnień partycypacyjnych oraz skutków prawnych aktu partycypacji można w ramach ogólnej partycypacji administracyjno-prawnej wydzielić typologicznie **partycypację ustrojowoprawną**, **partycypację materialnoprawną** oraz **partycypację proceduralną**.

Partycypacja ustrojowoprawna¹⁸ polega na uczestnictwie organów administracji publicznej (podmiotów publicznych) w procesie wykonywania zadań publicznych lub kompetencji publicznych¹⁹ przypisanych innym organom. Może ona przyjąć formy współwykonywania kompetencji (np. kompetencji prawodawczej), stanowczych albo niestanowczych aktów współdziałania ustrojowego (np. uzgodnień lub opinii w procedurach regulacyjnych) lub wspólnych działań konsultacyjnych i koordynacyjnych (np. konsultacji projektów strategii, koncepcji, polityk).

Inny charakter ma partycypacja materialnoprawna²⁰. Polega ona na uczestnictwie indywidualnych lub zbiorowych podmiotów administrowanych w procesach wykonywania kompetencji lub zadań publicznych przyporządkowanych do właściwych organów administracji publicznej. W tym sensie partycypacja ma charakter podmiotowo zewnętrzny. Typowymi formami partycypacji materialnoprawnej są prawo do per-

¹⁸ Podstawą kwalifikacji tego rodzaju partycypacji jako „ustrojowoprawnej” jest charakter podmiotów uczestniczących w wykonywaniu zadań i kompetencji administracyjnoprawnych. Partycypacja podmiotów administracyjnych – niezależnie od ich materialnoprawnej lub procesowej treści – jest zawsze konsekwencją obowiązywania określonych norm kompetencyjnych o charakterze ustrojowym, które upoważniają podmioty systemu administracji publicznej do partycypowania w zadaniach lub kompetencjach innych podmiotów tego systemu.

¹⁹ W tym sensie partycypacja ustrojowoprawna może mieć również charakter materialnoprawny i proceduralny, jeśli dany organ uczestniczy w procesie wykonywania kompetencji regulacyjnych lub jurysdykcyjnych przypisanych do innego organu, a jego stanowisko ma lub może mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia (np. uzgodnienie). Jednocześnie sama procedura tego rodzaju partycypacji jest najczęściej prawnie uregulowana (zob. np. art. 106 k.p.a.).

²⁰ Jest to zatem ujęcie odmienne od przyjmowanej niekiedy w piśmiennictwie terminologii dokonującej podziału współdziałania organów na współdziałanie materialnoprawne i procesowe. Zob. np. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 83–84.

sonalnego udziału w składzie organów kolegialnych podejmujących rozstrzygnięcie (np. prawo do delegowania przedstawiciela samorządu zawodowego do składu organu kolegialnego) lub współdziałających w danej procedurze (np. w Komitecie Doradczym lub Komisji Opiniodawczej), prawo do wyrażenia stanowiska w procedurze konsultacyjnej, prawo do negocjowania projektu przyszłego rozstrzygnięcia regulacyjnego (np. w ramach amerykańskiej *negotiated rulemaking procedure*), prawo zainicjowania referendum²¹. Formami partycypacji materialnoprawnej – aczkolwiek nacechowanymi „dominantą proceduralną” – są także uprawnienia podmiotów administrowanych do bycia wysłuchanym lub czynnego uczestnictwa w postępowaniu (typowe dla postępowań jurysdykcyjnych), zgłaszania pisemnych uwag, zastrzeżeń, wniosków lub zarzutów w toku właściwej procedury (np. procedury uchwalenia aktu prawa miejscowego lub przyjęcia aktu generalnego) lub do publicznego wysłuchania przed właściwymi organami administracji.

Na tle partycypacji ustrojowoprawnej i materialnoprawnej zagadnienie partycypacji proceduralnej może być rozważane jako wtórny komponent tych kategorii partycypacji lub jako samodzielny rodzaj partycypacji administracyjnoprawnej. W tym pierwszym sensie uczestnictwo w wykonywaniu określonych zadań, kompetencji, obowiązków lub uprawnień administracyjnoprawnych ma miejsce w ramach określonych typów procedur administracyjnych (np. postępowań prawodawczych lub regulacyjnych), stanowiąc przejaw partycypacji ustrojowej lub materialnej (np. instytucja publicznego wysłuchania w ramach procedury prawodawczej). Sens drugi nadaje partycypacji proceduralnej znaczenie bardziej samoistne, gdyż może ona zastępować pozostałe dwa rodzaje partycypacji albo nad nimi dominować. Niezależnie zatem od możliwości pojmowania „partycypacji” w postępowaniu administracyjnym jako formy jego szerokiego „uspolecznienia” (w sensie rozszerzenia zakresu podmiotowego uczestnictwa w nim podmiotów administrowanych lub

²¹ Por. np. R.T. Bull, *Making the Administrative State „Safe for Democracy”: A Theoretical and Practical Analysis of Citizen Participation in Agency Decisionmaking*, „Administrative Law Review” 2013/3/65, s. 627 i n.

reprezentujących interes publiczny względnie interesy zbiorowe)²², istnieją podstawy, aby wyróżnić w zbiorze postępowań administracyjnych *sensu largo* oraz *sensu largissimo* odrębne procedury niejurysdykcyjne, których znamioną cechą jest konsultacyjny, koordynacyjny lub oparty na współpracy (współdziałaniu) charakter²³. Procedury tego rodzaju, zwane „administracyjnymi postępowaniami partycypacyjnymi”, można uznać za zasadniczą i w ścisłym tego słowa znaczeniu „formę” partycypacji proceduralnej, która funkcjonuje w sferze konkretyzacji (realizacji) stosunków administracyjnoprawnych o charakterze ustrojowym, proceduralnym lub materialnoprawnym albo na ich „przedpolu” lub obok powyższych stosunków, jako ich faza przygotowawcza (uprzednia), uzupełniająca lub dopełniająca (następcza)²⁴.

3. Fazy rozwojowe koncepcji partycypacji w procedurach administracyjnych

W dalszych rozważaniach analizie zostaną poddane zasadnicze fazy rozwojowe koncepcji partycypacji proceduralnej w prawie administracyjnym. Pojęcie to będzie rozumiane w sensie szerokim, obejmując nie tylko procesowe formy uczestnictwa uprawnionych podmiotów w postępowaniach administracyjnych jurysdykcyjnych i niejurysdykcyjnych, będące refleksem określonych podstaw ustrojowoprawnych lub materialnoprawnych, lecz także nowe formy udziału podmiotowego, których podstawa prawna wymyka się utrwalonemu lub rozłącznemu podziałom.

Jak już wspomniano, **pierwsza faza rozwojowa** postępowania administracyjnego oraz jego zakresu podmiotowego bazowała na **modelu judykacyjnym**. Odwołując się do wzorców postępowania sądowego, teoria i prawodawstwo w zakresie prawa administracyjnego procesowego ograniczały zakres podmiotowy bierny postępowań administracyjnych

²² Por. np. Z. Kmiecik, *Problemy i wyzwania partycypacji w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku społeczeństwa interesu prawnego*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017, s. 33 i n.

²³ M. Kamiński, *Postępowania administracyjne konsultacyjne...*, s. 1293 i n.

²⁴ Zob. reprezentatywne przykłady – M. Kamiński, *Postępowania administracyjne konsultacyjne...*, s. 1296–1303.

jedynie do tych podmiotów, których prawa lub interes prawny miały być lub mogły zostać dotknięte przez indywidualny akt administracyjny wydawany w tych postępowaniach. Proces judycjalizacji pojęć strony lub uczestnika postępowania administracyjnego ujawnił się najwyraźniej w orzecznictwie Trybunału Administracyjnego w Wiedniu (od 1875 r.)²⁵, a następnie został potwierdzony w austriackiej ustawie z 22.03.1925 r. o ogólnym postępowaniu administracyjnym²⁶. Partycypacja podmiotów administrowanych w ramach klasycznego podejścia (typowego dla europejskich kontynentalnych systemów prawnych) została zatem ujęta stosunkowo wąsko oraz oparta na zasadzie indywidualizacji interesu prawnego²⁷. Podobne podejście dominowało początkowo także w anglosaskich systemach prawnych, gdzie ochrona prawna została przyznana przede wszystkim podmiotom dotkniętym negatywnie skutkami aktu administracyjnego (*the adversely affected party*)²⁸.

Druga faza rozwoju koncepcji partycypacji postępowania administracyjnego wiązała się z wykształceniem **nowych modeli procedury administracyjnej**. W europejskiej nauce prawa administracyjnego procesowego uznanie zdobył pogląd, że kolejna generacja procedur administracyjnych jest ściśle związana z rozwojem legislacyjnego modelu proceduralnego²⁹. Należy jednak pamiętać, że nowe tendencje rozwojowe obejmowały nie tylko typowo prawodawcze procedury administracyjne (*administrative rulemaking procedures*), lecz także liczne procedury z zakresu tworzenia i kształtowania polityki administracyjnej (*administrative policymaking procedures*). Tendencje te znalazły swoje odzwierciedlenie już w latach 30. XX w. w pracach koncepcyjnych i legislacyjnych nad amerykańskim ustawodawstwem, wdrażających programy „Nowego

²⁵ Zob. np. L.K. Adamovich, B.Ch. Funk, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien–New York 1980, s. 293–294.

²⁶ *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 – AVG* (BGBl. Nr. 51/1991 mit den Änderungen).

²⁷ Zob. § 8 AVG: „Personen, die eine Tätigkeit der Behörde in Anspruch nehmen oder auf die sich die Tätigkeit der Behörde bezieht, sind Beteiligte und, insoweit sie an der Sache vermöge eines Rechtsanspruches oder eines rechtlichen Interesses beteiligt sind, Parteien”.

²⁸ Por. np. F. Davies, *Judicialization of Administrative Law: the Trail-Type Hearing and the Changing Status of the Hearing Officer*, „Duke Law Journal” 1977/2, s. 390.

²⁹ Zob. np. J. Barnes, *Towards a third generation...*, s. 342 i n.

Ładu" (*New Deal*). W tym okresie (1938 r.) rozpoczęto również prace nad projektem uchwalonej przez Kongres w 1946 r. federalnej ustawy o postępowaniu administracyjnym (*The Administrative Procedure Act/ APA*)³⁰. Właśnie w tej ostatniej ustawie uregulowano w sposób ramowy dwie zasadnicze kategorie administracyjnych procedur stanowienia reguł ogólnych (w tym procedur prawodawczych oraz z zakresu polityk publicznych)³¹: procedurę nieformalną (*the informal rulemaking*), nawiązującą do wzorców modelu legislacyjnego, w tym wymogów publicznego obwieszczenia projektu regulacji oraz umożliwienia zainteresowanym członkom społeczeństwa zgłaszania uwag („*notice-and-comment*” *rulemaking*), oraz procedurę formalną (*the formal rulemaking*), bazującą na modelu judykacyjnym i wymagającą zasadniczo przeprowadzania publicznej rozprawy (*public hearing*) dla zainteresowanych stron oraz utrwalenia wszystkich dowodów w aktach („*on-the-record*” *rulemaking*). Procedury *rulemaking* zakładały – po raz pierwszy na poziomie ogólnej federalnej kodyfikacji postępowania administracyjnego – szeroki udział w postępowaniach niejurysdykcyjnych społeczeństwa, w tym grup reprezentujących interesy zbiorowe lub uogólnione interesy społeczne poddane odpowiedniej indywidualizacji. W latach 60. XX w. nastąpiło dalsze wzmocnienie idei partycypacji społecznej w sprawach z zakresu implementacji polityk publicznych (w tym ochrony środowiska, zdrowia publicznego, programów socjalnych, ochrony konsumentów) zarówno w regulacjach ustawowych, jak i w orzecznictwie sądów federalnych³². W związku z tym doszło do wykształcenia się nowego wielobiegunowego (multipolarnego) i szerokiego modelu reprezentacji interesów prawnych w postępowaniu administracyjnym, w tym przede wszystkim interesu ogólnego (społecznego)³³. Podmiotami uprawnionymi do partycypacji w postępowaniach administracyjnych niejurysdykcyjnych – obok dotychczasowych podmiotów indywidualnie i bezpośrednio dotkniętych

³⁰ Zob. np. R.A. Elias, *The Legislative History of the Administrative Procedure Act*, „Fordham Environmental Law Review” 2016/27, s. 208 i n.

³¹ Zob. np. R.J. Pierce Jr., *Rulemaking and the Administrative Procedure Act*, „Tulsa Law Journal” 1996/2/32, s. 186 i n.

³² Zob. np. R.B. Stewart, *Administrative Law in the Twenty-First Century*, „New York University Law Review” 2003/2/78, s. 441 i n.

³³ Por. R.B. Stewart, *The Reformation of American Administrative Law*, „Harvard Law Review” 1975/8/88, s. 1717 i n.

przyszłymi skutkami prawnymi wydawanego aktu prawnego – stali się także potencjalnie i pośrednio „zainteresowani” członkowie grup społecznych lub reprezentanci organizacji społecznych, reprezentujący określone interesy zbiorowe (kolektywne) relewantne z punktu widzenia przedmiotu regulacji.

Powyższa tendencja rozwojowa zaznaczyła się także w europejskich systemach prawnych, obejmując początkowo procedury prawodawcze i regulacyjne, a następnie (ogólnie lub tylko w pewnym zakresie) postępowania administracyjne jurysdykcyjne. Transformacje pojmowania postępowania administracyjnego i jego zakresu podmiotowego okazały się szczególnie wyraźne w niemieckiej teorii prawa administracyjnego procesowego i tamtejszym ustawodawstwie federalnym. Rozwinięto tam koncepcję postępowania partycypacyjnego (*das Partizipationsverfahren*, *das Beteiligungsverfahren*), jako szczególnego rodzaju procedury administracyjnej związanej z szerokim udziałem społeczeństwa³⁴. Typowymi przykładami tego rodzaju procedur są procedura regulacyjna (*das Normsetzungsverfahren*), procedura planistyczna (*das Planungsverfahren*) lub postępowanie masowe (*das Massenverfahren*). Wzrost znaczenia zasady demokratycznej legitymizacji prawodawczych lub regulacyjnych aktów organów władzy wykonawczej oraz dążenie do optymalnej korelacji celów i interesów państwa oraz społeczeństwa sprzyjały afirmacji idei szerokiej partycypacji społecznej w tego rodzaju procedurach. Dotychczasowa separacja interesu publicznego (społecznego) i prywatnego oraz zasada ochrony proceduralnej wyłącznie indywidualnego interesu prawnego musiały ustąpić przed nową perspektywą ochrony prawnej. Społeczeństwu przyznano koncesjonowany normatywnie (w takich tylko granicach, w jakich ustawa to przewiduje) udział w wybranych procesach konkretyzacji dobra wspólnego lub interesu publicznego w ramach procedur administracyjnych³⁵. Formuła nowej partycypacji objęła przede wszystkim prawo członków określonych wspólnot

³⁴ Zob. np. E. Schmidt-Aßmann, *Der Verfahrensgedanke in der Dogmatik des öffentlichen Rechts* [w:] P. Lerche, W. Schmitt Glaeser, E. Schmidt-Aßmann, *Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie*, Heidelberg 1984, s. 23 i n.

³⁵ Por. W. Schmitt Glaeser, *Die Position der Bürger als Beteiligte im Entscheidungsverfahren gestaltender Verwaltung* [w:] P. Lerche, W. Schmitt Glaeser, E. Schmidt-Aßmann, *Verfahren als...*, s. 53 i n.

(np. wspólnot samorządowych), grup społecznych (np. konsumentów) lub organizacji społecznych (np. organizacji ekologicznych) albo ich przedstawicieli do żądania wszczęcia, dopuszczenia do udziału (ubiegania się o dopuszczenie do udziału) lub innej formy współdziałania w procedurach niejurysdykcyjnych (np. prawodawczych lub planistycznych) lub jurysdykcyjnych³⁶.

Dalszy rozwój koncepcji partycypacji proceduralnej w prawie administracyjnym został bezpośrednio skorelowany z określonymi przemianami strukturalnymi w administracji publicznej oraz nowacją i transformacją metod regulacji administracyjnoprawnej³⁷. **Trzecia faza** rozszerzania zakresu pojęcia partycypacji jest zatem rezultatem postępującego i ciągle niezakończonego procesu wdrażania w sferze materialnej i formalnej prawa administracyjnego z jednej strony idei Nowego Publicznego Zarządzania (*the New Public Management*), menedżeryzmu, responsywności i rozliczalności administracji publicznej, z drugiej zaś idei demokracji partycypacyjnej³⁸ oraz deliberatywnego i kolaboratywnego modelu polityki publicznej. Te ostatnie idee opierają się na założeniu, że celem procedur administracyjnych służących kształtowaniu lub wdrażaniu polityki publicznej (nie tylko procedur prawodawczych, regulacyjnych lub planistycznych, lecz także niektórych procedur jurysdykcyjnych – np. z zakresu realizacji programów operacyjnych lub finansowania projektów naukowo-badawczych) jest przede wszystkim wypracowanie optymalnych warunków lub przesłanek do podjęcia racjonalnego i akceptowalnego na gruncie określonych warunkowań wewnętrznych i zewnętrznych danej polityki rozstrzygnięcia³⁹. W związku z takim założeniem procedury administracyjne bazujące na **modelu deliberatywno-kolaboratywnym** musiały wprowadzić nowe formy partycypacji społecznej lub wzmocnić dotychczasowe, aby nie tylko wzrosło zaangażowanie społeczeństwa, jego miarodajnych grup

³⁶ Por. np. B.G. Mattarella, *Participation in Rulemaking in Italy*, „Italian Journal Public Law” 2010/2/2, s. 341 i n.; Z. Kmiecik, *Problemy i wyzwania partycypacji...*, s. 30 i n.

³⁷ Por. M. Kamiński, *Procedury administracyjne...*, s. 295 i n.

³⁸ Zob. np. T. Zittel, *Partizipative Demokratie und Politische Partizipation* [w:] *Demokratietheorie und Demokratieentwicklung*, red. A. Kaiser, T. Zittel, Wiesbaden 2004, s. 55–74.

³⁹ Por. M. Kamiński, *Postępowania administracyjne konsultacyjne...*, s. 1293 i n.

społecznych, organizacji obywatelskich lub pojedynczych interesariuszy w procesach konkretyzacji interesu publicznego (dobra wspólnego), lecz także aby podejmowane rozstrzygnięcia były efektem szerokiej dyskusji publicznej, dialogu i współpracy ze wszystkimi zainteresowanymi wspólnotami lub grupami społecznymi oraz – w razie potrzeby – negocjacji i konsensusu (np. negocjowanie reguł prawodawczych, ogólne porozumienia administracyjne)⁴⁰. Zbiór nowych form partycypacji proceduralnej⁴¹ nie jest zamknięty⁴². Do typowych form należą m.in. model publicznego obwieszczenia projektu aktu i społecznego zgłaszania do niego uwag (*model of notice and comment*), model referendalny lub konsultacyjny, model współdecydowania⁴³ (*das Mitentscheidungsmodell*, np. *the jury model*⁴⁴), model obywatelskich komitetów lub innych ciał doradczych, model delegacyjny (reprezentanci określonych grup lub organizacji społecznych albo określonych grup interesu są delegowani do udziału w składzie właściwego organu kolegialnego lub uczestniczą w czynnościach tego organu) bądź model negocjacyjny (*negotiated rulemaking model*)⁴⁵. Jednocześnie należy podkreślić, że charakterystyczne dla trzeciej fazy rozwoju koncepcji partycypacji proceduralnej w postępowaniach administracyjnych jurysdykcyjnych są: wzrost znaczenia proceduralizacji podstaw legitymacji strony postępowania, określone transformacje zakresu podmiotowego postępowania związane ze swoją „indywidualizacją” i agregacją ochrony interesu publicznego oraz dopuszczenie ochrony interesów zbiorowych jako etapu realizacji interesu publicznego⁴⁶.

⁴⁰ Zob. np. L.B. Bingham, *The Next Generation of Administrative Law: Building the Legal Infrastructure for Collaborative Governance*, „Wisconsin Law Review” 2010/10, s. 299 i n.

⁴¹ Jak już stwierdzono, formy te mogą mieć i najczęściej mają również wymiar materialnoprawny i ustrojowoprawny.

⁴² Por. np. R.T. Bull, *Making the Administrative State...*, s. 627 i n.

⁴³ R. Walter, *Partizipation an Verwaltungsentscheidungen* [w:] *Veröffentlichungen...*, red. P. Lerche, s. 153.

⁴⁴ R.T. Bull, *Making the Administrative State...*, s. 638–639.

⁴⁵ Zob. amerykańską ustawę federalną – the Negotiated Rulemaking Act (5 U.S.C. § 561–570).

⁴⁶ Por. M. Kamiński, *Kierunki przekształceń...*, s. 402–406.

Model deliberatywno-kolaboratywny jako najnowsza faza rozwoju procedur administracyjnych i partycypacji proceduralnej wykazuje ciągłą tendencję do wzrostu zakresu zastosowania w wielu systemach prawnych. Tendencja ta jest aktualna także w polskim porządku prawnym. Jak wskazano w najnowszych badaniach teoretycznych, można w tym zakresie wskazać określone typy rozwiązań konstrukcyjnych⁴⁷.

Pierwszy typ obejmuje procedury partycypacyjne (na tle postępowań jurysdykcyjnych i niejurysdykcyjnych) związane z udziałem organów lub przedstawicieli samorządów (w tym zawodowych, gospodarczych, rolniczych lub instytucjonalnych – np. uczelnianych) bądź innych instytucji (organizacji, grup społecznych) o niezależnym (autonomicznym) charakterze. Stanowi on przede wszystkim **wariant modelu delegacyjnego**. Drugi typ obejmuje procedury partycypacyjne związane z prawem składania przez członków społeczeństwa, różnych grup lub organizacji społecznych pisemnych uwag, zastrzeżeń, wniosków lub zarzutów w toku właściwej procedury niejurysdykcyjnej lub jurysdykcyjnej (np. procedury uchwalenia aktu prawa miejscowego lub przyjęcia aktu generalnego) albo w związku z nią (np. na etapie poprzedzającym właściwą procedurę), oraz prawem udziału podmiotów zainteresowanych w publicznych posiedzeniach organu prowadzącego postępowanie (np. rozprawie administracyjnej otwartej dla społeczeństwa). Jest to zatem polski **wariant modelu notice and comment**. Trzeci typ proceduralny obejmuje rozwiązania przewidujące „partycypację informacyjną” lub „monitorującą” społeczeństwa, lokalnych społeczności lub zainteresowanych w sprawach, które ze względu na potencjalną konfliktogenność lub istotne znaczenie społeczne wymagają ponadstandardowej działalności informacyjnej administracji publicznej, zapewnienia możliwości bieżącego monitorowania społecznego planowanych inwestycji lub przedsięwzięć, względnie zorganizowanych form reprezentowania społeczeństwa przed inwestorami lub właściwymi organami. Tego rodzaju typ jest najbardziej zbliżony do **modelu obywatelskich komitetów** lub **innych ciał doradczych**.

⁴⁷ M. Kamiński, *Postępowania administracyjne konsultacyjne...*, s. 1298 i n. Zob. wskazane tam liczne przykłady normatywne.

Należy spodziewać się, że w przyszłości – przy założeniu zachowania dominacji formuły ustrojowej demokracji deliberatywnej i partycypatywnej – wykształcony w trzeciej fazie rozwoju procedur administracyjnych model ulegnie dalszym przekształceniom i ekspansji. Nie można jednak wykluczyć, że transformacje ustrojowe i społeczno-ekonomiczne wymuszą nadejście **kolejnej (czwartej) fazy rozwojowej** koncepcji procedur administracyjnych i partycypacji proceduralnej. Faza ta wprowadzi zupełnie nowe rozwiązania ideowe i konstrukcyjne, które będą przejawem tendencji progresywnych albo regresywnych względem faz poprzednich. Niezależnie jednak od kierunku dalszych zmian koncepcji partycypacji proceduralnej oraz przyjętych rozwiązań normatywnych, jest rzeczą nieodzowną, aby przedstawiciele nauki i praktyki prawa pozostali strażnikami służebnej względem jednostki i wspólnoty roli prawa administracyjnego procesowego.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017
- Adamovich L.K., Funk B.Ch., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien–New York 1980
- Barnes J., *Introduction. Reform and Innovation of Administrative Procedure* [w:] *Transforming Administrative Procedure*, red. J. Barnes, Seville 2008
- Bingham L.B., *The Next Generation of Administrative Law: Building the Legal Infrastructure for Collaborative Governance*, „Wisconsin Law Review” 2010/10
- Bull R.T., *Making the Administrative State „Safe for Democracy”: A Theoretical and Practical Analysis of Citizen Participation in Agency Decisionmaking*, „Administrative Law Review” 2013/3/65
- Davies F., *Judicialization of Administrative Law: the Trial-Type Hearing and the Changing Status of the Hearing Officer*, „Duke Law Journal” 1977/2
- Elias R.A., *The Legislative History of the Administrative Procedure Act*, „Fordham Environmental Law Review” 2016/27
- Hoffmann-Riem W., *Verwaltungsrecht in der Entwicklung* [w:] *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, red. J.P. Terhechte, Baden-Baden 2011
- Kamiński M., *Kierunki przekształceń struktury podmiotowej postępowania administracyjnego na tle nowych formuł uczestnictwa w procedurach trzeciej generacji* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierbowski, Warszawa 2018

- Kamiński M., *Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016
- Kamiński M., *Postępowania administracyjne konsultacyjne, koordynacyjne i kolaboratywne* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. IV, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, Warszawa 2021
- Kamiński M., *Postępowania administracyjne niejurysdykcyjne na tle procesów konkretyzacji i realizacji norm prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. IV, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, Warszawa 2021
- Kamiński M., *Procedury administracyjne trzeciej generacji a transformacje struktur administracji publicznej i metod regulacji administracyjnoprawnej* [w:] *Struktury administracji publicznej. Metody. Ogniwa. Więzy*, t. I, red. A. Mezglewski, Rzeszów 2016
- Kmiecik Z., *Idea procedur administracyjnych trzeciej generacji (na przykładzie postępowania w sprawach dofinansowania projektów w ramach programów operacyjnych)*, PiP 2015/5
- Kmiecik Z., *Problemy i wyzwania partycypacji w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017
- Kmiecik Z., *Współczesna formuła ochrony interesów w prawie administracyjnym (aspekt procesowy)*, ZNSA 2015/2
- Kmiecik Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014
- Matan A., *Postępowanie administracyjne jako przedmiot regulacji prawa administracyjnego procesowego* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. I, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, Warszawa 2017
- Mattarella B.G., *Participation in Rulemaking in Italy*, „Italian Journal Public Law” 2010/2/2
- Maurer H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2011
- Pierce Jr. R.J., *Rulemaking and the Administrative Procedure Act*, „Tulsa Law Journal” 1996/2/32
- Rubin E., *It's Time to Make the Administrative Procedure Act Administrative*, „Cornell Law Review” 2003/1/89
- Schmidt-Aßmann E., *Der Verfahrensgedanke in der Dogmatik des öffentlichen Rechts* [w:] P. Lerche, W. Schmitt Glaeser, E. Schmidt-Aßmann, *Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie*, Heidelberg 1984
- Schmidt-Assmann E., *Verwaltungsrechtliche Dogmatik: eine Zwischenbilanz zu Entwicklung, Reform und künftigen Aufgaben*, Tübingen 2013

- Schmitt Glaeser W., *Die Position der Bürger als Beteiligte im Entscheidungsverfahren gestaltender Verwaltung* [w:] P. Lerche, W. Schmitt Glaeser, E. Schmidt-Aßmann, *Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie*, Heidelberg 1984
- Schmitt Glaeser W., *Partizipation an Verwaltungsentscheidungen* [w:] *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Heft 31, *Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat. Partizipation an Verwaltungsentscheidungen*, red. P. Lerche, Berlin–New York 1973
- Schneider J.P., *Kooperative und konsensuale Formen administrativer Entscheidungsprozesse* [w:] *Vom Hoheitsstaat zum Konsensualstaat. Neue Formen der Kooperation zwischen Staat und Privaten*, red. K.E. Schenk, D. Schmidtchen, M.E. Streit, Tübingen 1996
- Shapiro S., Fisher E., Wagner W., *The Enlightenment of Administrative Law: Looking Inside the Agency for Legitimacy*, „Wake Forest Law Review” 2012/47
- Siegel T., *Europäisierung des Öffentlichen Rechts. Rahmenbedingungen und Schnittstellen zwischen dem Europarecht und dem nationalen (Verwaltungs-) Recht*, Tübingen 2012
- Stewart R.B., *Administrative Law in the Twenty-First Century*, „New York University Law Review” 2003/2/78
- Stewart R.B., *The Reformation of American Administrative Law*, „Harvard Law Review” 1975/8/88
- Trubek D.M., Cottrell P.M., Nance M., „Soft Law”, „Hard Law” and European Integration: *Toward a Theory of Hybridity* [w:] *New Governance and Constitutionalism in Europe and the US*, red. J. Scott, G. de Búrca, Oxford 2006
- Walter R., *Partizipation an Verwaltungsentscheidungen* [w:] *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Heft 31, *Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat. Partizipation an Verwaltungsentscheidungen*, red. P. Lerche, Berlin–New York 1973
- Woś T. [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017
- Zittel T., *Partizipative Demokratie und Politische Partizipation* [w:] *Demokratiethorie und Demokratieentwicklung*, red. A. Kaiser, T. Zittel, Wiesbaden 2004

Marcin Kamiński [ORCID: 0000-0001-9181-2044] – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Postępowania Administracyjnego.

Zbigniew R. Kmiecik

ZWROT KOSZTÓW STAWIENNICTWA ŚWIADKA I STRONY W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

1. Zgodnie z art. 56 § 1 k.p.a. świadcowi, który stawiał się na wezwanie, przyznaje się koszty stawienia ustalone zgodnie z przepisami o kosztach sądowych w sprawach cywilnych¹. W myśl tych przepisów do kosztów stawienia świadka zaliczają się:

- a) koszty podróży świadka z miejsca zamieszkania do miejsca wykonywania czynności (składania zeznania) w postępowaniu na wezwanie organu;
- b) koszt noclegu i utrzymania świadka w miejscu dokonywania czynności;
- c) równowartość zarobku lub dochodu utraconego z powodu stawienia.

Świadcowi przysługuje zwrot kosztów stawienia bez względu na to, czy został przesłuchany, czy nie, o ile został wezwany do stawienia się (art. 87 ust. 1 u.k.s.s.c.). Nie ma znaczenia – w kontekście prawa nieprzesłuchanego świadka do otrzymania zwrotu kosztów stawienia – także to, czy świadek nie został przesłuchany z przyczyn leżących po stronie organu, czy dlatego że skorzystał z prawa odmowy zeznań.

¹ Chodzi o przepisy zawarte w tytule III dziale 2 u.k.s.s.c.

Wydaje się natomiast, że świadkowi nie powinien przysługiwać zwrot kosztów stawienia, jeżeli odmówił on złożenia zeznań, nie mając ku temu podstaw. W takiej sytuacji uzasadnione byłoby raczej obciążenie świadka kosztami np. ponownego wezwania i stawienia uczestników postępowania, jeśli w związku z odmową zeznań przez świadka organ uznał za celowe odroczenie bądź ponowne zorganizowanie rozprawy². Kodeks postępowania administracyjnego, w odróżnieniu od Kodeksu postępowania karnego (art. 289 k.p.k.), nie przewiduje jednak możliwości obciążenia świadka dodatkowymi kosztami poniesionymi z jego winy, np. kosztami rozprawy odroczonej – na podstawie art. 94 § 2 *in fine* k.p.a. – w związku z niestawieniem się świadka lub odmową złożenia przez niego zeznań na pierwszej rozprawie.

Świadkowi, który zgłosił się przed organem, nie będąc wezwanym do stawienia się, nie zwraca się kosztów stawienia, chyba że mimo braku wezwania świadka organ postanowił go przesłuchać (art. 87 ust. 3 u.k.s.s.c.).

2. Koszty podróży zwraca się w wysokości rzeczywiście poniesionych, racjonalnych i celowych kosztów przejazdu własnym samochodem lub innym środkiem transportu. Górną granicę stanowi wysokość kosztów przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (art. 85 ust. 1 i 2 u.k.s.s.c.).

Według tych samych zasad świadkowi przysługuje zwrot kosztów noclegu oraz utrzymania w miejscu wykonywania czynności procesowej (art. 85 ust. 3 u.k.s.s.c.).

Zgodnie z art. 85 ust. 1 u.k.s.s.c. świadkowi przysługuje zwrot racjonalnych i celowych kosztów podróży z miejsca jego zamieszkania do miejsca wykonywania czynności procesowej. Przepisy nie określają minimalnej odległości, jaka musi dzielić miejsce zamieszkania świadka

² Por. R. Kmiecik, *Orzekanie kar porządkowych z powodu niestawienia świadka lub bezpodstawnej odmowy zeznań*, „Przegląd Sądowy” 2010/2, s. 69.

od miejsca dokonywania czynności procesowej, aby mógł ubiegać się o zwrot kosztów przejazdu.

W literaturze wskazuje się, że miejsce zamieszkania świadka, o którym mowa w powyższym przepisie, nie powinno być utożsamiane z miejscem zamieszkania, o którym mowa w art. 25 k.c., czyli miejscowością, w której świadek mieszka z zamiarem stałego pobytu³. Oznacza to, że może on ubiegać się o zwrot kosztów przejazdu nie tylko wtedy, gdy siedziba organu znajduje się w innej miejscowości niż ta, w której mieszka świadek. Przyjęcie innego rozwiązania byłoby nieracjonalne, zważywszy, że odległość między domem czy mieszkaniem świadka a siedzibą organu administracji w ramach jednej miejscowości może być większa niż w przypadku, gdy oba lokale położone są w dwóch różnych miejscowościach. Przez miejsce zamieszkania, o którym mowa w art. 85 u.k.s.s.c., należy zatem rozumieć adres świadka, tj. położenie budynku, w którym faktycznie mieszka. Bez znaczenia jest to, czy jest to miejsce stałego zamieszkiwania świadka, czy miejsce jego faktycznego pobytu⁴.

Wątpliwości budzi także odpowiedź na pytanie, kiedy świadkowi przysługuje zwrot kosztów noclegu w miejscowości, do której udał się, realizując wezwanie do stawienia się, a co za tym często idzie – zwrot utraconego zarobku lub dochodu w kolejnym dniu roboczym. W przypadku podróży publicznym środkiem transportu (autobus, pociąg lub samolot) kryteria są w miarę obiektywne: rozkład jazdy lub rozkład lotów i wynikające z nich możliwość powrotu do miejscowości, w której mieszka świadek, w dniu stawienia się przed organem, albo jej brak. W przypadku podróży własnym samochodem za okoliczność uzasadniającą pozostanie na noc w miejscowości, w której siedzibę ma organ, należy uznać, jak sądzę, brak możliwości dotarcia do miejsca zamieszkania przed zapadnięciem zmroku.

³ M. Uliasz [w:] *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, red. P. Feliga, Warszawa 2020, s. 525.

⁴ A. Zieliński, *Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Art. 98–124 KPC. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 309.

3. Wynagrodzenie za utracony z powodu stawienia zarobek lub dochód przyznaje się świadkowi za każdy dzień udziału w czynnościach procesowych, w wysokości jego przeciętnego dziennego zarobku lub dochodu. Jeżeli świadek pozostaje w stosunku pracy, jego przeciętny dzienny utracony zarobek oblicza się według zasad obowiązujących przy ustalaniu należnego pracownikowi ekwiwalentu pieniężnego za urlop (art. 86 ust. 2 u.k.s.s.c.). Również w tym przypadku jednak określona jest górna granica kosztów podlegających zwrotowi, wynosząca równowartość 4,6% kwoty bazowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, której wysokość, ustaloną według odrębnych zasad, określa ustawa budżetowa. Jeżeli ustawa budżetowa dotycząca danego roku (tj. roku, w którym nastąpiło wezwanie) nie została jeszcze ogłoszona, podstawę obliczenia należności za utracony zarobek stanowi kwota bazowa w wysokości obowiązującej w grudniu roku poprzedniego (art. 86 ust. 3 u.k.s.s.c.).

Świadek powinien „należycie” wykazać utratę zarobku lub dochodu (art. 5, 86 ust. 4 u.k.s.s.c.).

Zwrot kosztów stawienia przysługuje także osobie towarzyszącej świadkowi, jeżeli świadek nie mógłby stawić się na wezwanie bez opieki tej osoby (art. 88 u.k.s.s.c.).

4. Do niewymiernych kosztów stawienia świadka należą niewątpliwie czas oraz stres. W wymiarze indywidualnym (osobistym) świadka zużyty czas może zostać zrekompensowany przez zwrot równowartości utraconego zarobku lub dochodu. Jeśli jednak stawienie nie pociąga za sobą tego rodzaju skutków, to żadnego zadośćuczynienia za stracony czas świadek nie otrzymuje. Nie otrzymuje też zadośćuczynienia za przeżyty stres.

Tymczasem stracony czas i przeżyty stres są odczuwane jako najbardziej dolegliwe uciążliwości związane ze stawieniem się na wezwanie w celu przesłuchania w charakterze świadka⁵. Warto o tym pamiętać i unikać

⁵ Zob. A. Kossowska, *Społeczny koszt udziału świadka w procesie sądowym* [w:] *Świadek w procesie sądowym*, red. S. Waltoś, Warszawa 1985, s. 275–290.

lekceważenia czasu świadków, przejawiającego się w praktyce wzywania wszystkich na tę samą porę oraz kilkukrotnego wzywania tego samego świadka bez uzasadnionych powodów.

W wymiarze społecznym czas zużyty na stawienie świadka pozostającego w stosunku pracy, w godzinach objętych czasem pracy, w zasadzie nie podlega rekompensacie. Jeśli bowiem nawet pacę wykonał za świadka inny pracownik, to na ogół – siłą rzeczy – kosztem pracy własnej⁶.

5. W odróżnieniu od świadka, któremu w zasadzie zawsze przysługuje zwrot kosztów stawienia się na wezwanie (wyłączając jedynie przypadki, gdy bezpodstawnie odmówił zeznań), stronie przyznaje się koszty stawienia jedynie w dwóch przypadkach (art. 56 § 1 *in fine* k.p.a.):

- 1) gdy postępowanie zostało wszczęte z urzędu;
- 2) gdy strona bez swojej winy została błędnie wezwana do stawienia się.

Należności strony, podobnie jak należności świadka, ustala się zgodnie z przepisami o kosztach sądowych w sprawach cywilnych⁷. Obejmują one zatem:

- a) koszty podróży strony z miejsca zamieszkania do miejsca wykonywania czynności (składania zeznania) w postępowaniu na wezwanie organu;
- b) koszt noclegu i utrzymania strony w miejscu dokonywania czynności;
- c) równowartość zarobku lub dochodu utraconego z powodu stawienia.

Również wysokość poszczególnych kategorii kosztów ustala się według tych samych zasad, jakie obowiązują przy określaniu wysokości analogicznych kategorii kosztów stawienia się świadka na wezwanie organu (zob. wyżej).

⁶ A. Kossowska, *Spółeczny koszt...*, s. 285.

⁷ Chodzi o przepisy zawarte w tytule III dziale 2 u.k.s.s.c.

Stronie, podobnie jak świadkowi, przysługuje zwrot kosztów stawienia się strony przed organem) w postępowaniu wszczętym z urzędu stronie przysługuje zwrot kosztów stawienia się. W odróżnieniu bowiem od świadka (którego rolę w postępowaniu jest wyłącznie składanie zeznań i w tym celu jest wzywany do stawienia się) strony stawiają się przed organem w różnych celach, zarówno z inicjatywy organu (np. gdy organ chce przesłuchać stronę), jak i z własnej (np. gdy strona chce złożyć ustne zażalenie albo przejrzeć akta sprawy). Można wyróżnić trzy kategorie celów stawiania się stron przed organem:

- a) dokonanie czynności na wezwanie organu, który realizując obowiązki wynikające z zasady prawdy obiektywnej, chce np. przesłuchać stronę albo odebrać od niej wyjaśnienia;
- b) udział w czynnościach procesowych dokonywanych przez organ, o których organ ma obowiązek zawiadomić strony (takich jak rozprawa, przeprowadzanie poza rozprawą dowodu z zeznań świadka, opinii biegłego lub oględzin);
- c) realizacja przysługującego stronom prawa czynnego udziału w postępowaniu, np. poprzez: ustne złożenie oświadczenia procesowego (np. wniosku dowodowego, zażalenia na postanowienie, zarzutu przedawnienia itp.), przeglądanie akt lub sporządzenie z nich notatek, kopii, odpisów itp., wypowiedzenie się co do zebranych dowodów przed wydaniem decyzji przez organ.

⁸ Zob. Z.R. Kmiecik, *Przesłuchanie strony w postępowaniu administracyjnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G – Ius” 2007/2008, vol. LIV–LV, s. 50–51, 61–62.

W których spośród powyższych przypadków stawienia się strony przed organem – w postępowaniu wszczętym z urzędu – będzie przysługiwał jej zwrot kosztów stawienia?

Treść przepisu art. 56 § 1 zdanie drugie k.p.a., przewidującego obowiązek zwrotu kosztów stawienia stronom, jest niejasna w części dotyczącej przypadku, gdy postępowanie zostało wszczęte z urzędu („Dotyczy to również kosztów osobistego **stawienia** stron, gdy postępowanie zostało wszczęte z urzędu”). Nie ma mowy w tym przypadku o stawieniu się stron „na wezwanie” (odmiennie niż w przypadku, gdy strona została „błędnie **wzywana** do stawienia się”), co sugeruje, że w postępowaniach wszczętych z urzędu stronom przysługuje zwrot kosztów każdego osobistego stawienia – zarówno „na wezwanie” organu, jak i w wyniku zawiadomienia przez organ oraz z własnej inicjatywy strony, o ile oczywiście stawiała się w celu realizacji przysługującego jej prawa czynnego udziału w postępowaniu.

Nie wiadomo jednak, co należy rozumieć przez zaimek „to” w użytym w analizowanym zdaniu zwrocie „dotyczy to”, odwołującym się do zdania poprzedzającego (art. 56 § 1 zdanie pierwsze k.p.a.): „zwrot kosztów” czy „zwrot kosztów osobie, która stawiała się na wezwanie”. Przyjmując pierwszą opcję, należałoby uznać, że zdanie: „Dotyczy to również kosztów osobistego stawienia stron, gdy postępowanie zostało wszczęte z urzędu” oznacza tyle, co: „Zwrot kosztów dotyczy również kosztów osobistego stawienia stron, gdy postępowanie zostało wszczęte z urzędu”, a więc że w postępowaniach wszczętych z urzędu stronom przysługuje zwrot kosztów każdego osobistego stawienia – zarówno „na wezwanie” organu, jak i w celu realizacji przysługującego im prawa czynnego udziału w postępowaniu. Przyjmując drugą opcję, należałoby uznać, że zdanie: „Dotyczy to również kosztów osobistego stawienia stron, gdy postępowanie zostało wszczęte z urzędu” oznacza tyle, co: „Zwrot kosztów stawienia na wezwanie dotyczy również kosztów osobistego stawienia stron, gdy postępowanie zostało wszczęte z urzędu”, a więc że w postępowaniach wszczętych z urzędu stronom przysługuje zwrot kosztów osobistego stawienia tylko wtedy, gdy stawienie było wynikiem wystosowanego stronie przez organ wezwania.

Uważam, że co najmniej dwa względy przemawiają za pierwszą interpretacją:

1. Stawiennictwo strony wynikające z chęci skorzystania ze swoich praw procesowych jest w postępowaniu wszczętym z urzędu pośrednio „wymuszone” przez organ. W postępowaniu wszczętym z urzędu strona realizuje swoje prawo czynnego udziału w nim nie dlatego, że finalnie chce „coś uzyskać”, tylko dlatego, że nie chce „czegoś stracić” ze swojej sfery praw i wolności, co organ chce jej zabrać. Stawianie się strony przed organem z własnej inicjatywy, np. w celu przejrzenia akt czy zgłoszenia wniosku dowodowego, jest w takim przypadku teleologicznym obowiązkiem strony, nałożonym na nią nie przez nią samą (jak w sytuacji, gdy – chcąc uzyskać jakieś uprawnienie – własnym żądaniem uruchomiła postępowanie), tylko przez organ, który wszczął postępowanie z urzędu, aby obciążyć ją jakimś obowiązkiem albo pozbawić uprawnienia.
2. Stawiennictwo strony wynikające z chęci skorzystania ze swoich praw procesowych jest w postępowaniu wszczętym z urzędu „wymuszone” przez organ w większym stopniu niż stawiennictwo wynikające z chęci podporządkowania się wystosowanemu przez organ wezwaniu. W razie niezastosowania się strony do wezwania organ nie jest bowiem władny użyć wobec niej żadnych środków, które przysługują mu w analogicznej sytuacji wobec innych uczestników postępowania. W konsekwencji „wezwanie” strony nie rodzi u niej obowiązku stawienia się, a co za tym idzie, jest w istocie zawiadomieniem strony. O ile więc stawiennictwo strony wynikające z chęci skorzystania z przysługujących jej praw procesowych jest jej teleologicznym obowiązkiem, którym w postępowaniu wszczętym z urzędu, obciążył ją organ, o tyle stawiennictwo strony na wezwanie organu nie jest ani obowiązkiem teleologicznym, ani obowiązkiem prawnym.

Wnioskowanie oparte na powyższych przesłankach można ująć następująco: skoro stawiennictwo strony wynikające z chęci skorzystania z przysługujących jej praw procesowych jest w postępowaniu wszczętym z urzędu „wymuszone” przez organ w większym stopniu niż stawiennictwo czyniące zadość wystosowanemu przez organ wezwaniu,

a w przypadku stawiennictwa na wezwanie stronie zwraca się koszty stawiennictwa (co jest przewidziane *expressis verbis*), to tym bardziej powinien przysługiwać jej zwrot kosztów, gdy stawiała się z własnej inicjatywy w celu obrony swoich praw.

Zwrot kosztów stawiennictwa przysługuje także osobie towarzyszącej stronie, jeżeli bez opieki tej osoby strona nie mogłaby stawić się na wezwanie (art. 88 u.k.s.s.c.).

6. Zwrot kosztów stawiennictwa następuje wyłącznie na wniosek zainteresowanej osoby. Żądanie zwrotu należności świadek lub strona powinni zgłosić organowi prowadzącemu postępowanie, bez względu na to, czy składali zeznania przed tym organem, czy też przed innym organem, przesłuchującym ich w ramach udzielania tzw. pomocy prawnej organowi, przed którym toczy się postępowanie⁹. Świadek lub strona może skutecznie wystąpić z wnioskiem o zwrot kosztów stawiennictwa do czasu wydania decyzji w danej instancji, pod rygorem „utruty roszczenia” (art. 56 § 2 k.p.a.). Oznacza to, że termin do złożenia wniosku o zwrot kosztów stawiennictwa jest terminem przedawniającym i jako taki – mimo swojego procesowego charakteru – nie podlega on przywróceniu¹⁰.

Rozwiązanie przyjęte w tej kwestii w Kodeksie postępowania administracyjnego różni się od rozwiązania przyjętego w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, gdzie termin dla złożenia wniosku o zwrot należności z tytułu poniesionych w związku ze stawiennictwem kosztów wynosi 3 dni (art. 92 ust. 2 u.k.s.s.c.), natomiast termin przedawnienia roszczenia o zwrot takich należności – 3 lata od dnia powstania roszczenia (art. 92 ust. 3 u.k.s.s.c.). W związku z tym wydaje się oczywiste, że termin dla złożenia wniosku o zwrot kosztów podlega przywróceniu (np. z powodu niepouczenia wezwanej osoby o prawie

⁹ A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 421.

¹⁰ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 421; C. Martysz [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego*, t. I, *Komentarz do art. 1–103*, Kraków 2005, s. 562.

i sposobie zgłoszenia wniosku o zwrot należności oraz skutkach niezachowania terminu do jego zgłoszenia, do czego obliguje sąd art. 92 ust. 4 u.k.s.s.c.), dopóki roszczenie nie ulegnie przedawnieniu. Mimo tej oczywistości takie stanowisko zajmuje tylko część doktryny¹¹; pozostali autorzy badający to zagadnienie uważają, że termin dla złożenia wniosku o zwrot kosztów jest nieprzywracalny¹². Drugi z wymienionych poglądów jest usprawiedliwiony sprzecznością uregulowań zawartych w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, która z jednej strony powtarza normę zawartą w dekrete z 26.10.1950 r. o należnościach świadków, biegłych i stron w postępowaniu sądowym¹³, w myśl której osoby, które nie zgłosiły żądania zwrotu kosztów w wymaganym terminie, „tracą prawo” do przyznania im należności z tytułu udziału w postępowaniu (art. 92 ust. 2 u.k.s.s.c., art. 14 ust. 2 dekretu), z drugiej – wprowadza wspomniane wyżej, sprzeczne z nią rozwiązanie, zgodnie z którym „[r]oszczenie o zwrot należności, o których mowa [...], przedawnia się z upływem lat trzech, licząc od dnia powstania tego roszczenia” (art. 92 ust. 3 u.k.s.s.c.).

Termin do żądania zwrotu kosztów stawiennictwa należy do tzw. terminów *ad quem*, tj. takich, przed upływem których czynność powinna być dokonana (w odróżnieniu od terminów, po upływie których czynność może być dokonana). Termin ten nie ma stałej długości (w odróżnieniu od terminów liczonych w dniach, tygodniach czy miesiącach), jako że jego moment końcowy wyznaczony jest przyszłym zdarzeniem, tj. wydaniem decyzji, które w konkretnych postępowaniach może następować w różnym czasie po dniu stawienia się świadka w celu złożenia zeznań.

¹¹ Tak np. A. Daczyński, *Komentarz do ustawy o kosztach sądowych w postępowaniu cywilnym* [w:] *Koszty postępowania sądowych. Komentarz*, red. J. Ignaczewski, Warszawa 2008, s. 382. Autor nie zachowuje jednak konsekwencji w wyrażanych poglądach, twierdząc, że wniosek o zwrot kosztów złożony po upływie terminu określonego w art. 92 ust. 2 u.k.s.s.c. „powinien zostać oddalony (a nie odrzucony), gdyż nie można mówić o jego niedopuszczalności, ale o utracie prawa do przyznania przedmiotowych należności”. Podobnie M. Uliasz [w:] *Ustawa o kosztach...*, red. P. Feliga, s. 570.

¹² Tak np. A. Zieliński, *Koszty sądowe...*, s. 328; A. Oklejak, M. Sorysz, *Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 227; K. Goner, *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 423.

¹³ Dz.U. Nr 49, poz. 445 ze zm.

Tak określony moment końcowy terminu do wystąpienia o zwrot kosztów koreluje z terminem, w którym organ powinien wydać postanowienie w sprawie kosztów, które obowiązana jest ponieść strona (o ile taka sytuacja – raczej rzadko spotykana – zachodzi w danym postępowaniu), tj. wraz z wydaniem decyzji kończącej postępowanie administracyjne (art. 264 § 1 k.p.a.). Może się bowiem zdarzyć, że właśnie koszty stawienia świadka obowiązana będzie ponieść (zwrócić mu) strona (zob. niżej).

Organ powinien poinformować świadka lub stronę, którzy stawili się na wezwanie, o możliwości zgłoszenia przed wydaniem decyzji żądania zwrotu kosztów podróży i innych należności związanych ze stawieniem oraz o konsekwencjach niewystąpienia z takim wnioskiem w wymaganym terminie (art. 92 ust. 4 u.k.s.s.c.)¹⁴. Zdaniem P. Wajdy organy powinny realizować ten obowiązek w treści wezwania do osobistego stawienia się¹⁵.

7. Rozbieżność zdań w doktrynie i orzecznictwie budzi kwestia formy czynności, jaką jest zwrot kosztów stawienia.

Zdaniem Z. Janowicza i A. Matana roszczenie o zwrot kosztów stawienia w postępowaniu administracyjnym – mimo zaspokajania go na drodze administracyjnej – ma charakter cywilnoprawny¹⁶, a spełnienie należności cywilnoprawnej uznawane jest za czynność materialno-techniczną. Przyjmując takie stanowisko, ewentualnej podstawy do zaskarżenia do sądu administracyjnego reakcji organu na żądanie zwrotu kosztów stawienia należałoby upatrywać w art. 3

¹⁴ Zob. też J. Starościk [w:] E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 130; R. Orzechowski [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 142; J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 273; A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 421.

¹⁵ P. Wajda [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2011, s. 287–288.

¹⁶ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 179; A. Matan [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, t. I, s. 562.

§ 2 pkt 4 p.p.s.a., który poddaje kontroli sądowoadministracyjnej inne niż decyzje i postanowienia akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa¹⁷. Powyższa konstatacja zachowuje aktualność po dokonaniu zmiany w obrębie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., wyłączającej dopuszczalność wniesienia skargi do sądu na akt lub czynność podejmowane w ramach jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego¹⁸, ponieważ kwestie dotyczące kosztów postępowania wykraczają poza ramy postępowania prowadzonego w sprawie głównej, tj. rozstrzyganej decyzją administracyjną. Kwestia zwrotu kosztów znajduje się niejako obok głównego nurtu postępowania i nie wpisuje się w ciąg czynności zmierzających do wyjaśnienia i rozstrzygnięcia sprawy głównej. Nie jest to kwestia *stricte* proceduralna, tylko uboczna względem toku postępowania¹⁹.

Bardziej rozpowszechniony w doktrynie jest pogląd, w myśl którego rozstrzygnięcie podejmowane w sprawie zwrotu kosztów stawiennictwa powinno następować w formie postanowienia²⁰. Wątpliwości budzi jednak kwalifikacja prawna takiego postanowienia w świetle art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a., a więc odpowiedź na pytanie, czy postanowienie w rozważanej kwestii można zakwalifikować do jednej z wymienionych w ww. przepisie kategorii postanowień, które mogą być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego. Nie podlega raczej dyskusji fakt, że analizowane postanowienie nie należy do kategorii postanowień, na które przysługuje zażalenie, gdyż podstawą jego wydania nie jest art. 264 § 1 k.p.a.²¹ Ten

¹⁷ Tak wyroki WSA: w Poznaniu z 24.09.2008 r., II SA/Po 524/08, LEX nr 516010; w Białymstoku z 1.12.2015 r., II SA/Bk 656/15, LEX nr 1957593.

¹⁸ Art. 1 pkt 1 ustawy z 9.04.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658).

¹⁹ Podobnie na temat relacji kwestii zwrotu kosztów do sprawy głównej wyrok WSA we Wrocławiu z 16.11.2009 r., III SA/Wr 434/09, LEX nr 589386, choć bez wniosku o dopuszczalności skargi. Odmienne wyrok WSA w Warszawie z 14.10.2010 r., II SA/Wa 919/10, LEX nr 755485.

²⁰ Tak np. A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks...*, s. 421. Zob. też postanowienie WSA w Krakowie z 28.06.2013 r., II SA/Kr 764/13, LEX nr 1333523.

²¹ Zob. np. wyrok WSA w Bydgoszczy z 20.09.2006 r., I SA/Bd 677/05, LEX nr 850694. Odmienne M. Jaśkowska, zdaniem której postanowienie, o którym mowa w art. 264 k.p.a., jest wydawane, gdy organ ustala koszty oraz gdy odmawia ich przyznania. Zob. M. Jaśkowska [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks...*, s. 1361.

ostatni przepis dotyczy postanowień określających „wysokość kosztów postępowania, osoby zobowiązane do ich poniesienia oraz termin i sposób ich uiszczenia”, a prawo wnoszenia zażalenia na nie przyznane zostało osobom zobowiązanym do poniesienia kosztów (art. 264 § 2 k.p.a.). Nie jest jasne natomiast, czy postanowienie w sprawie zwrotu kosztów stawiennictwa można zakwalifikować jako postanowienie „kończące postępowanie” albo „rozstrzygające sprawę co do istoty”. Orzecznictwo jest w tej kwestii podzielone²².

Konieczność zapewnienia jednostce należytej ochrony (zwłaszcza wobec braku możliwości uruchomienia kontroli instancyjnej) skłania niektórych autorów do przyjęcia rozwiązania opierającego się na założeniu, że wnioski w przedmiocie przyznania kosztów uruchamia odrębne postępowanie, które kończy się postanowieniem w sprawie zwrotu kosztów²³. Jak wspomniano wyżej, traktowanie sprawy zwrotu kosztów jako przedmiotu odrębnego postępowania nie jest pozbawione podstaw, jednak przy takim założeniu trudno dopatrywać się uzasadnienia dla postulowanej dla rozstrzygnięcia w kwestii zwrotu kosztów formy postanowienia w treści art. 123 k.p.a. Przepisy tego artykułu stanowią bowiem ogólną podstawę do podejmowania rozstrzygnięć w takiej formie „w toku postępowania” w sprawie głównej. Wobec powyższego najrozsądniejszym rozwiązaniem wydaje się jednoznaczne uregulowanie tej kwestii w art. 56 k.p.a., w sposób analogiczny do unormowania kwestii formy i zaskarżalności innych rozstrzygnięć dotyczących kosztów (art. 264 k.p.a.). *De lege lata* natomiast dopuszczalność sądowej kontroli rozstrzygnięć w sprawie zwrotu kosztów stawiennictwa zależy nie od tego, jaką formę przypiszemy tym czynnościom (postanowienie czy czynność materialno-techniczna), tylko od tego, czy uznamy je za czynności podejmowane w ramach postępowania prowadzonego w sprawie głównej czy poza jego ramami. Rozstrzygnięcie tej kwestii, a nie kwestii formy zwrotu lub odmowy zwrotu kosztów stawiennictwa,

²² Por. postanowienia WSA: w Białymstoku z 16.11.2006 r., II SA/Bk 435/06, LEX nr 929016; w Warszawie z 9.07.2010 r., II SA/Wa 820/10, LEX nr 1230154; wyrok WSA w Bydgoszczy z 21.08.2019 r., I SA/Bd 354/19, LEX nr 2723493.

²³ Tak J. Wegner [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 353–354.

ma więc istotne znaczenie w kontekście dopuszczalności zaskarżenia jednej z takich czynności do sądu administracyjnego.

8. Koszty stawienia świadka i strony ponosi co do zasady organ administracji publicznej (czyli Skarb Państwa, budżet jednostki samorządu terytorialnego albo innego podmiotu). Taka sytuacja wyłącza orzekanie w tej materii na podstawie art. 264 § 1 k.p.a.²⁴

W określonych przypadkach koszty poniesione przez organ prowadzący postępowanie będzie obowiązany zwrócić temu organowi jego pracownik – gdy błędnie wezwał świadka lub stronę do stawienia się. Wprawdzie art. 266 k.p.a. ogranicza stosowanie przewidzianego w nim rozwiązania do sytuacji, gdy osobą błędnie wezwaną do stawienia się jest strona, jednak takie zawężenie obowiązku pracownika organu – zgodne z językową wykładnią przytoczonego przepisu – należy uznać za oczywistą omyłkę ustawodawcy. Trudno bowiem dopatrzeć się jakiegokolwiek *rationis legis* dla różnicowania sposobu unormowania kwestii obciążenia obowiązkiem pokrycia kosztów stawienia się wadliwie wezwanej osoby w zależności od procesowego statusu tej osoby. Odnosnie do kosztów, które obciążają pracownika organu winnego błędnego wezwania świadka, organ rozstrzyga w toku odrębnego postępowania administracyjnego w drodze decyzji²⁵. Rozstrzygnięcie w tej sprawie, wydane po przeprowadzeniu niezbędnego postępowania wyjaśniającego, które jednoznacznie wskaże na winę danego pracownika, powinno określać wysokość kosztów nieuzasadnionego wezwania oraz termin i formę ich uiszczenia. Od takiej decyzji będzie przysługiwała pracownikowi (po uprzednim wyczerpaniu administracyjnego toku instancji) skarga

²⁴ G. Łaszczyca, *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 300; W. Chróścielewski [w:] *Kodeks...*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, s. 1125–1126.

²⁵ K. Chorąży [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Kraków 2003, s. 221; C. Martysz [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego*, t. II, *Komentarz do art. 104–269*, Kraków 2005, s. 596; J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 743.

do sądu administracyjnego; wyłączona będzie natomiast droga cywilnoprawna kwestionowania nałożonego obowiązku zwrotu kosztów²⁶.

Strona może zostać obciążona kosztami stawienia świadka tylko wtedy, gdy świadek został wezwany w interesie lub na żądanie strony, a jego przesłuchanie nie wynikało z ustawowego obowiązku organu prowadzącego postępowanie (art. 262 § 1 pkt 2 k.p.a.). Organ obciąży więc stronę kosztami stawienia świadka np. w sytuacji, gdy uwzględnił jej wniosek dowodowy o przesłuchanie świadka pomimo braku wątpliwości co do wyczerpującego wyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy²⁷. Przesłuchanie świadka w interesie strony z własnej inicjatywy organu, niewynikającej jednak z obowiązku, może mieć natomiast miejsce np. w postępowaniu wszczętym z urzędu w trybie art. 61 § 2 k.p.a. i pociągać za sobą możliwość obciążenia strony kosztami takiej czynności. Taki wniosek wynika *a contrario* z tezy wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, w której stwierdzono, że „organ administracji nie może kosztami postępowania wszczętego z urzędu obciążać stronę, uznając, że zostały poniesione w interesie strony, jeżeli nie zachodzi przypadek określony w art. 61 § 2 k.p.a.”²⁸.

W odniesieniu do kosztów, które obciążają strony, organ rozstrzyga w drodze postanowienia podejmowanego wraz z wydaniem decyzji kończącej postępowanie administracyjne (art. 264 § 1 k.p.a.). Nie jest dopuszczalne wydanie postanowienia o ustaleniu kosztów postępowania bez „jednoczesnego” (jak stanowi art. 264 § 1 k.p.a.) lub uprzedniego (jak dopuszczają P. Dobosz²⁹ i W. Chróścielewski³⁰) wydania decyzji co do istoty sprawy lub umarzającej postępowanie. Chodzi bowiem o to, aby postanowieniem objąć wszelkie koszty powstałe do czasu wydania

²⁶ C. Martysz [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, t. II, s. 596.

²⁷ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 740; S. Babiarczy [w:] S. Babiarczy, B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, *Koszty postępowania w sprawach administracyjnych i sądowoadministracyjnych*, Warszawa 2009, s. 110–111.

²⁸ Wyrok NSA w Krakowie z 4.05.1993 r., SA/Kr 1858/92, LEX nr 73033.

²⁹ P. Dobosz, *Zasady i tryb ustalania, wymierzania oraz egzekwowania opłat i kosztów postępowania przed organami administracji publicznej*, „Casus” 1999/4, s. 11.

³⁰ W. Chróścielewski [w:] *Kodeks...*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, s. 1126–1127.

decyzji³¹. Postanowienie takie powinno określać wysokość kosztów, podmioty zobowiązane do ich poniesienia oraz termin i sposób ich uiszczenia. Na postanowienie to osobie zobowiązanej do poniesienia kosztów służy zażalenie.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011
- Babiarz S., Dauter B., Niezgódka-Medek M., *Koszty postępowania w sprawach administracyjnych i sądowoadministracyjnych*, Warszawa 2009
- Borkowski J., Jendrośka J., Orzechowski R., Zieliński A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989
- Chorąży K., Taras W., Wróbel A., *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Kraków 2003
- Daczyński A., *Komentarz do ustawy o kosztach sądowych w postępowaniu cywilnym* [w:] *Koszty postępowań sądowych. Komentarz*, red. J. Ignaczewski, Warszawa 2008
- Dobosz P., *Zasady i tryb ustalania, wymierzania oraz egzekwowania opłat i kosztów postępowania przed organami administracji publicznej*, „Casus” 1999/4
- Gonera K., *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, Warszawa 2011
- Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999
- Kmieciak R., *Orzekanie kar porządkowych z powodu niestawienia świadka lub bezpodstawnej odmowy zeznań*, „Przegląd Sądowy” 2010/2
- Kmieciak Z.R., *Przesłuchanie strony w postępowaniu administracyjnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G – Ius” 2007/2008, vol. LIV–LV
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2019
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2011

³¹ S. Babiarz [w:] S. Babiarz, B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, *Koszty postępowania...*, s. 116.

- Kossowska A., *Spółeczny koszt udziału świadka w procesie sądowym* [w:] *Świadek w procesie sądowym*, red. S. Waltoś, Warszawa 1985
- Łaszczyca G., *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011
- Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego*, t. I, *Komentarz do art. 1–103*, Kraków 2005
- Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego*, t. II, *Komentarz do art. 104–269*, Kraków 2005
- Oklejak A., Sorysz M., *Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Komentarz*, Warszawa 2007
- Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, red. P. Feliga, Warszawa 2020
- Wróbel A., Jaśkowska M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018
- Zieliński A., *Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Art. 98–124 KPC. Komentarz*, Warszawa 2013

Orzecznictwo

- Wyrok NSA w Krakowie z 4.05.1993 r., SA/Kr 1858/92, LEX nr 73033
- Wyrok WSA w Białymstoku z 1.12.2015 r., II SA/Bk 656/15, LEX nr 1957593
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 20.09.2006 r., I SA/Bd 677/05, LEX nr 850694
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 21.08.2019 r., I SA/Bd 354/19, LEX nr 2723493
- Wyrok WSA w Poznaniu z 24.09.2008 r., II SA/Po 524/08, LEX nr 516010
- Wyrok WSA w Warszawie z 14.10.2010 r., II SA/Wa 919/10, LEX nr 755485
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 16.11.2009 r., III SA/Wr 434/09, LEX nr 589386
- Postanowienie WSA w Białymstoku z 16.11.2006 r., II SA/Bk 435/06, LEX nr 929016
- Postanowienie WSA w Krakowie z 28.06.2013 r., II SA/Kr 764/13, LEX nr 1333523
- Postanowienie WSA w Warszawie z 9.07.2010 r., II SA/Wa 820/10, LEX nr 1230154

Zbigniew R. Kmieć [ORCID: 0000-0002-1066-0075] – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Katedra Postępowania Administracyjnego, Wydział Prawa i Administracji.

Hanna Knysiak-Sudyka

PRAWO DO INFORMACJI A DOSTĘP DO AKT POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

1. Definicje

Prawo do informacji jest niewątpliwie postrzegane jako jedno z praw człowieka należące do katalogu praw obywatelskich i politycznych. W wielu porządkach prawnych podlega ono ochronie konstytucyjnej¹. Jedną z zasad ogólnych postępowania administracyjnego, wyrażoną w art. 9 k.p.a., jest zasada informowania². Niezwykle istotnym aspektem realizacji prawa do informacji na gruncie postępowania administracyjnego jest prawo do uzyskiwania informacji znajdujących się w aktach tychże postępowań. W postępowaniu administracyjnym udostępnianie akt spraw jest przejawem tzw. jawności wewnętrznej, określanej również jako względna jawność akt sprawy, a zatem jawność wobec stron i uczestników postępowania na prawach strony³. Regulacja prawna

¹ W polskim porządku prawnym prawo do informacji podlega ochronie konstytucyjnej od chwili wejścia w życie Konstytucji RP z 2.04.1997 r. Gwarancje dostępu do informacji zawierają również konstytucje innych państw europejskich, np. Austrii, Republiki Federalnej Niemiec, Szwecji, Belgii czy Portugalii.

² Na jej temat por. H. Knysiak-Sudyka [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, s. 145–154.

³ Por. G. Łaszczyca [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego*, t. 1, *Komentarz do art. 1–103*, Warszawa 2010, s. 569–570.

instytucji udostępniania akt postępowania administracyjnego znajduje się w rozdziale 3 działu II k.p.a., zatytułowanym „Udostępnianie akt”, tj. w przepisach art. 73–74a k.p.a. Poza zakresem powyższej regulacji pozostaje tzw. jawność zewnętrzna, czyli jawność wobec podmiotów niebędących uczestnikami postępowania⁴. W odniesieniu do tych podmiotów podstawą udzielenia informacji znajdującej się w aktach sprawy mogą być w moim przekonaniu wyłącznie przepisy ustawy z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁵, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania.

Ustawodawca nie zaproponował legalnej definicji pojęcia akt sprawy. W ujęciu ogólnym akta stanowią grupę (zbiór) dokumentów o podobnej treści związanych w jeden ciąg w celu ich łatwiejszego przechowywania⁶. Przez pojęcie akt sprawy (w tym akt sprawy administracyjnej) należy rozumieć dokumentację zgromadzoną w toku postępowania przed określonym organem, stanowiącą cały zebrany w danej sprawie materiał dowodowy (całość materiałów postępowania), a zatem pisma procesowe, adnotacje, protokoły, dokumenty (pisma, notatki, wypełnione formularze, plany, fotografie, kopie, fotokopie, rysunki itp.), zawierającą dane istotne dla rozpatrzenia i rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, odnoszące się do strony, jej pozycji procesowej oraz toku postępowania⁷. Należy podkreślić, że materiał dowodowy zgromadzony w aktach sprawy ma niejednorodny charakter, zarówno z podmiotowego, jak i przedmiotowego punktu widzenia.

Warto w moim przekonaniu postawić pytanie, jaki charakter mają informacje znajdujące się w aktach postępowań administracyjnych, a także

⁴ Por. A. Wiktorowska [w:] M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 90–91.

⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 569 ze zm.

⁶ Por. definicję słowa „akta” na stronie internetowej <https://pl.wikipedia.org/wiki/Akta> (dostęp: 1.09.2022 r.).

⁷ Por. J. Chlebny, *Udostępnianie stronie akt sprawy administracyjnej a prawo do sądu*, ZNSA 2008/3, s. 57 i W. Taras, *Udostępnianie akt sprawy w postępowaniu administracyjnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G – Ius” 1992, vol. XXXIX, s. 286.

podjąć próbę ustalenia, gdzie znajdują się granice prawa żądania udostępnienia znajdujących się w nich informacji. Badając położenie tychże granic, należy zwrócić uwagę na ich aspekt podmiotowy, przedmiotowy i prawny – tj. na kwestie, które podmioty, w jakim zakresie i w oparciu o jaką podstawę prawną mogą skutecznie żądać udostępnienia informacji.

Należy przy tym również mieć na uwadze różnicę pomiędzy pojęciem informacji znajdujących się w aktach postępowań administracyjnych a pojęciem nośników tych informacji w postaci podań, adnotacji, protokołów czy dokumentów. Czym innym jest bowiem dostęp do akt postępowania polegający na prawie bezpośredniego do nich dostępu (np. przeglądania, sporządzania kopii czy odpisów z akt), a czym innym dostęp do określonych informacji znajdujących się w aktach. Prawo dostępu do akt postępowania jest niewątpliwie uprawnieniem szerszym, zawierającym w sobie prawo dostępu do znajdujących się w aktach informacji. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu przyjął, że „wyraz «informacja» obejmuje swoim znaczeniem znacznie szerszy zakres pojęciowy niż wyraz «dokumenty» i nie można zawężać i utożsamiać dostępu do informacji publicznej z dostępem do dokumentów. Należy jednak podnieść, że to dokument – w szerokim tego słowa rozumieniu – będzie podstawowym nośnikiem informacji publicznej”⁸. Podzielam powyższy pogląd, jak również stanowisko NSA, że „akta administracyjne nie są dokumentem urzędowym, o jakim mowa w ustawie o dostępie do informacji publicznej”, natomiast „poszczególne dokumenty znajdujące się w aktach administracyjnych mogą być przedmiotem informacji publicznej wówczas, gdy dotyczą określonych sfer życia publicznego”⁹, przy czym „informacją publiczną są nie tylko dokumenty bezpośrednio zredagowane i technicznie wytworzone przez organ administracji publicznej, ale przymiot taki będą posiadać także te, których organ używa do zrealizowania powierzonych prawem zadań nawet, gdy prawa autorskie należą do innego podmiotu”¹⁰. Należy także zgodzić się ze stanowiskiem WSA w Szczecinie, zgodnie z którym

⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z 8.10.2008 r., IV SAB/Po 14/08, LEX nr 509779.

⁹ Wyrok NSA w Gdańsku z 17.12.2003 r., II SA/Gd 1153/03, LEX nr 299295.

¹⁰ Wyrok NSA z 7.12.2010 r., I OSK 1774/10, LEX nr 745166.

„informację publiczną zawierają dokumenty świadczące o sprawności działania organu, terminowości podejmowanych przez niego czynności, języku komunikacji z obywatelem, jakim posługuje się organ w pismach urzędowych”, a „przykładem takiego dokumentu zawierającego informację o zasadach i sposobie funkcjonowania organu władzy publicznej jest metryka sprawy, o której mowa w art. 66a k.p.a. W treści metryki określa się podejmowane przez organ czynności oraz wskazuje osoby, które uczestniczyły w ich podejmowaniu. Metryka jest na bieżąco aktualizowana i stanowi obowiązkowy element akt postępowania administracyjnego, zawiera wobec tego aktualną informację o sposobie działania organu w konkretnej indywidualnej sprawie. Podobną rolę będzie pełnić wykaz dokumentów (zestawienie, spis treści, informacja o łącznej ilości kart znajdująca się na okładce akt) sprawy, jakie zostały zgromadzone w aktach wskazanego przez Skarżącego postępowania z zastrzeżeniem, że zostało ono zakończone”¹¹. Akta sprawy administracyjnej stanowią zatem zbiór różnego rodzaju dokumentów, z których część zawiera informacje o charakterze informacji publicznej, a część nie, co determinuje zakres i tryb udostępnienia informacji¹².

2. Jawność wewnętrzna w postępowaniu administracyjnym

Zdaniem E. Iserzona „konsekwencją postulatu pogłębienia zaufania do organu ze strony obywatela jest postulat jawności postępowania. Postępowanie, którego się nie ujawnia wobec strony, budzi w niej podejrzenia niezgodności z prawem, ponieważ nie może być kontrolowane przez

¹¹ Wyrok WSA w Szczecinie z 13.05.2021 r., II SAB/Sz 27/21, LEX nr 3190010.

¹² Por. też wyrok WSA w Szczecinie z 29.04.2021 r., II SAB/Sz 141/20, LEX nr 3197746 oraz wyrok WSA w Warszawie z 23.03.2021 r., II SAB/Wa 731/20, LEX nr 3172007, w którym sąd stwierdził: „Regulacja art. 73 k.p.a. stanowi wyłącznie o generalnym uprawnieniu stron postępowania do wglądu w akta sprawy administracyjnej bez wyszczególniania tego, czy ów wgląd dotyczy materiałów stanowiących informację publiczną, czy też innych. Nie każdy zaś dokument wytworzony w trakcie trwania postępowania administracyjnego, czy dołączony do jego akt, posiada przymiot informacji publicznej. To zaś wprost prowadzi do wniosku, że przedmiotem regulacji art. 73 k.p.a. nie jest materia dostępu do informacji publicznej”.

stronę pod aspektem legalności. Brak jawności narzuca przypuszczenie kumoterstwa, protekcjonizmu, wpływu «rodzinki», korupcji, politykierstwa, samowoli, sobiepaństwa, bezduszości. (...) Czynny udział strony w postępowaniu – kluczowa zasada k.p.a. – nie da się pogodzić z brakiem jawności, która uniemożliwia stronie rzetelną współpracę z organem, opartą na wzajemnym zaufaniu»¹³. Trudno nie zgodzić się z tym stanowiskiem, pomimo znacznego nasycenia powyższej wypowiedzi treścią ideologiczno-polityczną.

Stoję na stanowisku, że strony i uczestnicy postępowania nie mogą korzystać z prawa dostępu do akt postępowania administracyjnego na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dostęp do akt postępowania administracyjnego na podstawie przepisów tej ustawy jest ograniczony do podmiotów niebędących stronami (i uczestnikami) postępowania administracyjnego¹⁴, gdyż zgodnie z art. 1 ust. 2 u.d.i.p. przepisy tej ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi¹⁵. Podobnie postrzega tę kwestię Naczelny Sąd Administracyjny, w ocenie którego „norma kolizyjna zawarta w art. 1 ust. 2 u.d.i.p. wyłącza stosowanie jej przepisów zawsze w przypadku istnienia regulacji szczególnych o dostępie do informacji publicznych. Wskazany przepis należy rozumieć w ten sposób, że wyłącza on u.d.i.p. w zakresie, w jakim inna szczególna ustawa reguluje ten dostęp, a pozwala na jej stosowa-

¹³ E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 55.

¹⁴ Tak m.in.: WSA w Warszawie w wyroku z 8.02.2012 r., II SA/Wa 2004/11, LEX nr 1138872; NSA w postanowieniu z 12.05.2011 r., I OSK 771/11, LEX nr 795295 oraz w wyrokach: z 18.09.2008 r., I OSK 194/08, LEX nr 516808 i z 17.12.2003 r., II SA/Gd 1153/03, LEX nr 299295; WSA w Olsztynie w postanowieniu z 11.09.2009 r., II SAB/Ol 20/09, LEX nr 697003; WSA w Krakowie w wyroku z 12.11.2019 r., II SAB/Kr 320/19, LEX nr 2746772.

¹⁵ Por. wyrok WSA w Rzeszowie z 16.03.2021 r., II SAB/Rz 12/21, LEX nr 3172332, w którym sąd wskazał, że art. 1 ust. 2 u.d.i.p. „nie może być interpretowany jako wyłączający dopuszczalność dostępu do informacji publicznej podmiotów, które nie są adresatami przepisów szczególnych regulujących odrębnie i odmiennie zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. W szczególności chodzi o ustawy procesowe, które autonomicznie regulują zasady i tryb dostępu do informacji publicznych wynikających z dokumentów wchodzących w skład akt spraw załatwianych zgodnie z procedurą przewidzianą w tych ustawach (np. są to przepisy art. 73–74 k.p.a.)”.

nie tam, gdzie ustawa szczególna nie reguluje kwestii dostępności do informacji publicznych¹⁶.

Możliwość zapoznania się z zebrany w aktach sprawy materiałem dowodowym stanowi istotne uprawnienie procesowe, gwarantujące stronie realizację wynikającej z art. 10 § 1 k.p.a. zasady czynnego udziału w postępowaniu oraz wynikającej z art. 8 k.p.a. zasady budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej. Zasada jawności wewnętrznej akt sprawy jest również ściśle powiązana ze wspomnianą już wyżej, a wyrażoną w art. 9 k.p.a., zasadą informowania¹⁷ oraz z zasadą prawdy obiektywnej, gdyż „dokładne i bezstronne ustalenie oraz właściwa ocena okoliczności faktycznych sprawy możliwe są często tylko wtedy, gdy strona zajmie wobec nich stanowisko po zaznajomieniu się z «zawartością» akt sprawy”¹⁸.

Zakres jawności akt sprawy w postępowaniu administracyjnym jest ograniczony podmiotowo. Z uprawnień wynikających z przepisów rozdziału 3 działu II k.p.a. mogą korzystać jedynie strony postępowania administracyjnego oraz podmioty (uczestnicy) występujące w postępowaniu administracyjnym na prawach strony – na tych samych zasadach co strony¹⁹. Podmioty te mogą realizować przysługujące im uprawnienia wyłącznie w odniesieniu do akt tych spraw administracyjnych, w których

¹⁶ Wyrok NSA z 28.04.2021 r., III OSK 865/21, LEX nr 3184586.

¹⁷ Por. J. Chlebny, *Udostępnianie stronie akt...*, s. 50.

¹⁸ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1995, s. 185; por. też Z.R. Kmieciak, *Zakres udostępniania akt sprawy w postępowaniu administracyjnym*, RPEiS 2008/2, s. 95.

¹⁹ Por. wyroki NSA w Warszawie: z 11.05.1999 r., IV SA 1023/98, LEX nr 47267 i z 25.06.1999 r., IV SA 1374/98, LEX nr 47904 oraz postanowienie NSA w Warszawie z 22.02.2001 r., II SAB 169/00, „Wokanda” 2001/10, s. 34, w których sąd stwierdził, że uprawnienia wynikające z przepisów art. 73 i 74 k.p.a. nie przysługują podmiotom niebędącym stronami lub uczestnikami na prawach strony w postępowaniu administracyjnym. Z kolei w wyroku z 9.07.2020 r., III SA/Kr 588/20, LEX nr 3056082, WSA w Krakowie przyjął, że „pojęcie strony użyte w art. 73 k.p.a. nie wskazuje na inną stronę niż strona w postępowaniu głównym, czyli takim, które zmierza do merytorycznego załatwienia sprawy. Ani przepis art. 73 i art. 74 k.p.a., ani jakikolwiek inny przepis, nie kreuje interesu prawnego w sposób odrębny i niezależny od interesu prawnego statuującego strony w postępowaniu głównym. Tym samym, skoro w toku postępowania dotyczącego rejestracji określono krąg stron, to taki krąg i tylko takie strony mogą skorzystać

są stronami lub podmiotami na prawach strony²⁰. Z uprawnień wynikających z art. 73 k.p.a. może korzystać zarówno podmiot, który brał udział w postępowaniu administracyjnym jako strona, jak i podmiot, który nie brał w nim udziału, mimo że miał interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a.²¹ Podmiot, który legitymował się interesem prawnym, a nie brał udziału w postępowaniu administracyjnym bez swej winy, może bowiem żądać wznowienia postępowania administracyjnego w oparciu o przesłankę z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. Dla rozważenia celowości zgłoszenia żądania wznowienia postępowania może okazać się niezbędne zapoznanie się z aktami postępowania²².

Natomiast inni uczestnicy postępowania (świadkowie, biegli, osoby trzecie zobligowane do okazania przedmiotu oględzin) nie mogą się domagać udostępnienia akt postępowania administracyjnego w takim zakresie, jaki przysługuje stronom i uczestnikom na prawach strony, nie można jednak wykluczyć, że z ich roli procesowej będzie wynikała konieczność lub potrzeba zaznajomienia się z całością lub częścią akt sprawy. Dotyczyć to może w szczególności biegłego w sytuacji, gdy zapoznanie się z aktami sprawy stanowi konieczny warunek sporządzenia

z odrębnego (incydentalnego i wpadkowego) postępowania, jakim jest postępowanie regulowane art. 73 i art. 74 k.p.a.”

²⁰ Por. wyrok NSA z 29.09.2011 r., II GSK 1409/11, LEX nr 965109, w którym sąd stwierdził, że „hipotetyczne zainteresowanie wykorzystaniem przyznanej już częstotliwości nie uzasadnia interesu prawnego dla skorzystania z prawa, o którym stanowi art. 73 § 1 k.p.a. w sprawie zmiany rezerwacji częstotliwości z wniosku innego podmiotu”. Z kolei zdaniem Z.R. Kmiecika (*Zakres udostępniania akt...*, s. 95–107) „jako akta sprawy (akta dotyczące postępowania) należy udostępniać nie tylko akta założone przez organ prowadzący postępowanie lub uzyskane od innych organów specjalnie dla danej sprawy, ale w zasadzie wszystkie akta związane z przedmiotem postępowania, które mogą mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, zwłaszcza akta dokumentujące czynności wstępne, podejmowane przed wszczęciem postępowania, nawet wtedy gdy organ ich nie uwzględnił lub jeszcze nie włączył do aktu danej sprawy. Nie podlegają natomiast udostępnieniu akta, które nie odnoszą się do danej sprawy, lecz jedynie do takich samych lub podobnych («analogicznych» czy też «wzorcowych») przypadków”.

²¹ Podobne stanowisko zajął WSA w Warszawie w wyroku z 9.09.2010 r., IV SA/Wa 1114/10, LEX nr 758683, choć uznał, że dopuszczalne jest udostępnienie akt postępowania administracyjnego podmiotowi, który nie brał w nim udziału, choć jego interes prawny nie budzi żadnych wątpliwości, „w drodze uzasadnionego wyjątku”.

²² Por. H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013, s. 155–156.

opinii dopuszczonej jako dowód w sprawie lub świadka, jeśli organ uzna, że konieczne jest okazanie świadkowi części znajdującego się w aktach materiału dowodowego celem doprecyzowania treści zeznań.

Artykuł 73 § 1 i 2 k.p.a. gwarantuje stronie prawo wglądu w akta sprawy oraz sporządzania z nich notatek, kopii i odpisów nie tylko w toku postępowania, lecz także po jego zakończeniu. Czynności związane z udostępnieniem akt powinny być co do zasady dokonywane w lokalu organu administracji publicznej w obecności pracownika tego organu. Zgodnie z art. 73 § 3 k.p.a. organ administracji publicznej może zapewnić stronie prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów w swoim systemie teleinformatycznym, po uwierzytelnieniu strony w sposób określony w art. 20a ust. 1 albo 2 u.i.d.p.²³ W orzecznictwie podkreśla się, że „z treści art. 73 § 3 k.p.a. nie wynika obowiązek organu administracyjnego przekształcania akt administracyjnych sprawy lub ich części (poszczególnych dokumentów) prowadzonych w postaci papierowej do postaci cyfrowej w celu ich udostępnienia stronie w tej formie, jak również obowiązek ich udostępniania w ogóle za pomocą jakichkolwiek środków komunikacji elektronicznej (np. poczty elektronicznej), lecz tylko za pośrednictwem własnego systemu teleinformatycznego. W grę wchodzi zatem wdrożone w konkretnym organie narzędzia informatyczne i systemy kancelaryjne, tzw. systemy obiegu dokumentów (włącznie z elektronicznym zarządzaniem dokumentacją, EZD), które umożliwiają udostępnienie akt w postaci elektronicznej, jak również umożliwiają elektroniczne komunikowanie się ze stroną na

²³ Zgodnie ze wskazanymi regulacjami uwierzytelnienie użytkownika systemu teleinformatycznego podmiotu publicznego, w którym udostępniane są usługi online, wymaga użycia: środka identyfikacji elektronicznej wydanego w systemie identyfikacji elektronicznej przyłączonym do węzła krajowego identyfikacji elektronicznej, o którym mowa w art. 21a ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z 5.09.2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1797), lub środka identyfikacji elektronicznej wydanego w notyfikowanym systemie identyfikacji elektronicznej, lub danych weryfikowanych za pomocą kwalifikowanego certyfikatu podpisu elektronicznego, jeżeli te dane pozwalają na identyfikację i uwierzytelnienie wymagane w celu realizacji usługi online. Podmiot publiczny, który używa do realizacji zadań publicznych systemu teleinformatycznego, może umożliwiać użytkownikowi uwierzytelnienie w tym systemie także przez zastosowanie innych technologii.

wskazany przez nią adres elektroniczny²⁴. Jeśli organ odmawia stronie udostępnienia wglądu do akt sprawy w formie określonej w art. 73 § 3 k.p.a., to ma obowiązek podania, czy posiada własny system teleinformatyczny, a w konsekwencji techniczną możliwość zapewnienia stronie elektronicznego dostępu do akt sprawy w takim systemie, a jeśli tak, to w uzasadnieniu postanowienia powinien wykazać istnienie przesłanek przemawiających za odmową udostępnienia wglądu do akt sprawy w tej formie²⁵.

Istotne zmiany w zakresie formy realizacji prawa wglądu do akt sprawy administracyjnej zostały wprowadzone ustawą z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych²⁶. Zgodnie z art. 15zzzzzn tej ustawy w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, w szczególności, gdy urząd administracji obsługujący organ administracji publicznej wykonuje zadania w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów, organ administracji publicznej może zapewnić stronie udostępnienie akt sprawy lub poszczególnych dokumentów stanowiących akta sprawy również za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 u.s.u.d.e. na adres wskazany w rejestrze danych kontaktowych, o którym mowa w art. 20j ust. 1 pkt 3 u.i.d.p., lub inny adres elektroniczny wskazany przez stronę. Zgodnie z definicją sformułowaną w art. 2 pkt 5 u.s.u.d.e. środkami komunikacji elektronicznej są rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności poczta elektroniczna. Powyższa regulacja wprowadziła możliwość udostępnienia akt administracyjnych lub znajdujących się w nich dokumentów pocztą elektroniczną na adres wskazany w rejestrze danych kontaktowych, o którym mowa w art. 20j ust. 1 pkt 3 u.i.d.p., lub inny adres elektronicz-

²⁴ Tak WSA w Warszawie w wyroku z 8.03.2021 r., II SA/Wa 1348/20, LEX nr 3170129; por. też wyrok NSA z 14.07.2020 r., I OSK 2552/19, LEX nr 3047877.

²⁵ Por. wyrok WSA w Krakowie z 12.04.2021 r., III SA/Kr 257/21, LEX nr 3165286.

²⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.

ny wskazany przez stronę. Ustawodawca zrezygnował nadto z wymogu uwierzytelnienia strony²⁷. W mojej ocenie powyższa regulacja powinna być bardziej stanowcza i obligować organ do realizacji prawa wglądu w akta sprawy we wskazanej formie na wniosek strony w sytuacji, gdy urząd administracji obsługujący organ administracji publicznej wykonuje zadania w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów, a nie tylko przewidywać taką możliwość. W czasie pandemii COVID-19 okazało się bowiem, jak łatwo przejść od wysokich standardów ochrony praw strony w postępowaniu do standardów minimalnych.

Prawo wglądu do akt obejmuje prawo zapoznania się z całością zgromadzonej w nich dokumentacji, a zatem również z tymi dokumentami, które nie miały znaczenia dla rozstrzygnięcia, choć zostały zgromadzone w toku postępowania albo nie zostały dołączone do akt sprawy, choć były wykorzystywane w postępowaniu²⁸. Uprawniony podmiot może także utrzymywać na własny użytek wiadomości zawarte w aktach sprawy przez ich notowanie, kopiowanie lub sporządzanie odpisów²⁹. Zgodnie z art. 73 § 2 k.p.a. strona może także żądać uwierzytelnienia odpisów lub kopii akt sprawy lub wydania jej z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów, o ile jest to uzasadnione jej ważnym interesem. Z art. 73 k.p.a. nie wynika natomiast wprost obowiązek organów administracji publicznej sporządzania notatek, kopii czy odpisów z akt sprawy i udostępniania ich stronom. W wielu orzeczeniach sądy administracyjne przyjmowały, że strona nie może skutecznie domagać się wydania jej przez organ administracji publicznej niuwierzytelnionej kserokopii czy odpisu z akt³⁰. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale (7) z 8.10.2018 r.³¹ przyjął jednak, że „w ramach udostępnienia akt stronie na podstawie art. 73 § 1 k.p.a. mieści się sporządzenie przez organ, w sposób wynikający z jego możliwości technicznych i organizacyjnych, na wniosek strony,

²⁷ Por. E. Szewczyk, *Modyfikacje postępowań administracyjnych prowadzonych w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii*, ST 2020/6, s. 18–28.

²⁸ Por. wyrok NSA z 10.03.2006 r., I FSK 703/05, LEX nr 250351.

²⁹ Por. wyrok WSA w Warszawie z 16.02.2012 r., VIII SA/Wa 966/11, LEX nr 1121816.

³⁰ Por. wyroki WSA w Lublinie: z 23.02.2012 r., II SA/Lu 923/11, LEX nr 1125579 i z 27.05.2010 r., II SA/Lu 157/10, LEX nr 674274; wyrok NSA z 21.10.2011 r., II OSK 1462/10, LEX nr 1070340.

³¹ I OPS 1/18, ONSAiWSA 2019/1, poz. 1.

kopii dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy”. W uzasadnieniu uchwały NSA trafnie zaakcentował, że „dostęp do akt bez możliwości utrwalenia ich treści nie tworzy gwarancji obrony zgodnej z art. 51 ust. 3 Konstytucji RP ani uszczegóławiającymi ją elementami, wynikającymi z zasad prawa administracyjnego”. Sąd uznał za słuszne „stanowisko dopuszczające wykorzystanie współczesnych technicznych możliwości, nieznanych w dacie uchwalania Kodeksu postępowania administracyjnego, do sporządzania notatek, odpisów i kopii z akt administracyjnych w ramach przepisu art. 73 § 1 k.p.a. Rozwój technologiczny sprzyja w niniejszym przypadku obywatelowi, pozwala bowiem na bardziej sprawne i efektywne kontakty z administracją. Jest to szczególnie ważne przy tak szybkim tempie rozwoju otaczającego świata. W tym celu mogą być użyte zatem wszelkie urzędnictwa służące do zapisywania materiałów, w tym skanery, cyfrowe aparaty fotograficzne, kopiarki, pod warunkiem, że nie zniszczą struktury utrwalanych dokumentów”. W obecnym stanie ogromnego rozwoju możliwości technicznych trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie przeciwnego stanowiska. Podzielał natomiast pogląd WSA w Warszawie, że „odmowa uwzględnienia wniosku strony o sporządzenie kserokopii z akt mogłaby nastąpić jedynie, gdyby organ wykazał konkretne utrudnienia wynikające z braku potrzebnego sprzętu lub dużej liczby dokumentów przewidzianych do kopiowania. Tylko więc w sytuacjach wymagających większego organizacyjnego zaangażowania ze strony pracowników organu dopuszczalne byłoby wyznaczenie stronie określonych warunków realizacji wniosku w przedmiocie sporządzenia kserokopii dokumentów. Odmowa wydania kopii akt sprawy może być też usprawiedliwiona w sytuacji, gdy strona w sposób oczywisty i świadomy nadużywa prawa wynikającego z art. 73 § 1 k.p.a.”³². Odmowa wydania kopii akt sprawy może być uzasadniona w wyjątkowych wypadkach, gdy strona w sposób ewidentny nadużywa swego prawa, w szczególności żądając nagminnie wydania kopii akt wielu spraw prowadzonych z jej udziałem, w tym również dokumentów pochodzących od niej samej, a jej zachowanie nosi cechy pieniacstwa.

Wgląd do akt sprawy i pozyskanie z nich niewiarygodnych kopii lub odpisów stanowi podstawową formę realizacji prawa do jawności

³² Wyrok WSA w Warszawie z 19.09.2019 r., II SA/Wa 151/19, LEX nr 3022776.

wewnętrznej akt sprawy administracyjnej, nieograniczoną w istocie koniecznością spełnienia przez stronę dodatkowych wymagań³³. Prawo strony do żądania uwierzytelnienia sporządzonych przez nią odpisów lub kopii z akt sprawy lub wydania uwierzytelnionych odpisów może natomiast być zrealizowane, jeżeli jest to uzasadnione ważnym interesem strony. Ocena istnienia przesłanki „ważnego interesu” należy do organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie, przy czym ciężar dowodu w powyższym zakresie spoczywa na wnioskodawcy³⁴. Pojęcie „ważny interes strony”, o którym mowa w art. 73 § 2 k.p.a., jest pojęciem nieostrym, które nie zostało ustawowo zdefiniowane, a zatem rozpatrując zgłoszone na podstawie tego przepisu żądanie, organ administracji w każdym zindywidualizowanym przypadku powinien dokonać własnej oceny, czy w konkretnej sprawie taki ważny interes strony zaistniał³⁵.

Ważnym interesem strony może być potrzeba posiadania uwierzytelnionych odpisów poszczególnych dokumentów dla potrzeb prowadzonego postępowania lub w celu wykorzystania ich w innych postępowaniach³⁶.

³³ Por. wyrok WSA w Warszawie z 24.11.2020 r., II SA/Wa 1493/20, LEX nr 3152164, w którym sąd przyjął, że „odmowa wydania wnioskodawcy uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy administracyjnej, ze względu na niewykazanie ważnego interesu, nie oznacza, że wnioskodawca nie może żądać zwykłych kopii takich dokumentów”.

³⁴ Por. wyrok WSA w Krakowie z 6.11.2019 r., II SA/Kr 1136/19, LEX nr 2743320 oraz wyrok WSA w Łodzi z 31.01.2011 r., II SA/Łd 1387/10, LEX nr 953594, w którym sąd przyjął, że „ustalenie ważnego interesu strony należy do organu administracji publicznej prowadzącego daną sprawę, jednakże oświadczenie strony powinno mieć dla określenia interesu strony podstawowe znaczenie”, oraz wyrok WSA w Poznaniu z 21.05.2021 r., II SA/Po 736/20, LEX nr 3181558.

³⁵ Por. wyrok WSA w Poznaniu z 21.05.2021 r., II SA/Po 735/20, LEX nr 3181597 oraz wyrok NSA z 23.04.2021 r., II GSK 891/18, LEX nr 3184671.

³⁶ Por. wyrok WSA w Warszawie z 5.11.2010 r., II SA/Wa 965/10, LEX nr 755512. W wyroku z 17.01.2012 r., II OSK 2063/10, LEX nr 1138055, NSA zajął odmienne stanowisko, wskazując, że „potrzeba załączenia uwierzytelnionych odpisów dokumentów jako dowodów w postępowaniu toczonym przed sądem powszechnym nie uzasadnia istnienia «ważnego interesu strony» w rozumieniu art. 73 § 2 k.p.a.” (podobnie wypowiedział się WSA w Gliwicach w wyroku z 4.04.2019 r., I SA/Gl 1075/18, LEX nr 2656048). Należy podnieść, że fakt niedysponowania uwierzytelnionym odpisem dokumentu nie uniemożliwia powoływania się na określone fragmenty akt postępowania administracyjnego w innym postępowaniu, gdyż strona może żądać przeprowadzenia dowodu znajdującego się w aktach postępowania administracyjnego. Na powyższe uprawnienie strony wskazał WSA we Wrocławiu w wyroku z 13.01.2010 r., IV SA/Wr 399/09, LEX nr 554255. W kon-

Nie stanowi natomiast ważnego interesu strony zamiar lub wystąpienie ze skargą do sądu administracyjnego, gdyż przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie uzależniają skuteczności skargi od dołączenia do niej oryginału lub uwierzytelnionego odpisu dokumentu. W przypadku konieczności przeprowadzenia takiego dowodu wystarczy wskazanie, gdzie on się znajduje³⁷.

Wniosek o wydanie uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy powinien być odpowiednio sformułowany, a w szczególności powinien zawierać wskazanie, odpisy jakich dokumentów mają być stronie wydane. Nie jest rolą organu administracji publicznej domyślanie się, jakich dokumentów dotyczy żądanie strony; powinna je ona określić w sposób pozwalający na prawidłową identyfikację (np. poprzez podanie numeru karty akt sprawy, tytułu dokumentu, jego daty lub innych elementów identyfikacyjnych)³⁸.

Uprawnienia strony wynikające z art. 73 k.p.a. mogą zostać wyłączone tylko w sytuacjach objętych normą art. 74 § 1 k.p.a., a zatem w odniesieniu do akt spraw zawierających informacje niejawne o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne”, a także do innych akt, które organ wyłączy ze względu na ważny interes państwowy.

Przesłanki nadania informacjom niejawnym klauzuli „ściśle tajne” i „tajne” zostały określone w art. 5 ust. 1 i 2 u.o.i.n.³⁹ W wypadku, gdy w aktach sprawy znajdują się dokumenty oznaczone klauzulami tajności

kretnych stanach faktycznych jednak niedysponowanie przez stronę uwierzytelnionym odpisem dokumentu i spowodowana tym konieczność przeprowadzenia dowodu z akt postępowania administracyjnego może stanowić przyczynę przedłużenia czasu trwania postępowania, dlatego uważam, że posiadanie uwierzytelnionych odpisów dokumentów znajdujących się w aktach postępowania administracyjnego w celu wykorzystania ich w innym postępowaniu spełnia przesłankę „ważnego interesu strony”, o której mowa w art. 73 § 2 k.p.a.

³⁷ Por. wyrok WSA w Warszawie z 28.04.2021 r., VII SA/Wa 157/21, LEX nr 3186925.

³⁸ Por. wyrok WSA w Warszawie z 13.04.2011 r., VII SA/Wa 58/11, LEX nr 1128169.

³⁹ Na temat klauzul tajności por. S. Hoc, *Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 89–97.

„tajne” lub „ściśle tajne”, organ administracji publicznej jest zobowiązany odmówić ich udostępnienia w oparciu o art. 74 § 1 k.p.a.⁴⁰

Sporna w doktrynie i orzecznictwie jest natomiast definicja pojęcia nieostrego „ważny interes państwowy”, które niewątpliwie wymaga indywidualizacji i skonkretyzowania w każdym przypadku rozpatrywania uprawnienia strony do wglądu w akta sprawy⁴¹. Uzasadnione wątpliwości budzi zagadnienie, czy na podstawie klauzuli „ważnego interesu państwowego” prawo dostępu do akt sprawy może być wyłączone w odniesieniu do akt spraw zawierających informacje niejawne oznaczone klauzulą „poufne” lub „zastrzeżone”. Z jednej strony nieumieszczenie w treści przepisu art. 74 § 1 k.p.a. powyższych sformułowań wskazuje na intencję ustawodawcy, by nie wyłączać stosowania art. 73 k.p.a. w odniesieniu do akt spraw zawierających informacje niejawne oznaczone klauzulą „poufne” czy „zastrzeżone”. Z drugiej strony jednak charakter i rodzaj tych informacji (zwłaszcza oznaczonych klauzulą „poufne”) wyraźnie wskazuje na ich bezpośredni lub co najmniej pośredni związek z „ważnym interesem państwowym”, o którym mowa w art. 74 § 1 k.p.a. Przesłanki nadania informacjom niejawnym klauzuli „poufne” zostały określone w art. 5 ust. 3 u.o.i.n., natomiast przesłanki nadania klauzuli „zastrzeżone” – w ust. 4 powołanego wyżej przepisu. Trudno byłoby zaakceptować prawo dostępu strony postępowania do akt postępowania zawierających takie informacje niejawne, których ujawnienie mogłoby „spowodować szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej”, o czym mowa w powoływanych wyżej regulacjach prawnych.

Nie ma przeszkód, aby organ administracji publicznej na podstawie art. 74 § 1 k.p.a. wyłączył lub ograniczył ze względu na ważny interes państwowy także prawo dostępu do akt sprawy nieobjętych regulacjami ustawy o ochronie informacji niejawnych. Organ administracji publicznej jest jednak obowiązany wskazać, ze względu na jaki konkretnie ważny interes państwowy wyłączył czy ograniczył prawo dostępu do

⁴⁰ Por. wyrok WSA w Warszawie z 9.10.2015 r., IV SA/Wa 1949/15, LEX nr 1941185.

⁴¹ Por. wyrok NSA w Katowicach z 8.09.1997 r., I SA/Ka 298/96, ONSA 1999/1, poz. 15.

akt sprawy i dlatego tak skonkretyzowany interes przemawiał za wyłączeniem lub ograniczeniem prawa dostępu do akt.

Prawo dostępu do akt postępowania administracyjnego przysługujące stronom i uczestnikom postępowania na prawach strony zostało ukształtowane w sferze normatywnej w sposób szeroki, a jego ograniczenia stanowią usprawiedliwione wyjątki od zasady jawności akt postępowania, służące ochronie szczególnych wartości⁴². Nadto istotne jest, że od rozstrzygnięć w przedmiocie odmowy udostępnienia akt sprawy służą uprawnionym podmiotom środki prawne umożliwiające dokonanie kontroli ich zgodności z prawem. Regulacje dotyczące jawności akt postępowania administracyjnego w mojej ocenie stanowią wystarczającą gwarancję realizacji prawa do informacji o postępowaniu administracyjnym w aspekcie wewnętrznym.

3. Podstawy prawne jawności zewnętrznej w postępowaniu administracyjnym

Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie przewidują możliwości udostępnienia akt postępowania podmiotom nieuczestniczącym w tym postępowaniu, brak jest zatem w Kodeksie regulacji dotyczących jawności zewnętrznej w postępowaniu administracyjnym⁴³. Podstawą udzielenia informacji znajdującej się w aktach sprawy mogą być zatem wyłącznie przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dostęp do akt postępowania administracyjnego na podstawie przepisów tej ustawy mogą mieć jedynie podmioty niebędące stronami (podmiotami na prawach strony) postępowania administracyjnego⁴⁴.

Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na szerokie rozwinięcie powyższego wątku⁴⁵, jednakże warto moim zdaniem poruszyć kwestię

⁴² Por. wyrok WSA w Warszawie z 10.11.2017 r., IV SA/Wa 3739/15, LEX nr 2475012.

⁴³ Por. wyrok NSA w Warszawie z 11.05.1999 r., IV SA 1023/98, LEX nr 47267.

⁴⁴ Por. wyroki NSA: z 28.10.2009 r., I OSK 485/09, LEX nr 571038 i z 18.09.2008 r., I OSK 194/08, LEX nr 516808.

⁴⁵ Na temat dopuszczalnego zakresu informacji i trybu jej uzyskiwania zob. H. Knyś-Molczyk, *Granice prawa...*, s. 172 i n.

właściwej formy działania organu administracji publicznej, do którego o udostępnienie akt sprawy zwraca się podmiot niebędący stroną postępowania (niemający interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a.). Zdaniem SKO w Olsztynie „w przypadku, kiedy o udostępnienie akt sprawy w trybie art. 73 k.p.a. zwróci się osoba nieposiadająca statusu strony, o którym mowa w art. 28 k.p.a., nie można wydać postanowienia w trybie art. 74 § 2 k.p.a. Wówczas organ powinien jedynie poinformować taką osobę, iż żądane informacje (akta) nie zostaną jej udostępnione”⁴⁶. Powyższy pogląd jest jednak odosobniony. W orzecnictwie sądów administracyjnych wyraźnie dominuje stanowisko, że organ administracji publicznej powinien wydać postanowienie w przedmiocie odmowy udostępnienia akt sprawy również w sytuacji, gdy odmowa następuje z powodu stwierdzenia, iż wnioskodawca nie legitymuje się interesem prawnym w rozumieniu art. 28 k.p.a.⁴⁷

Odmowa udostępnienia akt sprawy w formie postanowienia pozwala podmiotowi, do którego postanowienie zostało skierowane, na uruchomienie kontroli jego prawidłowości w toku instancji oraz przez sąd administracyjny. Nie można przecież wykluczyć, że organ administracji publicznej dokonał błędnej oceny kwestii istnienia interesu prawnego wnioskodawcy w zakresie udostępnienia akt sprawy. W takiej sytuacji możliwość wykorzystania środków zaskarżenia stanowi gwarancję prawidłowości rozstrzygnięcia, a co za tym idzie gwarancję realizacji zasady praworządności. Należy przypomnieć, że udostępnienia akt sprawy ma prawo domagać się każdy podmiot mający interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a., choćby nie brał on udziału w toczącym się postępowaniu administracyjnym. Z powyższych przyczyn podzielam pogląd, że odmowa udostępnienia akt sprawy powinna przybrać formę postanowienia również w sytuacji, gdy powodem odmowy jest ocena organu, iż wnioskodawcy nie służy przymiot strony postępowania⁴⁸.

⁴⁶ Postanowienie SKO w Olsztynie z 9.06.2005 r., SKO 54-7/05, OwSS 2005/4, s. 90.

⁴⁷ Tak NSA w postanowieniu z 10.10.2008 r., I OSK 1081/08, LEX nr 516765 i w wyroku z 16.05.2006 r., I OSK 848/05, LEX nr 236559 oraz WSA w Olsztynie w wyroku z 22.07.2021 r., II SAB/OI 46/21, LEX nr 3208346 i WSA w Poznaniu w wyroku z 21.04.2021 r., IV SA/Po 43/21, LEX nr 3171652.

⁴⁸ Por. H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa...*, s. 170–171.

Bibliografia

- Chlebny J., *Udostępnianie stronie akt sprawy administracyjnej a prawo do sądu*, ZNSA 2008/3
- Iserzon E. [w:] E. Iserzon, J. Staroścień, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1995
- Kmiecik Z.R., *Zakres udostępniania akt sprawy w postępowaniu administracyjnym*, RPEiS 2008/2
- Knysiak-Molczyk H., *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownictwie administracyjnym*, Warszawa 2013
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019
- Łaszczyca G. [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2010
- Szewczyk E., *Modyfikacje postępowań administracyjnych prowadzonych w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii*, ST 2020/6
- Taras W., *Udostępnianie akt sprawy w postępowaniu administracyjnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G – Ius” 1992, vol. XXXIX
- Wiktorowska A. [w:] M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z 8.09.1997 r., I SA/Ka 298/96, ONSA 1999/1, poz. 15
- Wyrok NSA z 11.05.1999 r., IV SA 1023/98, LEX nr 47267
- Wyrok NSA z 25.06.1999 r., IV SA 1374/98, LEX nr 47904
- Wyrok NSA z 17.12.2003 r., II SA/Gd 1153/03, LEX nr 299295
- Wyrok NSA z 10.03.2006 r., I FSK 703/05, LEX nr 250351
- Wyrok NSA z 16.05.2006 r., I OSK 848/05, LEX nr 236559
- Wyrok NSA z 18.09.2008 r., I OSK 194/08, LEX nr 516808
- Wyrok NSA z 28.10.2009 r., I OSK 485/09, LEX nr 571038
- Wyrok NSA z 7.12.2010 r., I OSK 1774/10, LEX nr 745166
- Wyrok NSA z 29.09.2011 r., II GSK 1409/11, LEX nr 965109
- Wyrok NSA z 21.10.2011 r., II OSK 1462/10, LEX nr 1070340
- Wyrok NSA z 17.01.2012 r., II OSK 2063/10, LEX nr 1138055
- Wyrok NSA z 14.07.2020 r., I OSK 2552/19, LEX nr 3047877

Wyrok NSA z 23.04.2021 r., II GSK 891/18, LEX nr 3184671
Wyrok NSA z 28.04.2021 r., III OSK 865/21, LEX nr 3184586
Wyrok WSA w Gliwicach z 4.04.2019 r., I SA/Gl 1075/18, LEX nr 2656048
Wyrok WSA w Krakowie z 6.11.2019 r., II SA/Kr 1136/19, LEX nr 2743320
Wyrok WSA w Krakowie z 12.11.2019 r., II SAB/Kr 320/19, LEX nr 2746772
Wyrok WSA w Krakowie z 9.07.2020 r., III SA/Kr 588/20, LEX nr 3056082
Wyrok WSA w Krakowie z 12.04.2021 r., III SA/Kr 257/21, LEX nr 3165286
Wyrok WSA w Lublinie z 27.05.2010 r., II SA/Lu 157/10, LEX nr 674274
Wyrok WSA w Lublinie z 23.02.2012 r., II SA/Lu 923/11, LEX nr 1125579
Wyrok WSA w Łodzi z 31.01.2011 r., II SA/Łd 1387/10, LEX nr 953594
Wyrok WSA w Olsztynie z 22.07.2021 r., II SAB/Ol 46/21, LEX nr 3208346
Wyrok WSA w Poznaniu z 21.04.2021 r., IV SA/Po 43/21, LEX nr 3171652
Wyrok WSA w Poznaniu z 21.05.2021 r., II SA/Po 735/20, LEX nr 3181597
Wyrok WSA w Poznaniu z 21.05.2021 r., II SA/Po 736/20, LEX nr 3181558
Wyrok WSA w Rzeszowie z 16.03.2021 r., II SAB/Rz 12/21, LEX nr 3172332
Wyrok WSA w Szczecinie z 29.04.2021 r., II SAB/Sz 141/20, LEX nr 3197746
Wyrok WSA w Szczecinie z 13.05.2021 r., II SAB/Sz 27/21, LEX nr 3190010
Wyrok WSA w Warszawie z 13.04.2011 r., VII SA/Wa 58/11, LEX nr 1128169
Wyrok WSA w Warszawie z 16.02.2012 r., VIII SA/Wa 966/11, LEX nr 1121816
Wyrok WSA w Warszawie z 9.10.2015 r., IV SA/Wa 1949/15, LEX nr 1941185
Wyrok WSA w Warszawie z 10.11.2017 r., IV SA/Wa 3739/15, LEX nr 2475012
Wyrok WSA w Warszawie z 19.09.2019 r., II SA/Wa 151/19, LEX nr 3022776
Wyrok WSA w Warszawie z 24.11.2020 r., II SA/Wa 1493/20, LEX nr 3152164
Wyrok WSA w Warszawie z 23.03.2021 r., II SAB/Wa 731/20, LEX nr 3172007
Postanowienie NSA z 22.02.2001 r., II SAB 169/00, „Wokanda” 2001/10
Postanowienie NSA z 10.10.2008 r., I OSK 1081/08, LEX nr 516765
Postanowienie NSA z 12.05.2011 r., I OSK 771/11, LEX nr 795295
Postanowienie WSA w Olsztynie z 11.09.2009 r., II SAB/Ol 20/09, LEX nr 697003

Hanna Knysiak-Sudyka [ORCID: 0000-0003-4900-5956] – profesor doktor habilitowana nauk prawnych, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Postępowania Administracyjnego.

Mariusz Kotulski

ŚRODKI ZASKARŻENIA W USTAWIE O NIEODPŁATNEJ POMOCY PRAWNEJ

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej¹, celem jej uchwalenia było „zapewnienie lepszego dostępu do informacji prawnej i usług prawniczych, w tym dostępu do pomocy prawnej dla osób znajdujących się w trudnych sytuacjach życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości”. Co istotne, ów cel ma być realizowany dzięki współpracy rządu, samorządów i organizacji pozarządowych. W ten sposób państwo, bazując z jednej strony na strukturach samorządu terytorialnego (zwłaszcza na powiatach, które odgrywają podstawową rolę w organizacji nieodpłatnego poradnictwa) oraz samorządów zawodowych (samorządu adwokackiego i radcowskiego), docenia z drugiej strony potencjał organizacyjny i merytoryczny organizacji pozarządowych, widząc potrzebę współpracy z nimi. Widoczne jest to już w mechanizmie powierzania prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej. Otóż powiat powierza połowę punktów do prowadzenia adwokatom i radcom prawnym z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, a połowę organizacji pozarządowej prowadzącej działalność pożytku publicznego z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Przy czym, jeżeli na powiat przypadają tylko dwa punkty, to w punkcie powierzonym organizacji pozarządowej udziela nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczy nie-

¹ VII kadencja, druk sejm. nr 3338.

odpłatne poradnictwo obywatelskie w zakresie czasowym wskazanym w umowie. Natomiast, jeżeli na powiat przypadają trzy punkty, to organizacji pozarządowej powierza się prowadzenie dwóch punktów, przy czym jeden przeznaczają się na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, a drugi na świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Połowę punktów przeznaczonych do prowadzenia przez organizację pozarządową przeznaczają się na świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Jeżeli liczba punktów przeznaczonych do prowadzenia przez organizację pozarządową stanowi liczbę nieparzystą, większą o jeden liczbę punktów przeznaczają się na świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, mniejszą liczbę punktów – na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej (art. 11 ust. 1–1c u.n.p.p.).

Ze względu na charakter i cel zadań polegających na świadczeniu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej, a także na podmioty, które zadania te mają wykonywać – jednostki samorządu terytorialnego oraz wojewodę, nie budzi wątpliwości, że są to zadania z zakresu administracji publicznej. Co więcej, prawodawca w art. 8 ust. 1 u.n.p.p. jednoznacznie wskazuje, że zadania polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, o których mowa w art. 11 ust. 7 zdanie drugie u.n.p.p., są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej realizowanymi przez powiat w porozumieniu z gminami albo samodzielnie. Należy się zatem zastanowić, czy akty wydawane w związku z wykonywaniem tych zadań, a mające charakter realizacji władczych kompetencji, przyjmujące zresztą nie tylko formę decyzji administracyjnej, będą podlegały weryfikacji w trybach postępowania jurysdykcyjnego albo nadzorczego oraz kontroli sądów administracyjnych.

Organizację pozarządową wyłania się corocznie w otwartym konkursie ofert, o którym mowa w ustawie z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie², przeprowadzanym jednocześnie na powierzenie prowadzenia punktów przeznaczonych na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa

² Dz.U. z 2022 r. poz. 1327 ze zm.

obywatelskiego (art. 11 ust. 2 u.n.p.p.). Powierzenie realizacji zadania publicznego w zakresie prowadzenia punktu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego następuje w formie uchwały zarządu powiatu bądź zarządzenia prezydenta miasta.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przez długi okres dominował pogląd, że taki akt nie podlega kognicji sądu, a w konsekwencji skarga (np. organizacja, która uczestniczyła w konkursie ofert, a nie została wybrana) była niedopuszczalna i podlegała odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Wskazywano przy tym, że konkurs mający wyłonić organizację pozarządową w celu realizacji zadań publicznych w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej nie ma charakteru postępowania administracyjnego, w wyniku którego wydaje się akt podlegający kontroli sądowoadministracyjnej. Wyłonienie w drodze konkursu tego oferenta, który będzie realizował wspomniane zadania publiczne, służy jedynie zawarciu umowy, która ma charakter umowy zlecenia i do której stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego. Zatem ogłoszenie wyniku konkursu jest jedynie informacją organu jednostki samorządu terytorialnego, która potwierdza tylko fakt wyboru oferty i wyłonienia organizacji pozarządowej. Tym samym taki akt (uchwała, zarządzenie) nie wpływa w sposób władczy na obowiązki lub uprawnienia innych podmiotów, nie przekazuje zadań lub kompetencji z zakresu administracji publicznej, ale rodzi skutki cywilnoprawne³. „Wykonywanie zadań administracji publicznej przez organizacje pożytku publicznego na podstawie zlecenia to pewnego rodzaju prywatyzacja zadań publicznych. Zlecenie wykonania zadań publicznych następuje bowiem na zewnątrz, gdyż podmiotem wykonującym to zadanie jest podmiot niepubliczny – organizacja pożytku publicznego, która przyjmuje dane zadanie dobrowolnie oraz prowadzi je w interesie wyższym, «ogólnym», a nie w interesie jednostkowym. Realizacja danego zadania odbywa się w formach prawa prywatnego, czyli na podstawie umowy cywilnopraw-

³ Zob. np. postanowienia WSA: we Wrocławiu z 8.07.2020 r., IV SA/Wr 26/20, LEX nr 3034970; w Opolu z 5.03.2019 r., II SA/Op 391/18, LEX nr 2633338; w Krakowie z 16.05.2017 r., III SA/Kr 292/17, LEX nr 2285423 oraz postanowienia NSA: z 24.10.2018 r., I OSK 3505/18, LEX nr 2577723 i z 30.11.2011 r., II GSK 2022/11, LEX nr 1151678.

nej, przy czym odpowiedzialność za realizację danego zadania spoczywa nadal na organie, który je zlecił”⁴.

Jednak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15.12.2020 r.⁵ orzekł, że „art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (...), rozumiany w ten sposób, że nie obejmuje rozstrzygnięcia organu władzy publicznej w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, rozpisanego w trybie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (...), jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. W konsekwencji „art. 3 § 2 pkt 8 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, rozumiany w ten sposób, że nie dotyczy bezczynności organu władzy publicznej odnośnie do rozstrzygnięcia w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, rozpisanego w trybie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji”. W uzasadnieniu tego wyroku wskazano, z czym należy się zgodzić, że „wszczęcie, przeprowadzenie oraz rozstrzygnięcie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, o którym mowa w art. 13 ustawy z 2003 r., niewątpliwie stanowi przejaw władczego działania organów administracji publicznej. Końcowy wynik postępowania konkursowego (tj. wybranie konkretnej oferty, niedokonanie wyboru, unieważnienie konkursu) jednostronnie kształtuje sytuację prawną oferentów”. Trybunał podkreślił także, że rozstrzygnięcia konkursów, o których mowa w art. 13 u.d.p.p.w., stanowią akty przesądzające w sposób władczy kwestię rozdysponowania środków publicznych na realizację zadań zleconych, a zatem są to akty (zdarzenia) prawnie relewantne, dotyczą sfery finansów publicznych (a więc gospodarowania środkami finansowymi, których źródłem są w szczególności podatki i inne daniny publiczne). Tym samym po stronie oferentów tworzą prawo do skutecznego domagania się (z prawem do sądu łącznie), by właściwe organy władzy publicznej przeprowadzające postępowanie konkursowe działały zgodnie z prawem. Dodać należy, że w świetle treści ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłat-

⁴ Postanowienie WSA we Wrocławiu z 8.07.2020 r., IV SA/Wr 26/20.

⁵ SK 12/20, OTK-A 2021, poz. 2.

nym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej rozstrzygnięcie konkursu na powierzenie organizacji pozarządowej prowadzenia punktu/punktów nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego jest realizacją zadania publicznego. Akty takie mają swoją administracyjnoprawną treść. Niewątpliwie jest to władcza wypowiedź organu administracji w sprawie realizacji zadań publicznych należących do jego zakresu. Takie powierzenie, skutkujące następnie zawarciem umowy cywilnoprawnej, wiąże się z przekazaniem realizacji zadań ze sfery publicznoprawnej. Należy zwrócić uwagę, że po wyborze oferenta przez organ wykonawczy j.s.t. zasadą jest podpisanie wspomnianej umowy. Tylko wyjątkowo, w przypadkach wskazanych przez ustawodawcę w art. 11 ust. 9 pkt 1 i 2 u.n.p.p., starosta może nie zawrzeć umowy albo ją rozwiązać.

Wątpliwości jednak budzi przyjęcie przez Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku, że akt wyboru oferenta i powierzeniu mu określonych zadań jest innym aktem w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Akt rozstrzygający o wyniku konkursu oraz o powierzeniu prowadzenia punktu/punktów nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego wydawany w formie uchwały lub zarządzenia nie spełnia warunków, jakie stawia się „innym aktem” w rozumieniu przywołanego przepisu Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Przede wszystkim akt taki nie dotyczy uprawnień lub obowiązków adresata takiego aktu wynikających z przepisu prawa. Oznacza to, że musi istnieć ścisły i bezpośredni związek między działaniem (zaniechaniem określonego działania) organu administracji a możliwością realizacji uprawnienia (obowiązku) wynikającego z przepisu prawa przez podmiot niepowiązany organizacyjnie z organem wydającym dany akt lub podejmującym daną czynność⁶. Należy zgodzić się z B. Adamiak, że zakres przedmiotowy aktów dotyczących uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa należy ograniczyć do przepisów materialnego prawa administracyjnego, które wyłączają możliwość podjęcia decyzji czy postanowienia, wymagają jednak od organu wykonującego administrację publiczną potwierdzenia

⁶ Por. postanowienie NSA w Warszawie z 27.09.1996 r., I SA 1326/96, LEX nr 786793.

danego uprawnienia lub obowiązku⁷. Tym samym taki akt musi dotyczyć uprawnienia lub obowiązku adresata, które zostały określone w przepisie prawa powszechnie obowiązującego. Tymczasem akt wyboru oferenta przez organ nie potwierdza jego uprawnień bądź obowiązku wynikających np. z ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej.

Wydaje się, że takie podejście do zagadnienia sądowej kontroli aktu rozstrzygającego konkurs i powierzenie prowadzenia punktu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego jest nieuzasadnione. Rozstrzygnięcie konkursu i wspomniane powierzenie wykonywania zadań następuje w formie uchwały zarządu powiatu bądź zarządzenia prezydenta miasta. Akt taki jest wydawany przez organ wykonawczy j.s.t., dlatego podlega on nadzorowi wojewody. Takie zarządzenie (np. prezydenta miasta) lub uchwała (zarządu powiatu) powinny zostać przedstawione wojewodzie celem nadzoru. Prawodawca wprawdzie nie wyznacza dla tej czynności określonego terminu w przypadku aktów podjętych przez organy wykonawcze, tak jak to czyni w przypadku uchwał organu stanowiącego j.s.t. oraz przepisów porządkowych na poziomie gminy i powiatu, lecz nie budzi wątpliwości istnienie obowiązku przedstawienia takich aktów wojewodzie. Zatem nadzór nad tymi aktami jest sprawowany przez wojewodę oraz istnieje możliwość uruchomienia kontroli takiego aktu przez sąd administracyjny. Omawiany akt organu wykonawczego j.s.t. sprzeczny z prawem jest nieważny, co stwierdza wojewoda, wydając rozstrzygnięcie nadzorcze w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jego doręczenia (np. art. 79 ust. 1 u.s.p.). Podkreślić należy, że nie stwierdza się nieważności takiego aktu po upływie jednego roku od dnia jego podjęcia (np. art. 82 ust. 1 u.s.p.). Wydanie przez wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego wstrzymuje skutki uchwały lub zarządzenia organu j.s.t. Po upływie 30 dni od dnia doręczenia celem nadzoru zarządzenia lub uchwały właściwego organu j.s.t. wojewoda traci uprawnienie do samodzielnego stwierdzenia nieważności tych aktów i wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. Pozostaje mu wówczas zaskarżenie takiego

⁷ B. Adamiak, *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)*, ZNSA 2006/2, s. 12.

aktu do sądu administracyjnego (art. 81 ust. 1 u.s.p.). Ponadto również j.s.t. służy skarga do sądu administracyjnego na wydane w trybie nadzoru rozstrzygnięcie nadzorcze (np. art. 85 ust. 1 u.s.p. w zw. z art. 3 § 2 pkt 7 i art. 148 p.p.s.a.).

W tym kontekście nie budzi także kontrowersji możliwość zaskarzania do sądu administracyjnego aktu rozstrzygnięcia konkursu i związanego z tym powierzenia wykonywania zadań w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego przez innych oferentów uczestniczących w konkursie. Z art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. wynika, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty organów jednostek samorządu terytorialnego innych niż akty prawa miejscowego. Zatem podstawę prawną w tych przypadkach stanowić będzie np. art. 87 ust. 1 u.s.p. Zgodnie z tymi przepisami każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ powiatu w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć taką uchwałę do sądu administracyjnego. Wnosząc w tym trybie skargę, należy wykazać nie tylko swój interes prawny lub uprawnienie, lecz także, że zostały one naruszone skarżonym aktem. Niewykazanie w skardze naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia przez skarżącego skutkuje jej odrzuceniem przez sąd administracyjny (art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a.). Nadto skargę może wnieść także prokurator (art. 8 § 1 i art. 50 § 1 p.p.s.a.).

W przypadku takich skarg sąd administracyjny orzekać będzie na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdzając nieważność takiego aktu w całości lub w części albo że został on wydany z naruszeniem prawa, jeżeli upłynął rok od dnia podjęcia uchwały (lub zarządzenia) o rozstrzygnięciu konkursu i powierzeniu wykonywania zadań w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (zob. art. 82 ust. 1 i 2 u.s.p.).

Wskazać należy, że ten sam akt organu administracyjnego nie może być kwalifikowany w różny sposób dla potrzeb jego zaskarżenia do sądu administracyjnego. W tym miejscu dochodzimy do sprzeczności, gdyż z jednej strony wspomniana uchwała (lub zarządzenie) podlega

nadzorowi jak każdy akt organu j.s.t., a w konsekwencji skardze do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.⁸, z drugiej natomiast wedle Trybunału Konstytucyjnego jest to inny akt podlegający zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Jak wynika z brzmienia art. 11 ust. 6 u.n.p.p., o powierzenie prowadzenia punktu w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego na obszarze danego województwa może ubiegać się organizacja pozarządowa, wpisana na listę, o której mowa w art. 11d ust. 1 u.n.p.p., prowadzoną przez właściwego wojewodę. Wojewoda wydaje zarówno decyzję w przedmiocie wpisu organizacji pozarządowej, jak i decyzję o odmowie wpisu na listę (art. 11d ust. 6 i 7 u.n.p.p.). Wojewoda wydaje również decyzję o wykreśleniu organizacji pozarządowej z listy w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego lub prowadzenia nieodpłatnej mediacji, jeżeli organizacja spełnia przesłanki wskazane w art. 11d ust. 12 pkt 1–4 u.n.p.p.

W tych przypadkach mamy do czynienia z typowym postępowaniem jurysdykcyjnym prowadzonym w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego. Zatem od decyzji wojewody przysługuje odwołanie do Ministra Sprawiedliwości, a następnie ewentualnie skarga do sądu administracyjnego.

Podobnie rzecz się ma z decyzją Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie uznania lub odmowy uznania związku organizacji pozarządowych za podmiot uprawniony do prowadzenia szkolenia lub kursu doszkalającego (art. 11b ust. 3 i 4 u.n.p.p.). Jedyna różnica, która tu występuje, wiąże się z faktem, że decyzję wydaje minister, a więc nie ma od niej odwołania. Stronie – związkowi organizacji pozarządowych ubiegającemu się o wpis na listę pozostaje złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy lub skarga bezpośrednia do sądu administracyjnego⁹.

⁸ Zwracał na to uwagę NSA w postanowieniach z 17.10.2017 r.: I OSK 1979/17, LEX nr 2387812 i I OSK 1980/17, LEX nr 2387813.

⁹ Art. 52 § 3 p.p.s.a.

Na koniec należy jeszcze wskazać na kwestię związaną ze świadczeniem nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Otóż poradnictwo takie może świadczyć osoba, która m.in. ukończyła z oceną pozytywną szkolenie z zakresu świadczenia poradnictwa obywatelskiego albo posiada doświadczenie w świadczeniu poradnictwa obywatelskiego i uzyskała zaświadczenie potwierdzające posiadanie wiedzy i umiejętności w tym zakresie wydane przez podmiot uprawniony do prowadzenia szkolenia oraz kursu doszkalającego (art. 11 ust. 3a pkt 2 u.n.p.p.). Po zakończeniu szkolenia podmiot prowadzący szkolenie wydaje zaświadczenie potwierdzające ukończenie szkolenia osobom, które ukończyły je z oceną pozytywną. Doradca jest obowiązany również do uczestnictwa w kursie doszkalającym co najmniej raz w roku, poczynwszy od roku następnego po roku, w którym ukończył szkolenie albo uzyskał zaświadczenie, o którym mowa w art. 11 ust. 3a pkt 2 u.n.p.p. Także po zakończeniu takiego kursu podmiot go prowadzący wydaje zaświadczenie potwierdzające uczestnictwo w kursie doszkalającym. Rodzi się tu pytanie o charakter prawny takich zaświadczeń, a przede wszystkim o odmowę ich wydania. Już bowiem sam charakter prawny wspomnianych zaświadczeń będzie zróżnicowany. Należy zwrócić uwagę, że wbrew użytej nazwie akty te nie są zaświadczeniami w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego (dlatego właściwsze byłoby użycie w stosunku do nich, dla odróżnienia, nazwy poświadczenia). Zaświadczenia, o których mowa w Kodeksie postępowania administracyjnego, wydają organy administracji publicznej i są one typowymi działaniami administracyjnymi o charakterze faktycznym. Kodeks jednocześnie jasno precyzuje, że przez organy administracji publicznej rozumie się: ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (ze-spolonej i niespolonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2 k.p.a. (czyli organy państwowe oraz inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco)¹⁰. Tymczasem podmiot uprawniony do prowadzenia szkolenia nie jest ani organem administracji publicznej, ani innym organem

¹⁰ Art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.

państwowym albo podmiotem powołanym z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych. Przyjąć zatem należy, że zaświadczenia potwierdzające ukończenie szkolenia z oceną pozytywną oraz uczestnictwo w kursie doszkalającym są czynnościami faktycznymi (stwierdzającymi zaistnienie określonego faktu, których celem nie jest wywołanie bezpośredniego skutku prawnego), od których nie przysługują środki odwoławcze oraz skarga do sądu administracyjnego. Inaczej natomiast należy ocenić uzyskanie zaświadczenia przez osobę, która posiada doświadczenie w świadczeniu poradnictwa obywatelskiego. Wspomniane zaświadczenie potwierdzające posiadanie stosownej wiedzy i umiejętności w tym zakresie przez wnioskodawcę jest wydawane na jego wniosek przez uprawniony podmiot bez konieczności odbycia szkolenia zakończonego oceną pozytywną. Jednocześnie nie zostało określone, w jaki sposób podmiot uprawniony do prowadzenia szkolenia dokonuje weryfikacji wymaganego prawem doświadczenia w świadczeniu poradnictwa obywatelskiego oraz posiadania wiedzy i umiejętności z zakresu poradnictwa obywatelskiego przez ubiegającego się o wydanie zaświadczenia. Zostało to pozostawione podmiotowi uprawnionemu do prowadzenia szkolenia oraz kursu doszkalającego. Niewątpliwie podmiot wydający takie zaświadczenie będzie musiał odnieść się do spełnienia przez wnioskodawcę przesłanek wskazanych w ustawie, tj. posiadania doświadczenia w świadczeniu poradnictwa obywatelskiego oraz wiedzy i umiejętności z tego zakresu. Wydając takie zaświadczenie, podmiot ten potwierdza, że wnioskodawca posiada te cechy. Uzyskanie takiego zaświadczenia jest jednym z niezbędnych elementów umożliwiających danej osobie świadczenie poradnictwa obywatelskiego, nawet jeżeli jego skutek jest ograniczony w czasie. Doradca jest bowiem obowiązany do uczestnictwa w kursie doszkalającym co najmniej raz w roku, począwszy od roku następnego po roku, w którym ukończył szkolenie albo uzyskał zaświadczenie, o którym mowa w art. 11 ust. 3a pkt 2 u.n.p.p. Po zakończeniu kursu doszkalającego podmiot prowadzący kurs za każdym razem wydaje kolejne zaświadczenie potwierdzające uczestnictwo w kursie doszkalającym (art. 11a ust. 2 u.n.p.p.).

Co więcej, organizacja ubiegająca się o wpis na listę organizacji pozarządowych uprawnionych do prowadzenia na obszarze województwa

nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego musi dołączyć do składanego wniosku m.in. zaświadczenie, o którym mowa w art. 11 ust. 3a pkt 2 u.n.p.p., albo zaświadczenie potwierdzające ukończenie szkolenia, o którym mowa w art. 11a ust. 1 u.n.p.p., z oceną pozytywną, przez doradców mających świadczyć poradnictwo obywatelskie (art. 11d ust. 9 u.n.p.p.). Podobnie organizacja pozarządowa, która już została wpisana na wspomnianą listę wojewody, ma obowiązek corocznie, do dnia 30 września, przekazać wojewodzie aktualną listę osób mających świadczyć nieodpłatne poradnictwo obywatelskie wraz z zaświadczeniami potwierdzającymi ukończenie szkolenia lub ich uczestnictwo w kursie doszkalającym, w okresie roku poprzedzającego przekazanie aktualnej listy osób (art. 11d ust. 10 u.n.p.p.).

Zatem wydanie zaświadczenia potwierdzającego posiadanie wiedzy i umiejętności w zakresie świadczenia poradnictwa obywatelskiego to nie czynność faktyczna, lecz prawna, gdyż podmiot prowadzący szkolenie lub kurs doszkalający został wyposażony w kompetencję do stwierdzenia, że indywidualnie określona osoba posiada doświadczenie w świadczeniu poradnictwa obywatelskiego bez konieczności ukończenia szkolenia z oceną pozytywną. Przyjąć więc należy, że wydawane w tym zakresie zaświadczenia mają charakter decyzji administracyjnych. Podkreślić trzeba, że przepisy prawa materialnego przewidują załatwienie danej sprawy w formie decyzji nie tylko w sposób bezpośredni, lecz także przez wyrażoną w formie czasownikowej kompetencję organu administracyjnego do rozstrzygnięcia sprawy (np. zezwała, przydziela, stwierdza, potwierdza). W konsekwencji podmiot prowadzący szkolenie lub kurs doszkalający jest tu organem administrującym. Obywatel ma prawo do tego, aby jego oparte na prawie materialnym wnioski były rozpatrywane w ramach przewidzianej prawem procedury i w określonych przez prawo formach. Inaczej załatwianie wniosków obywateli poza procedurą i w formach jej nieznanach powoduje stan niepewności prawnej i ogranicza prawa obywateli do ochrony swych uprawnień przed organami administracji publicznej i przed sądami¹¹. W tym przypadku norma prawa materialnego wymaga konkretyzacji, a formą konkretyzacji jest decyzja administracyjna. Analiza przepisu powinna zmierzać

¹¹ Zob. wyrok SN z 18.11.1993 r., III ARN 49/93, OSNAPiUS 1994/9, poz. 181.

w kierunku rozszerzenia gwarancji procesowych strony i przyjęcia formy decyzji, zwłaszcza gdy przepis prawa materialnego nie wskazuje *expressis verbis* formy załatwienia sprawy¹².

Tym samym odmowa wydania zaświadczenia stwierdzającego posiadanie odpowiedniego doświadczenia w świadczeniu poradnictwa obywatelskiego powinna przyjmować formę decyzji administracyjnej. Nadto w przypadku niezakończona sprawy w terminie przysługuje wnioskodawcy ponaglenie oraz skarga do sądu administracyjnego¹³.

Zgodnie z brzmieniem art. 17 pkt 4 k.p.a. organami wyższego stopnia w stosunku do organów organizacji społecznych – a takim jest podmiot uprawniony do prowadzenia szkolenia oraz kursu doszkalającego¹⁴, są odpowiednie organy wyższego stopnia tych organizacji, a w razie ich braku – organ państwowy sprawujący nadzór nad ich działalnością. Zgodnie z art. 8 ust. 5 pkt 2 Prawa o stowarzyszeniach organem tym będzie starosta właściwy ze względu na siedzibę stowarzyszenia, a od decyzji wydanej przez ten organ służyć będzie skarga do sądu administracyjnego.

Jak widać z powyższego zestawienia, ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej rodzi wiele problemów związanych z weryfikacją aktów wydawanych w jej ramach. W zamierzeniach ustawodawcy potencjalne uproszczenia okazały się wymagać pogłębionej analizy prawnej oraz praktyki wynikającej z orzecznictwa sądowego.

¹² Zob. szerzej B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i Materiały z Konferencji Naukowej poświęconej jubileuszowi 80. urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 7–22.

¹³ Art. 37 k.p.a. oraz art. 3 § 2 pkt 8 i art. 149 p.p.s.a.

¹⁴ Za podmiot uprawniony do prowadzenia szkolenia oraz kursu doszkalającego, o którym mowa w art. 11a ust. 2 u.n.p.p., może zostać uznany związek, o którym mowa w art. 22 ustawy z 7.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2261), który zrzesza co najmniej siedem organizacji pozarządowych świadczących poradnictwo obywatelskie nieprzerwanie w okresie co najmniej siedmiu lat bezpośrednio poprzedzających złożenie wniosku o uznanie za podmiot uprawniony do prowadzenia szkolenia oraz kursu doszkalającego (art. 11b ust. 2 u.n.p.p.).

Bibliografia

Adamiak B., *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i Materiały z Konferencji Naukowej poświęconej jubileuszowi 80. urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005

Adamiak B., *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)*, ZNSA 2006/2

Orzecznictwo

Wyrok TK z 15.12.2020 r., SK 12/20, OTK-A 2021, poz. 2

Wyrok SN z 18.11.1993 r., III ARN 49/93, OSNAPiUS 1994/9, poz. 181

Postanowienie NSA w Warszawie z 27.09.1996 r., I SA 1326/96, LEX nr 786793

Postanowienie NSA z 30.11.2011 r., II GSK 2022/11, LEX nr 1151678

Postanowienie NSA z 17.10.2017 r., I OSK 1979/17, LEX nr 2387812

Postanowienie NSA z 17.10.2017 r., I OSK 1980/17, LEX nr 2387813

Postanowienie NSA z 24.10.2018 r., I OSK 3505/18, LEX nr 2577723

Postanowienie WSA w Krakowie z 16.05.2017 r., III SA/Kr 292/17, LEX nr 2285423

Postanowienie WSA w Opolu z 5.03.2019 r., II SA/Op 391/18, LEX nr 2633338

Postanowienie WSA we Wrocławiu z 8.07.2020 r., IV SA/Wr 26/20, LEX nr 3034970

Mariusz Kotulski [ORCID: 0000-0002-4957-2363] – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego.

Angelika Kurzawa

NOWA PRZESŁANKA WZNOWIENIA POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO PODYKTOWANA ORZECZENIEM TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ W SPRAWIE POJAZDÓW NIENORMATYWNYCH

1. Wprowadzenie

Powołany w 2012 r. Zespół do opracowania koncepcji modyfikacji postępowania administracyjnego, pracujący w latach 2012–2016, w opracowanym przez siebie raporcie wskazywał na konieczność zmian w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego, w tym wznowienia postępowania. Dostrzeżone bowiem zostało, że w przypadku wydania orzeczenia przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, mającego wpływ na treść ostatecznej decyzji administracyjnej, nie ma takiego przepisu w Kodeksie postępowania administracyjnego, który umożliwiałby wzruszenie decyzji¹.

W tym zakresie zaproponowano dodanie do Kodeksu postępowania administracyjnego nowej przesłanki wznowienia postępowania. Zmie-

¹ *Raport Zespołu Ekspertskiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017, s. 32, 168 i 283.

niony przepis art. 145 § 1 k.p.a. w pkt 10 miał dawać możliwość wznowienia postępowania w sprawie zakończonej ostateczną decyzją, jeżeli została ujawniona niezgodność decyzji z orzeczeniem TSUE. Taką podstawę wznowienia postępowania przewidywał również przygotowany przez Zespół projekt nowego Kodeksu postępowania administracyjnego w art. 184 § 1 pkt 10².

Przygotowany przez Zespół raport i proponowane w nim rozwiązania były podstawą do uchwalenia w 2017 r. dość dużej nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego³. Pewne uregulowania były wzorowane na Ordynacji podatkowej. Przykładem jest zasada rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony (*in dubio pro libertate*) z art. 7a k.p.a., wzorowana za zasadzie *in dubio pro tributario* z art. 2a o.p., czy ponaglenie na beczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania (art. 37 k.p.a. oraz art. 141 o.p.). Co więcej, w uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw można znaleźć więcej odwołań do przepisów Ordynacji podatkowej. Przykładowo przy udzielaniu ulg w wykonywaniu administracyjnej kary pieniężnej (art. 189k k.p.a.) wskazano, że analogicznie jak w Ordynacji podatkowej, organ administracji publicznej, na wniosek strony, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem strony lub ważnym interesem publicznym, będzie mógł odroczyć termin wykonania kary lub rozłożyć ją na raty, odroczyć wykonanie kary zaległej lub rozłożyć ją na raty, umorzyć karę w całości lub w części, umorzyć odsetki za zwłokę w całości lub w części. Nawet przy wprowadzeniu regulacji milczącego załatwienia sprawy projektodawca odwołał się do milczącej interpretacji przepisów prawa podatkowego z art. 14o o.p.⁴

² Raport Zespołu Eksperckiego..., s. 32 i 283.

³ Ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935).

⁴ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, VIII kadencja, druk sejm. nr 1183, s. 7–9, 47 i 77–78, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183> (dostęp: 1.09.2022 r.).

Niestety przy projekcie nowelizacji nie wzięto pod uwagę ani zgłaszanego przez Zespół ekspercki postulatu wprowadzenia nowej przesłanki wznowienia postępowania, ani nie wzięto przykładu z art. 240 § 1 pkt 11 o.p. Przepis ten stanowi, że w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie podatkowe, jeżeli orzeczenie TSUE ma wpływ na treść wydanej decyzji. Został on dodany do Ordynacji podatkowej w dniu 1.09.2005 r. na mocy ustawy z 30.06.2005 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁵. W uzasadnieniu do rządowego projektu tej ustawy wskazano, że przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i związana z tym swoboda przepływu usług oraz kapitału zwiększy znaczenie umów o unikaniu podwójnego opodatkowania w weryfikacji rozliczeń podatkowych. To zaś wymaga stworzenia nowej przesłanki zawieszenia postępowania podatkowego na czas prowadzenia konsultacji z państwem – stroną umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania (uchylony obecnie art. 201 § 1 pkt 6 o.p.). Natomiast stosowane czasami w umowach o unikaniu podwójnego opodatkowania rozwiązania retroaktywne wymagać będą wznowienia ostatecznie zakończonego postępowania (art. 240 § 1 pkt 9–11 o.p.)⁶.

Ustawodawca nie zdecydował się w 2017 r. na ustanowienie nowej przesłanki wznowienia postępowania administracyjnego opartej na orzeczeniu TSUE, które ma wpływ na treść wydanej decyzji administracyjnej. Dopiero wyrok TSUE z 21.03.2019 r., C-127/17⁷, stwierdzający niezgodność polskich przepisów w przedmiocie dopuszczenia pojazdów do ruchu na drogach publicznych z przepisami unijnymi, spowodował zmiany w tym obszarze. Jednak przez brak odpowiedniej regulacji w tym zakresie został wprowadzony specjalny tryb wznowienia postępowania administracyjnego w tych konkretnych sprawach, żeby zapewnić ochronę stronom, które poniosły negatywne konsekwencje w związku z przepisami polskimi niezgodnymi z przepisami unijnymi, a którym

⁵ Dz.U. Nr 143, poz. 1199.

⁶ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, IV kadencja, druk sejm. nr 3417, s. 12, [https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/\(\\$vAllByUnid\)/C66B66873E5283FEC1256F4300391C4E/\\$file/3417.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/($vAllByUnid)/C66B66873E5283FEC1256F4300391C4E/$file/3417.pdf) (dostęp: 1.09.2022 r.).

⁷ Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2019:236 – dalej: wyrok w sprawie C-127/17.

jednocześnie organy inspekcji transportu drogowego odmawiały uchylenia decyzji we wznowionym postępowaniu administracyjnym albo w ogóle odmawiały wznowienia postępowania z uwagi na brak stosownej przesłanki w Kodeksie postępowania administracyjnego. Celem niniejszej pracy jest zatem ocena nowej przesłanki wznowienia postępowania w kontekście genezy jej wprowadzenia, unormowania specjalnego trybu wznowienia postępowania w związku z wyrokiem w sprawie C-127/17, a także stanowiska zajętego przez sądy administracyjne przy braku przesłanki wznowienia postępowania administracyjnego w oparciu o wyrok TSUE.

2. Wyrok TSUE w sprawie pojazdów nienormatywnych

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyrokiem w sprawie C-127/17 orzekł, że nakładając na przedsiębiorstwa transportowe wymóg posiadania specjalnych zezwoleń umożliwiających poruszanie się po niektórych drogach publicznych, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie przepisów art. 3 i 7 dyrektywy 96/53/WE, zmienionej m.in. dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/719 z 29.04.2015 r.⁸, w zw. z pkt 3.1 i 3.4 załącznika I do dyrektywy 96/53/WE. Orzeczenie to stało się asumptem dla ustawodawcy do dokonania zmian nie tylko w zakresie ruchu pojazdów po drogach publicznych, lecz także postępowania administracyjnego. Zmiany zostały wprowadzone ustawą z 18.12.2020 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw⁹, która weszła w życie z dniem 13.03.2021 r., a częściowo z dniem 26.01.2021 r.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że z punktu widzenia zapewnienia właściwego stanu nawierzchni dróg publicznych oraz bezpieczeństwa w ruchu drogowym¹⁰ ustawodawca określa dopuszczalny nacisk pojazdów poruszających się po drogach publicznych. Natomiast te pojazdy,

⁸ Dz.Urz. UE L 115, s. 1.

⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 54.

¹⁰ R.A. Rychter, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, LEX 2019, art. 41.

których naciski osi wraz z ładunkiem lub bez ładunku są większe od dopuszczalnych, są pojazdami nienormatywnymi (art. 2 pkt 35a p.r.d.). Ruch takich pojazdów po drogach publicznych dopuszczony jest tylko po uzyskaniu stosowanego zezwolenia, za którego wydanie należy uiścić stosowaną opłatę¹¹. Jest to związane z kosztami finansowymi określenia tras przejazdu, przystosowania odcinków dróg czy przywrócenia trasy do stanu pierwotnego¹². Za przejazd pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami określonymi dla tego zezwolenia nakładana jest administracyjna kara pieniężna, której wysokość zależy od kategorii zezwolenia¹³.

Odnosząc się do polskiej regulacji zakwestionowanej przez TSUE, podkreślenia wymaga, że po drogach publicznych został dopuszczony ruch pojazdów o nacisku pojedynczej osi napędowej do 11,5 t, z zastrzeżeniem przepisów rozporządzenia ministra właściwego do spraw transportu (art. 41 ust. 1 u.d.p. w brzmieniu sprzed nowelizacji z 18.12.2020 r.¹⁴). O ile ten przepis nie budził zastrzeżeń, o tyle budziła je przewidziana dla ministra właściwego do spraw transportu delegacja ustawowa do wydania rozporządzenia ustalającego wykaz:

- 1) dróg krajowych oraz dróg wojewódzkich, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 10 t,
- 2) dróg krajowych, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8 t

– mając na uwadze potrzebę ochrony dróg oraz zapewnienia ruchu tranzytowego (art. 41 ust. 2 u.d.p. w brzmieniu obowiązującym do 12.03.2021 r.). Na mocy tego upoważnienia Minister Infrastruktury i Budownictwa wydał rozporządzenie z 21.04.2017 r. w sprawie wykazu dróg krajowych oraz dróg wojewódzkich, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 10 t, oraz wykazu dróg krajowych, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczal-

¹¹ Por. art. 64–64d p.r.d.

¹² Por. W. Kotowski, B. Kurzępa, *Drogi publiczne. Komentarz*, LEX 2004, art. 41; P. Zaborniak [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, art. 41.

¹³ Por. art. 140aa ust. 1 oraz art. 140ab ust. 1 p.r.d.

¹⁴ W brzmieniu według Dz.U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.

nym nacisku pojedynczej osi do 8 t¹⁵. Jak wskazał TSUE: „Odstępstwa te zaś sprowadzają się do zamknięcia prawie 97% sieci drogowej Polski dla ruchu pojazdów odpowiadających maksymalnym wartościom nacisku osi, które zostały określone w dyrektywie 96/53, i wynoszą 10 t w przypadku osi nienapędowej oraz 11,5 t w przypadku osi napędowej”¹⁶.

3. Wznowienie postępowania administracyjnego na podstawie orzeczenia TSUE przed nowelizacją

Wydany przez TSUE wyrok w sprawie pojazdów nienormatywnych, w którym zostało stwierdzone, że Polska uchybiła art. 3 i 7 dyrektywy 96/53/WE w zw. z pkt 3.1 i 3.4 załącznika I do dyrektywy 96/53/WE, spowodował, że jednostki, na które została nałożona kara pieniężna, masowo zaczęły składać wnioski do organów inspekcji transportu drogowego o wznowienie postępowania administracyjnego lub o stwierdzenie nieważności decyzji. Niejednokrotnie wносиły o zastosowanie obu tych nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego. Sytuacja ta nie może dziwić, biorąc pod uwagę fakt, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie przewidywały takiej przesłanki wzruszenia ostatecznej decyzji, jak wydanie orzeczenia TSUE mającego wpływ na treść decyzji. Zatem jednostki składały wnioski o zastosowanie różnych trybów, żeby tylko usunąć z obrotu prawnego decyzje, które zostały wydane na podstawie przepisów prawa polskiego niezgodnego z przepisami unijnej dyrektywy, na mocy których były zobowiązane do uiszczenia kary pieniężnej za przejazd pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia.

Główny Inspektor Transportu Drogowego, który był organem właściwym w tych sprawach, odpowiednio odmawiał uchylenia ostatecznej decyzji we wznowionym postępowaniu administracyjnym, a nawet odmawiał wznowienia postępowania albo stwierdzenia nieważności,

¹⁵ Dz.U. poz. 878.

¹⁶ Wyrok w sprawie C-127/17.

wskazując, że nie ma ku temu podstaw prawnych. W przypadku wniosku o wznowienie postępowania administracyjnego jednostki powoływały różne podstawy wznowienia, przede wszystkim art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., art. 145 § 1 pkt 7 k.p.a. oraz art. 145b k.p.a. Organ podkreślał, że podstawa wznowienia określona w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. wiąże się z wyjątkiem na jaw istotnych dla sprawy nowych okoliczności faktycznych lub nowych dowodów istniejących w dniu wydania decyzji, nieznanymi organowi, który wydał decyzję. Wyrok w sprawie C-127/17 nie jest nową okolicznością faktyczną ani nowym dowodem, który istniał w chwili wydania decyzji, a nie był znany organowi. Nową okolicznością faktyczną nie jest zaś odmienna wykładnia przepisów prawa. Zdaniem GITD nie miała również zastosowania przesłanka z art. 145 § 1 pkt 7 k.p.a., ponieważ w postępowaniu administracyjnym nie pojawiło się zagadnienie wstępne, które skutkowałoby obowiązkiem zawieszenia postępowania i stosownie do obowiązujących przepisów prawa wystąpieniem do właściwego organu lub sądu o jego rozstrzygnięcie. Odnosząc się natomiast do przesłanki wskazanej w art. 145b k.p.a., na podstawie której można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy zostało wydane orzeczenie sądu stwierdzające naruszenie zasady równego traktowania, zgodnie z ustawą z 3.12.2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania¹⁷, jeżeli naruszenie tej zasady miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zakończonej decyzją ostateczną, GITD wskazywał, że takie orzeczenie nie zapadło. Przesłanka ta związana jest z wykazaniem w akcie władzy publicznej nierównego traktowania osób fizycznych, jak również innych podmiotów. Wyrok TSUE dotyczył zaś kwestii przekroczenia przez pojazd ciężarowy jednego z parametrów powodujących, że pojazd staje się nienormatywny. W orzeczeniu tym nie stwierdzono naruszenia zasady równego traktowania¹⁸.

W wyniku wnoszonych skarg do sądu administracyjnego sprawy te trafiały na wokandę WSA w Warszawie, który wypracował jednolitą

¹⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 2156.

¹⁸ Zob. np. wyroki WSA w Warszawie: z 7.12.2020 r., VI SA/Wa 447/20, CBOSA; z 19.02.2020 r., VI SA/Wa 2337/19, CBOSA; z 29.01.2020 r., VI SA/Wa 2174/19, CBOSA; z 16.07.2020 r., VI SA/Wa 2570/19, CBOSA; z 26.08.2020 r., VI SA/Wa 2738/19, CBOSA.

linię orzeczniczą w tym zakresie. Przede wszystkim uznał, że wykonanie wyroku TSUE może polegać m.in. na uruchomieniu w stosunku do decyzji ostatecznej dostępnych w postępowaniu administracyjnym trybów nadzwyczajnych, nawet jeżeli pierwotny akt stosowania prawa poddany był już sądowej kontroli i sąd administracyjny nie dopatrzył się żadnych w nim uchybień. Odpowiednim trybem postępowania jest jego wznowienie, ponieważ dochodzi w nich do ponownego załatwienia sprawy, bez stosowania podważonej przez TSUE normy prawnej, co samo w sobie przecież nie oznacza, że określony stosunek prawny nie może zostać skonkretyzowany w odmienny sposób czy też na innej podstawie. Uwzględniając aktualne potrzeby systemu prawnego, posługując się wykładnią dynamiczną¹⁹, WSA w Warszawie wskazał na art. 145 § 1 pkt 7 k.p.a. jako podstawę prawną wznowienia postępowania administracyjnego. Podkreślił, że przez pojęcie zagadnienia wstępnego należy rozumieć także kwestię zgodności prawa krajowego z prawem unijnym, która następnie została rozstrzygnięta przez TSUE w wyroku stwierdzającym niezgodność pomiędzy tymi uregulowaniami. Kwestię wstępną rozumieć w tym przypadku należy w znaczeniu materialnym, a więc jako generującą potrzebę wypowiedzi TSUE bądź odmowy zastosowania przepisu krajowego sprzeczność, która na etapie postępowania administracyjnego lub nawet następującego po nim postępowania sądowego została rozwikłana samodzielnie przez organ lub sąd, ale negatywnie dla przepisu unijnego. Późniejsza odmienna ocena TSUE stanowi wypowiedź „innego organu lub sądu”, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 7 k.p.a. Odnosząc się zaś do zarzutu rozszerzającej wykładni wyjątków od zasady trwałości decyzji ostatecznej, WSA w Warszawie przyjął, że w tym przypadku nie zostaje on naruszony. Obowiązek wykonania wyroku TSUE traktować należy jako podstawową powinność państwa członkowskiego służącą realizacji strukturalnych podstaw porządku unijnego. Przed tym traktatowym zobowiązaniem ustąpić musi nie tylko zasada trwałości decyzji ostatecznej, lecz także

¹⁹ Wykładnia dynamiczna polega na dostosowywaniu znaczenia pojęć do zmieniających się sytuacji społecznych, politycznych i ekonomicznych (L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2014, s. 161). Wykładnia dynamiczna pozwala bowiem na interpretację starego, zwłaszcza niedostosowanego, prawa w kierunku zbliżającym jego rozumienie do nowych regulacji, jeżeli nie sprzeciwia się temu jego wyraźne brzmienie (wyrok SN z 16.05.2001 r., I PKN 389/00, LEX nr 74884).

nawet ochrona powagi rzeczy osądzonej. Z kolei do sądu krajowego należy poszukiwanie w przepisach procesowych takich narzędzi, które służyć będą należytej, pełnej i niezwłocznej realizacji tego obowiązku²⁰. Warto podkreślić, że pogląd ten został podzielony przez przedstawicieli doktryny²¹. Choć można spotkać również głosy krytyczne²².

Odnośnie zaś do stwierdzenia nieważności decyzji jednostki jako podstawę swojego wniosku wskazywały art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Główny Inspektor Transportu Drogowego podkreślał w tym zakresie, że organy inspekcji transportu drogowego wydając decyzję o nałożeniu kary pieniężnej, działały na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa, które nie budzą wątpliwości co do ich legalności. Nie można również przypisać im żadnego naruszenia w zakresie subsumpcji czy ustaleń faktycznych. Skargi na decyzje o odmowie stwierdzenia nieważności były oddalane przez WSA w Warszawie, który stanął na stanowisku, że decyzje o nałożeniu kary pieniężnej są dotknięte naruszeniem prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, nie zaś rażącym naruszeniem prawa. Za przyjętym rozwiązaniem przemawiają nie tylko względy wykładni systemowej, lecz także potrzeba zachowania spójności porządku prawnego i pewności obrotu. Skoro ustawodawca w postępowaniach podatkowych i przed sądem administracyjnym wprowadził, po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, dodatkową przesłankę wznowienia postępowania, dążenie do zachowania spójno-

²⁰ Tak m.in. w wyrokach WSA w Warszawie: z 21.01.2020 r., VI SA/Wa 2144/19, CBOSA; z 13.07.2020 r., VI SA/Wa 2625/19, CBOSA; z 26.08.2020 r., VI SA/Wa 2738/19, CBOSA; z 16.07.2020 r., VI SA/Wa 2570/19, CBOSA; z 4.03.2020 r., VI SA/Wa 2591/19, CBOSA; z 19.02.2020 r., VI SA/Wa 2336/19, CBOSA.

²¹ J. Wegner, *Wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości w trybie administracyjnym nadzwyczajnym*, EPS 2020/12, s. 22–23. Por. też M.P. Kaszubski, *Możliwość wznowienia postępowania administracyjnego z uwagi na późniejsze orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości – w świetle sprawy Kühne*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004/2, s. 281 i n.; P. Florjanowicz-Błachut, *Wpływ zasady lojalnej współpracy państw członkowskich UE na zasadę trwałości decyzji administracyjnej i powagę rzeczy osądzonej orzeczeń sądowych w świetle orzecznictwa ETS*, ZNSA 2006/4–5, s. 52.

²² Np. K. Łuczak, *Dylematy wdrożenia mechanizmu „KÜHNE & HEITZ” do Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2019/4, s. 177–178.

ści systemowej skłania do korzystania z niej również w postępowaniu administracyjnym²³.

4. Nowa przesłanka wznowienia postępowania administracyjnego

Czyniąc zadość orzeczeniu TSUE, ustawodawca znowelizował ustawę o drogach publicznych w taki sposób, by jej przepisy dotyczące dopuszczalności ruchu pojazdów po drogach publicznych nie pozostawały w sprzeczności z dyrektywą 96/53/WE. Przy okazji tej nowelizacji została wprowadzona do Kodeksu postępowania administracyjnego nowa przesłanka wznowienia postępowania. Zgodnie z dodanym art. 145aa k.p.a. można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy zostało wydane orzeczenie TSUE, które ma wpływ na treść wydanej decyzji. Skargę o wznowienie wnosi się w terminie jednego miesiąca od dnia publikacji sentencji orzeczenia TSUE w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Z uzasadnienia do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw wynika, że uzupełnienie regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie przesłanek wznowienia postępowania, tak aby orzeczenie TSUE mogło stanowić podstawę do jego wznowienia, jeśli ma wpływ na decyzję ostateczną, miało na celu zapobieżenie konieczności każdorazowego regulowania w przyszłości kwestii ewentualnego wzruszania decyzji ostatecznych, które wydane zostały na podstawie krajowych przepisów uznanych przez TSUE za niezgodne z prawem unijnym, takich jak przepisy zawarte w art. 18 nowelizacji z 18.12.2020 r.²⁴

²³ Zob. np. wyroki WSA w Warszawie: z 7.12.2020 r., VI SA/Wa 1859/20, CBOSA; z 30.01.2020 r., VI SA/Wa 2121/19, CBOSA; z 29.01.2020 r., VI SA/Wa 2139/19, CBOSA; z 20.01.2020 r., VI SA/Wa 2117/19, CBOSA; z 22.07.2020 r., VI SA/Wa 2705/19, CBOSA; z 29.09.2020 r., VI SA/Wa 233/20, CBOSA.

²⁴ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejm. nr 719, s. 31, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=719> (dostęp: 1.09.2022 r.).

Przepis art. 18 ust. 1 nowelizacji z 18.12.2020 r. przewiduje bowiem, że w sprawie zakończonej decyzją ostateczną dotyczącą zezwolenia na przejazd pojazdu nienormatywnego albo nałożenia kary pieniężnej za przejazd pojazdu nienormatywnego bez zezwolenia, lub niezgodnie z warunkami określonymi dla tego zezwolenia, w zakresie przejazdu dokonanego w okresie od dnia 1.01.2011 r. do dnia wejścia w życie nowelizacji można żądać wznowienia postępowania w związku z orzeczeniem przez TSUE niezgodności przepisów krajowych nakładających obowiązek posiadania zezwoleń umożliwiających poruszanie się po drogach publicznych pojazdów o nacisku pojedynczej osi do 11,5 t z dyrektywą 96/53/WE. Skargę o wznowienie postępowania administracyjnego można było wnieść w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie nowelizacji (art. 18 ust. 3 nowelizacji), przy czym uchylenie albo zmiana decyzji nie mogła nastąpić, jeżeli od dnia wejścia w życie nowelizacji upłynęło pięć lat (art. 18 ust. 6 nowelizacji z 18.12.2020 r.). Co więcej, postępowania wszczęte w tych sprawach na podstawie działu II rozdziału 12 „Wznowienie postępowania” i rozdziału 13 „Uchylenie, zmiana oraz stwierdzenie nieważności decyzji” Kodeksu postępowania administracyjnego, a niezakończone decyzją ostateczną lub prawomocną przed dniem wejścia w życie nowelizacji, stały się postępowaniami w sprawie wznowienia postępowania, do których zastosowanie miały przepisy nowelizacji ustawy o drogach publicznych (art. 18 ust. 10 nowelizacji z 18.12.2020 r.).

Omawiany przepis art. 18 nowelizacji z 18.12.2020 r. wprowadził specjalny tryb dotyczący wznowienia postępowania w przypadku zakończonych postępowań, na których wpływ ma wyrok w sprawie C-127/17. Celem zapobieżenia podobnej sytuacji w przyszłości ustawodawca wprowadził nową przesłankę wznowienia postępowania administracyjnego²⁵.

5. Zakończenie

Podsumowując, należy pozytywnie ocenić wprowadzenie nowej przesłanki wznowienia postępowania administracyjnego, jaką jest wydanie

²⁵ Uzasadnienie do rządowego projektu..., druk sejm. nr 719, s. 31 i 45.

orzeczenia TSUE, które ma wpływ na treść wydanej decyzji. Zapewni to w przyszłości ochronę stron, które poniosły negatywne konsekwencje w związku z wydaniem decyzji administracyjnych w oparciu o przepisy prawa polskiego niezgodne z prawem unijnym. Poza tym należy wskazać za P.M. Przybyszem, że sfera spraw poddanych wpływowi regulacji prawa unijnego uległa znaczącemu poszerzeniu w ciągu ostatnich kilkunastu lat i w coraz większym stopniu obejmuje sprawy, w których postępowanie toczy się na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Tym samym orzeczenia TSUE coraz częściej muszą być brane pod uwagę przy wydawaniu decyzji administracyjnych²⁶.

Należy jednak zwrócić uwagę, że można było wcześniej przewidzieć konieczność ustanowienia takiej przesłanki. Zaraz po wejściu Polski do Unii Europejskiej zostały zmienione przepisy Ordynacji podatkowej i już od 2005 r. można wznowić postępowanie podatkowe w związku z wydaniem orzeczenia przez TSUE. Skoro przy nowelizacji z 7.04.2017 r. ustawodawca zdecydował się wzorować pewne nowe instytucje na przepisach postępowania podatkowego, to również mógł ustanowić nową przesłankę wznowienia postępowania administracyjnego adekwatną do tej z Ordynacji podatkowej. Ponadto taka potrzeba była podnoszona przez Zespół do opracowania koncepcji modyfikacji postępowania administracyjnego pracujący w latach 2012–2016. Wprowadzenie wcześniej takiej przesłanki zapobiegłoby konieczności wprowadzania specjalnego trybu wznowienia postępowania administracyjnego w sprawie pojazdów nienormatywnych, a także dynamicznej wykładni przepisów prawa zastosowanej przez sądy administracyjne.

Niemniej jednak pozytywnie należy ocenić stanowisko zajęte przez WSA w Warszawie, który przy braku przesłanki wznowienia postępowania administracyjnego w oparciu o orzeczenie TSUE, które miało wpływ na treść ostatecznej decyzji administracyjnej, zastosował dynamiczną wykładnię art. 145 § 1 pkt 7 k.p.a. Uznał bowiem, że przez zagadnienie wstępne należy rozumieć kwestię oceny zgodności pomiędzy przepisem prawa krajowego a prawem unijnym, która została rozstrzygnięta przez

²⁶ P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 563.

TSUE wyrokiem stwierdzającym istnienie pomiędzy tymi porządkami sprzeczności. Tym samym sąd administracyjny zapewnił ochronę jednostkom, na które została nałożona administracyjna kara pieniężna za przejazd po drogach publicznych pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia, podstawę której stanowiły przepisy prawa polskiego niezgodne z prawem unijnym. Z punktu widzenia ochrony jednostki, w szczególności przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie transportu drogowego, za zasadny należy uznać specjalny tryb wznowienia postępowania w sprawie zezwolenia na przejazd pojazdu nienormatywnego, a także nałożenia kary pieniężnej za przejazd pojazdu nienormatywnego bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami określonymi w zezwoleniu, w związku z wyrokiem w sprawie C-127/17. Należy jednak zauważyć, że można było uniknąć konieczności tworzenia specjalnych procedur, jak również stosowania dynamicznej wykładni przepisów prawa przez sady administracyjne, wystarczyło jedynie wcześniej uchwalić odpowiednie przepisy.

Bibliografia

- Florjanowicz-Błachut P., *Wpływ zasady lojalnej współpracy państw członkowskich UE na zasadę trwałości decyzji administracyjnej i powagę rzeczy osądzonej orzeczeń sądowych w świetle orzecznictwa ETS*, ZNSA 2006/4–5
- Kaszubski M.P., *Możliwość wznowienia postępowania administracyjnego z uwagi na późniejsze orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości – w świetle sprawy Kühne*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004/2
- Kotowski W., Kurzępa B., *Drogi publiczne. Komentarz*, LEX 2004
- Łuczak K., *Dylematy wdrożenia mechanizmu „KÜHNE & HEITZ” do Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2019/4
- Maciejko W., Zaborniak P., *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2014
- Przybysz P.M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021
- Raport Zespołu Ekspertskiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017
- Rychter R.A., *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, LEX 2019

Wegner J., *Wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości w trybie administracyjnym nadzwyczajnym*, EPS 2020/12

Orzecznictwo

Wyrok SN z 16.05.2001 r., I PKN 389/00, LEX nr 74884

Wyrok WSA w Warszawie z 20.01.2020 r., VI SA/Wa 2117/19, CBOSA

Wyrok WSA w Warszawie z 21.01.2020 r., VI SA/Wa 2144/19, CBOSA

Wyrok WSA w Warszawie z 29.01.2020 r., VI SA/Wa 2174/19, CBOSA

Wyrok WSA w Warszawie z 29.01.2020 r., VI SA/Wa 2139/19, CBOSA

Wyrok WSA w Warszawie z 30.01.2020 r., VI SA/Wa 2121/19, CBOSA

Wyrok WSA w Warszawie z 19.02.2020 r., VI SA/Wa 2336/19, CBOSA

Wyrok WSA w Warszawie z 19.02.2020 r., VI SA/Wa 2337/19, CBOSA

Wyrok WSA w Warszawie z 4.03.2020 r., VI SA/Wa 2591/19, CBOSA

Wyrok WSA w Warszawie z 13.07.2020 r., VI SA/Wa 2625/19, CBOSA

Wyrok WSA w Warszawie z 16.07.2020 r., VI SA/Wa 2570/19, CBOSA

Wyrok WSA w Warszawie z 22.07.2020 r., VI SA/Wa 2705/19, CBOSA

Wyrok WSA w Warszawie z 26.08.2020 r., VI SA/Wa 2738/19, CBOSA

Wyrok WSA w Warszawie z 29.09.2020 r., VI SA/Wa 233/20, CBOSA

Wyrok WSA w Warszawie z 7.12.2020 r., VI SA/Wa 1859/20, CBOSA

Wyrok WSA w Warszawie z 7.12.2020 r., VI SA/Wa 447/20, CBOSA

Angelika Kurzawa [ORCID: 0000-0003-3338-3848] – doktor nauk prawnych, Uczelnia Łazarskiego, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego, Konstytucyjnego i Prawa Pracy.

Marek Lewicki

WSTRZYMANIE ROZPOCZĘCIA I ZAWIESZENIE BIEGU TERMINÓW PRAWA ADMINISTRACYJNEGO W OKRESIE PANDEMII COVID-19 – ZAGADNIENIA WYBRANE

Nie ulega wątpliwości, że doświadczenia ostatnich kilkudziesięciu miesięcy w pełni uzasadniają twierdzenie, iż pandemia COVID-19 – choroby wywołanej przez koronawirusa SARS-CoV-2 – stała się jednym z najbardziej spektakularnych doświadczeń i wyzwań dla współczesnego świata w jego najnowszej historii. Wpływa na to oczywiście wysoka zaraźliwość tej choroby, liczba wywołanych przez nią zgonów (szacowanych na ponad 5 mln) oraz jej globalny charakter. Jednak w tym kontekście podkreślić należy przede wszystkim bezprecedensowe skutki społeczne, gospodarcze i ekonomiczne, jakie wywołały (wywołują i będą wywoływały) podejmowane przez państwa, organizacje międzynarodowe, a także inne podmioty działania mające na celu przeciwdziałanie COVID-19. Niezależnie od wspomnianego aspektu terytorialnego, należy mieć bowiem na uwadze, że działania te dotyczą wszystkich niemal dziedzin życia społecznego i płaszczyzn aktywności jednostek oraz ich wspólnot (włączywszy w to państwa). W kontekście działań, których podejmowanie pozostaje w dyspozycji współczesnych państw w tych okolicznościach, stwierdzić można, że – odnosząc to przede wszystkim do państw demokratycznych i praworządnych, w których jedną z podstawowych zasad i wartości, na której oparte jest ich funkcjonowanie, jest zasada legalizmu – kluczowe znaczenie przypisać należy oczywi-

ście działaniom legislacyjnym kreującym prawne środki i instrumenty przeciwdziałania COVID-19. Złożoność tego zagadnienia uniemożliwia jego szersze rozwinięcie, jednak w kontekście przedmiotu niniejszego opracowania podkreślenia wymaga, że środki te i instrumenty powinny mieć dwukierunkowe oddziaływanie. Po pierwsze, oczywiście powinny mieć na celu szeroko rozumiane przeciwdziałanie samej chorobie i skutkom, jakie ona wywołuje. W tym zakresie wchodzi w grę przede wszystkim instrumenty prawne i działania o charakterze reglamentacyjnym. Po drugie, zważywszy jednak na ich skutki, za nieodzowne uznać należy jednoczesne wprowadzanie regulacji i instrumentów o charakterze osłonowym, w istocie swojej nakierowanych na łagodzenie negatywnych skutków obowiązywania (stosowania, przestrzegania, egzekwowania) instrumentów z pierwszej grupy. W dużym uproszczeniu rzecz ujmując, chodzi o zrekompensowanie bezpośrednim i pośrednim adresatom ograniczeń lub dotkniętych ich obowiązywaniem skutków (w szczególności finansowych) ich wprowadzenia. O ile zatem pierwsza grupa regulacji ma na celu wieloaspektowe przeciwdziałanie chorobie (COVID-19), o tyle celem drugiej jest przeciwdziałanie (łagodzenie) skutkom (społecznym, finansowym, gospodarczym) tych pierwszych.

Zważywszy na regulacje prawa polskiego, wskazać należy, że pierwszym aktem prawnym, którym ustawodawca wprowadził rozwiązania należące do drugiej ze wspomnianych grup unormowań, była ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹. Zawarte w tym wielokrotnie nowelizowanym akcie regulacje dowodzą, jak wiele obszarów objętego regulacją prawną życia społecznego zostało uznanych za wymagające objęcia ich rozwiązaniami szczególnymi.

Wśród rozwiązań, które z różnym nasileniem i w różnym kształcie normatywnym pojawiły się w ustawie z 2.03.2020 r., pojawiły się takie, których przedmiotem były kwestie temporalnych aspektów szeroko rozumianej regulacji administracyjnoprawnej oraz administracyjnoprawnego statusu podmiotów administrowanych. Podkreślenia wymaga

¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.

przy tym, że analiza materiału normatywnego pozwala na wyróżnienie dwóch grup rozwiązań. Do pierwszej należą regulacje o charakterze szczegółowym w tym znaczeniu, że dotyczą konkretnych instytucji prawnych, modyfikując ich temporalne aspekty². Do grupy drugiej należy zaliczyć rozwiązania w sposób ogólny normujące bieg terminów prawa administracyjnego w okresie w nich wskazanym.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest zwrócenie uwagi na wybrane aspekty i problemy związane z regulacją należącą do drugiej grupy, konkretnie zaś wprowadzoną do ustawy z 2.03.2020 r. instytucją wstrzymania rozpoczęcia i zawieszenia biegu terminów prawa administracyjnego, co nastąpiło w wyniku zmiany tej ustawy dokonanej ustawą z 31.03.2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw³ i dodania do niej art. 15zzr i 15zsz. Przypomnieć i podkreślić zarazem należy, że regulacje te nie obowiązywały zbyt długo⁴, a wywołany nimi skutek w postaci wstrzymania rozpoczęcia oraz zawieszenia biegu objętych ich zakresem przedmiotowym terminów trwał do 23.05.2020 r. (terminy te rozpoczęły bieg, a w przypadku terminów, których bieg został zawieszony – biegły dalej od 24.05.2020 r.)⁵. W chwili obecnej zatem regulacje te już nie obowiązują i mają charakter historyczny. Nie ulega jednak wątpliwości, że ze względów, o których będzie jeszcze mowa w tym opracowaniu, ujawniające się od samego początku ich wprowadzenia do systemu prawa kontrowersje co do ich wykładni oraz rozbieżności w zakresie ich stosowania w praktyce administracyjnej

² Przykładowo wskazać tu można na wprowadzone w art. 15zzo przedłużenie okresów pobierania stypendiów sportowych czy też przedłużenie ważności orzeczeń o niepełnosprawności albo orzeczeń o stopniu niepełnosprawności wynikające z art. 15h ust. 1 ustawy z 2.03.2020 r.

³ Dz.U. poz. 568 ze zm.

⁴ Art. 15zzr i 15zsz zostały uchylone ustawą z 14.05.2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. poz. 875 ze zm.), która weszła w życie 16.05.2020 r.

⁵ Z art. 68 ustawy z 14.05.2020 r. wynikało, że terminy, których bieg się nie rozpoczął, oraz terminy, których bieg uległ zawieszeniu na podstawie art. 15zzr i 15zsz, rozpoczęły bieg (biegną dalej) po upływie 7 dni od dnia wejścia w życie ustawy, tj. od 24.05.2020 r.

i orzecznictwie sądowym w pełni uzasadniają odniesienie się do nich oraz zajęcie stanowiska.

Przedstawiając wspomniane rozwiązania, rozpocząć należy od konstatacji, iż w uzasadnieniach kolejnych nowelizacji ustawy z 2.03.2020 r., dotyczących przedmiotowej kwestii, projektodawcy – co do zasady – w bardzo ograniczonym zakresie uzasadniali potrzebę wprowadzenia (modyfikacji, uchylenia) przewidzianych w projektach regulacji, istotnie ograniczając możliwość odwoływania się przez podmioty stosujące prawo do woli ustawodawcy w tym zakresie⁶. Dlatego potrzebę i uzasadnienie działań prawodawcy można rekonstruować zatem przede wszystkim z celów ogólnych poszczególnych ustaw nowelizujących ustawę z 2.03.2020 r. oraz towarzyszącego im kontekstu związanego z okresami nasilania się lub słabnięcia (przynajmniej w ocenie prawodawcy) zagrożenia COVID-19. Nie ulega przy tym wątpliwości, że wśród oczywistych uwarunkowań – natury prawnej i pozaprawnej – uzasadniających wprowadzenie (i późniejsze modyfikacje) regulacji biegu terminów prawa administracyjnego w ustawie z 2.03.2020 r. do najważniejszych zaliczyć można istotne utrudnienia w możliwości realizacji przez podmioty administrowane uprawnień i obowiązków w wyznaczonych przepisami prawa terminach, ograniczenia w funkcjonowaniu administracji

⁶ Analiza ewolucji tych regulacji przekraczałaby ograniczone ramy tego opracowania. Wskazać jednak należy, że po wspomnianym już uchyleniu przepisów art. 15zzr i 15zsz, które oparte zostały na modelu ustawowego i następującego z mocy samego prawa wstrzymaniu rozpoczęcia i zawieszenia biegu terminów objętych ich zakresami przedmiotowymi, oraz po kilkumiesięcznym braku w ustawie z 2.03.2020 r. przepisów odnoszących się w sposób ogólny do terminów prawa administracyjnego, ustawą z 9.12.2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2255), która weszła w życie 16.12.2020 r., wprowadzono obowiązujące do teraz rozwiązania umożliwiające ingerencję w bieg oraz skutki upływu określonych rodzajów terminów prawa administracyjnego opartą na modelu podejmowania w tym zakresie rozstrzygnięć przez organy administracji publicznej. W największym uproszczeniu oddając istotę wprowadzonych wówczas rozwiązań, wprowadzono możliwość wstrzymywania przez organy administracji publicznej biegu terminów załatwiania spraw (zob. dodany do ustawy art. 15zzzzzn¹ ustawy z 2.03.2020 r.), a także przywracania przez te organy terminów prawa administracyjnego (w tym terminów materialnoprawnych) (zob. dodany do ustawy art. 15zzzzzn² ustawy z 2.03.2020 r.).

publicznej, w szczególności zaś urzędów administracyjnych, uniemożliwiający im sprawne i efektywne realizowanie zadań publicznych i prowadzenia postępowań, a także ograniczenia mobilności uczestników postępowań administracyjnych. Świadomość wskazanych czynników oraz ich wpływu na realizację prawa administracyjnego, a tym samym ochronę dóbr, wartości i interesów objętych jego regulacjami oczywiście uzasadniała podjęcie przez ustawodawcę działań modyfikujących rozwiązania standardowe w zakresie kwestii temporalnych. Nie jest przedmiotem niniejszych rozważań ocena trafności przyjmowanych regulacji, podkreślenia wymaga jednak, że jedynym wyznacznikiem ich stanowienia i stosowania nie może być ochrona jednostek (podmiotów administrowanych) i ich interesów zagrożonych ograniczeniami i ich skutkami wprowadzonymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Nie ulega także wątpliwości, że działania w tym zakresie wymagają również uwzględnienia dóbr i wartości ogólnych, wyrażających się chociażby w kategorii interesu publicznego, a ich efekty w postaci kształtu nadanego poszczególnym instytucjom prawnym powinny stanowić efekt właściwego wyważenia tych interesów.

Jak już wspomniano, dodanie do ustawy z 2.03.2020 r. art. 15zzr i 15zzs nastąpiło w związku z wejściem w życie ustawy z 31.03.2020 r. Ustawa ta, zważywszy na treść jej art. 101 i pomijając wskazane w jego pkt 1 przepisy, które wchodziły w życie w okresach późniejszych, weszła w życie z dniem ogłoszenia, tj. 31.03.2020 r. Ograniczając się do przedstawienia kwestii najistotniejszych z uwagi na przedmiot niniejszego opracowania, podkreślić należy, że zakresem ich normowania zostało objęte przede wszystkim wstrzymanie rozpoczęcia oraz zawieszenie biegu wskazanych w nich terminów. I tak, zgodnie z uchylonym obecnie art. 15zzr ust. 1 ustawy z 2.03.2020 r. w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 bieg przewidzianych przepisami prawa administracyjnego terminów:

- 1) od zachowania których jest uzależnione udzielenie ochrony prawnej przed sądem lub organem;
- 2) do dokonania przez stronę czynności kształtujących jej prawa i obowiązki;
- 3) przedawnienia;

- 4) których niezachowanie powoduje wygaśnięcie lub zmianę praw rzeczowych oraz roszczeń i wierzytelności, a także popadnięcie w opóźnienie;
 - 5) zawitych, z niezachowaniem których ustawa wiąże ujemne skutki dla strony;
 - 6) do dokonania przez podmioty lub jednostki organizacyjne podlegające wpisowi do właściwego rejestru czynności, które powodują obowiązek zgłoszenia do tego rejestru, a także terminów na wykonanie przez te podmioty obowiązków wynikających z przepisów o ich ustroju
- nie rozpoczął się, a rozpoczęty ulegał zawieszeniu na ten okres.

Jednocześnie art. 15zrz ust. 5 ustawy z 2.03.2020 r. przewidywał, że czynności dokonane w celu wykonania uprawnienia lub obowiązku w okresie wstrzymania rozpoczęcia albo zawieszenia biegu terminów, o których była mowa w art. 15zrz ust. 1, są skuteczne.

Z kolei uchylony obecnie art. 15zrs ustawy z 2.03.2020 r. w ust. 1 stanowił, że w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID bieg terminów procesowych i sądowych w:

- 1) postępowaniach sądowych, w tym sądownoadministracyjnych,
 - 2) postępowaniach egzekucyjnych,
 - 3) postępowaniach karnych,
 - 4) postępowaniach karnych skarbowych,
 - 5) postępowaniach w sprawach o wykroczenia,
 - 6) postępowaniach administracyjnych,
 - 7) postępowaniach i kontrolach prowadzonych na podstawie ustawy z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa,
 - 8) kontrolach celno-skarbowych,
 - 9) postępowaniach w sprawach, o których mowa w art. 15f ust. 9 ustawy z 19.11.2009 r. o grach hazardowych⁷,
 - 10) innych postępowaniach prowadzonych na podstawie ustaw
- nie rozpoczął się, a rozpoczęty ulegał zawieszeniu na ten okres.

⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 888 ze zm.

Na mocy art. 15zsz ust. 8 ustawy z 2.03.2020 r. tym samym skutkiem prawnym objęte były terminy:

- 1) na milczące załatwienie sprawy;
- 2) w innej sprawie, w której brak wyrażenia przez organ sprzeciwu, wydania decyzji, postanowienia albo innego rozstrzygnięcia uprawnia stronę lub uczestnika postępowania do podjęcia działania, dokonania czynności albo wpływa na zakres praw i obowiązków strony lub uczestnika postępowania;
- 3) na wyrażenie przez organ stanowiska albo wydanie interpretacji indywidualnej, z wyjątkiem interpretacji indywidualnej, o której mowa w Ordynacji podatkowej.

Wskazać przy tym należy, że o ile art. 15zsz przez cały okres jego obowiązywania nie był nowelizowany, o tyle ustawą z 16.04.2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2⁸ wprowadzono szereg zmian w art. 15zsz. Sprowadzały się one przede wszystkim do wyłączenia z zakresu przedmiotowego terminów określonych w art. 15zsz ust. 1 i 8 terminów wskazanych w dodanych w tym przepisie ust. 2a, 3a, 8a i 12⁹.

Warto przy tym zasygnalizować, że w art. 15zsz ustawodawca przewidywał również możliwość wyłączenia ustawowego skutku w postaci wstrzymania rozpoczęcia i zawieszenia wskazanych w nim terminów. Podstawę do tego stwarzały rozwiązania zawarte w ust. 4 i 5 tego artyku-

⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 376.

⁹ Ogólnie rzecz ujmując, wyłączeniami objęte zostały terminy dokonywania czynności w procedurach planistycznych i inwestycyjnych, a także w postępowaniach administracyjnych i sądowych, w tym sądownoadministracyjnych, dotyczących infrastruktury telekomunikacyjnej w rozumieniu art. 2 pkt 8 ustawy z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1648 ze zm.), co projektodawcy uzasadniali koniecznością zapewnienia właściwego biegu tych postępowań w sprawach dotyczących budowy infrastruktury telekomunikacyjnej. Objęcie tych terminów skutkami uchylonego obecnie art. 15zsz ust. 1 ustawy z 2.03.2020 r. mogło bowiem w konsekwencji uniemożliwiać przeprowadzanie inwestycji poprawiających jakość usług telekomunikacyjnych na obszarach tego wymagających, stąd ich wyłączenie pozwalało – w zamierzeniu projektodawców – na wszczynanie i prowadzenie postępowań nowych albo kontynuację już wszczętych postępowań administracyjnych i sądownoadministracyjnych, które są elementem telekomunikacyjnego procesu inwestycyjnego.

łu. Zgodnie z tym pierwszym¹⁰ w okresie, o którym mowa w art. 15zss ust. 1, organ, sąd lub podmiot, prowadzący odpowiednio postępowanie lub kontrolę, może wyznaczyć stronie termin do dokonania czynności lub zarządzić bieg terminu określonego ustawą z możliwością określenia go na czas dłuższy, niż przewidziany ustawą, jeżeli wymaga tego interes publiczny lub ważny interes strony albo kontrolowanego. Strona, uczestnik postępowania, kontrolowany i ich kontrahent oraz organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska w trybie art. 106 k.p.a., są obowiązani do dokonania czynności w wyznaczonym terminie, a w przypadku zarządzenia biegu terminu następują skutki, które ustawa wiąże z upływem terminu. W żądaniu, o którym mowa w tym przepisie, organ, sąd lub podmiot, prowadzące odpowiednio postępowanie lub kontrolę, wskazują przyczyny wystąpienia z tym żądaniem (art. 15zss ust. 5). Tym samym ustawodawca dopuścił, w drodze czynności określonej jako „zarządzenie biegu terminu”, uwarunkowane wymogami interesu publicznego lub ważnego interesu strony albo kontrolowanego wyłączenie ustawowego skutku wynikającego z art. 15zss ust. 1 w konkretnej sprawie¹¹.

¹⁰ W brzmieniu nadanym art. 73 pkt 46 lit. c ustawy z 16.04.2020 r.

¹¹ Zasygnalizować należy, że możliwość „zarządzenia biegu terminu określonego ustawą” z możliwością określenia go na czas dłuższy została wprowadzona dopiero nowelizacją dokonaną ustawą z 16.04.2020 r. W pierwotnym brzmieniu art. 15zss ust. 4 mowa była bowiem wyłącznie o możliwości żądania organu, sądu lub podmiotu, prowadzących odpowiednio postępowanie lub kontrolę, w wyznaczonym przez nich terminie, do dokonania czynności określonej w tym żądaniu. Bez wątpienia przepis ten nie przewidywał wyłączenia ustawowego skutku wstrzymania biegu i zawieszenia biegu ustawowo określonych terminów procesowych. Taką możliwość wprowadziła dopiero wspomniana nowelizacja. Krótki okres obowiązywania art. 15zss ust. 4 w brzmieniu umożliwiającym zarządzanie przez organy ustawowo zawieszonego biegu terminów (przepis w tym kształcie obowiązywał od 18.04 do 15.05.2020 r.) nie pozwolił na ukształtowanie się praktyki w tym zakresie, stąd dające się wyobrazić problemy z jego stosowaniem pozostaną w sferze teorii i hipotez. Zważywszy jednak na wynikające z tego przepisu skutki „zarządzenia biegu terminu”, wskazać należy, że ustawodawca w żaden sposób nie określił formy, w jakiej czynność ta miałaby nastąpić oraz – co wydaje się bardziej istotne – możliwości weryfikacji podjętego w tym przedmiocie rozstrzygnięcia. Jeżeli chodzi o pierwszy problem, to – ograniczając to do postępowań administracyjnych (włączając w to postępowania podatkowe) – przyjąć należy, że właściwa dla zarządzenia biegu terminu byłaby forma postanowienia. Co do kwestii jego weryfikacji należy się opowiedzieć za tezą, że zarządzenie biegu terminu, które przewidywał art. 15zss ust. 4, nie mogło być przedmiotem weryfikacji zarówno w trybie administracyjnym, jak i sądowym.

Wynikająca z ograniczonych ram opracowania konieczność skupienia się na zagadnieniach wybranych uzasadnia wskazanie na dwa podstawowe i – w ocenie autora – najistotniejsze problemy związane z przedstawionymi wyżej regulacjami, uwidocznione w praktyce administracyjnej oraz orzecznictwie sądów administracyjnych. Dotyczą one po pierwsze, ustalenia ich zakresu przedmiotowego w kontekście rodzajów terminów objętych wskazanymi w nich skutkami. Po drugie, wobec istotnej rozbieżności poglądów w tym zakresie konieczne jest odniesienie się do kwestii ustalenia momentu, od którego wystąpiły przewidziane w tych przepisach skutki, tj. od którego dnia z mocy ustawy wstrzymane zostało rozpoczęcie i zawieszenie biegu tych terminów. Już w tym momencie zaryzykować można stwierdzenie, że źródłem większości tych problemów jest relatywnie niska jakość legislacyjna analizowanych regulacji.

Pierwsza z zasygnalizowanych kwestii wiąże się z zastosowaniem przez ustawodawcę przy określaniu zakresu przedmiotowego wprowadzonych rozwiązań terminów, które nie są jednoznacznie rozumiane zarówno na gruncie języka prawnego, jak i prawniczego. Chodzi tu przede wszystkim o objęte zakresem przedmiotowym art. 15zzr ustawy z 2.03.2020 r. terminy przedawnienia oraz terminy zawite. Niedookreśloność zakresów przedmiotowych poszczególnych, wymienionych w uchylonych obecnie art. 15zzr i 15zss ustawy z 2.03.2020 r. rodzajów terminów, aktualnym czyni problem ich rozłączności. Chodzi o to, że – co wydaje się budzić wątpliwości – niektóre terminy przewidziane przepisami prawa pozytywnego mogą być i są kwalifikowane jako jednocześnie objęte zakresami obu wskazanych przepisów. Klasycznym tego przykładem jest termin do wniesienia zwyczajnego środka zaskarżenia orzeczeń wydawanych przez organy pierwszej instancji w postępowaniu administracyjnym czy też podatkowym. Termin do wniesienia odwołania (zażalenia) jest bowiem z jednej strony terminem, od zachowania którego uzależnione jest udzielenie ochrony prawnej przed organem (a zatem terminem, o którym była mowa w art. 15zzr ust. 1 pkt 1), jednocześnie zaś niewątpliwie będąc terminem procesowym w postępowaniu administracyjnym bądź terminem procesowym w postępowaniu prowadzonym na podstawie Ordynacji podatkowej (są to terminy, o których była mowa w art. 15zss ust. 1 pkt 6 i 7). Wątpliwości jednoczesnej kwalifikacji określonych terminów jako objętych oboma przepisami ustawy z 2.03.2020 r. wynikają

ze wspomnianej już instytucji „zarządzenia biegu terminu”, obejmującej tylko terminy, o których była mowa w art. 15zss, nie zaś w art. 15zsr.

Niezależnie od powyższych wątpliwości, uogólniając, należy stwierdzić, że art. 15zsr obejmował swoim zakresem terminy materialne, natomiast art. 15zss – terminy procesowe.

Relatywnie mniej wątpliwości budziła kwestia określenia zakresu przedmiotowego terminów objętych art. 15zss. Odnosząc się do zasadniczo utrwalonego w literaturze rozumienia pojęcia „termin procesowy”¹², stwierdzić należy, że jest to termin do dokonania – w realizacji swoich uprawnień lub obowiązków – czynności procesowych przez podmioty postępowania administracyjnego, wywołujących następstwa w sferze proceduralnych uprawnień i obowiązków stron i innych uczestników postępowania, a także organów prowadzących te postępowania¹³.

Opierając się na tym ogólnym ujęciu, w kontekście art. 15zss stwierdzić można, że terminy objęte zakresem jego ust. 1 to zasadniczo terminy ustanawiane dla stron i innych uczestników postępowań, nie zaś organów prowadzących te postępowania. Wynikało to z treści ust. 10 tego artykułu, który wyłączał stosowanie regulacji dotyczących bezczynności organów administracji. Wydaje się bowiem, że gdyby ust. 1 obejmował terminy załatwiania spraw, rozwiązanie zawarte w ust. 10 byłoby bezprzedmiotowe. Wskazać należy przy tym, że odrębnie należy traktować regulację, która zawarta była w art. 15zss ust. 8. Wskazane w niej terminy, generalnie ustanawiane dla organów administracji publicznej, były w istocie terminami materialnymi, których wpływ kształtował materialnoprawną sytuację jednostki. Niezależnie od tego, i w kontekście przyjętego w tym opracowaniu ograniczenia rozważań do regulacji administracyjnoprawnej, można stwierdzić, że art. 15zss ust. 1 obej-

¹² W tym wątku rozważań – z uwagi na przedmiot opracowania dotyczący regulacji administracyjnoprawnej – zostały pominięte kwestie objętych zakresem przedmiotowym art. 15zss ustawy z 2.03.2020 r. terminów sądowych.

¹³ Tak np. B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z dnia 26 sierpnia 1999 r., V SA 708/99*, OSP 2000/9, poz. 134, s. 451; M. Wincenciak, *Funkcje terminów materialnych w prawie budowlanym* [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014, s. 390–391.

mował terminy procesowe ustanowione dla stron i innych uczestników postępowania w toczących się – szeroko rozumianych – postępowaniach administracyjnych, a zatem postępowaniach uregulowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego, Ordynacji podatkowej oraz ustawie z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁴.

Podkreślenia wymaga raz jeszcze zasygnalizowany brak precyzji ustawodawcy. Na gruncie uchylonego obecnie art. 15zszs ust. 1 szczególnej uwagi wymagała trudność w ustaleniu desygnatów nazwy „postępowanie administracyjne”, pojawiającej się w ust. 6 tego artykułu, zwłaszcza w kontekście odrębnie wymienionych postępowań toczących się na gruncie Ordynacji podatkowej (art. 15zszs ust. 1 pkt 7) oraz postępowań egzekucyjnych (art. 15zszs ust. 1 pkt 2). Wątpliwości te potęgowało dodatkowo wyłączenie zawarte w ust. 2a. Z jednej strony bowiem we wstępie do zawartego w nim wyliczenia znajdowało się odwołanie do ust. 1, co sugeruje, że wymienione w nim terminy objęte były dotychczas jego zakresem przedmiotowym. Jednak analiza (nawet pobieżna) terminów wskazanych w ust. 2a wskazuje, że niektóre z nich trudno było zaliczyć do jakiegokolwiek grupy terminów z ust. 1. Chodzi tu przede wszystkim o terminy wymienione w ust. 2a pkt 1, 2 i 3¹⁵, które nie dotyczyły nawet szeroko rozumianego postępowania administracyjnego, a były związane z procedurami planistycznymi. W ocenie autora opracowania nawet przed nowelizacją art. 15zszs, będącą skutkiem wejścia w życie ustawy z 16.04.2020 r., terminy dokonywania czynności w procedurach planistycznych nie były objęte zakresem przedmiotowym art. 15zszs ust. 1, chyba że zastosować by bardzo szeroką, funkcjonalną wykładnię terminu

¹⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.

¹⁵ Są to terminy: 1) opiniowania i uzgadniania projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, projektu planu miejscowego oraz projektu uchwały ustalającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, przez organy, o których mowa odpowiednio w art. 11 pkt 5, art. 17 pkt 6, art. 37b ust. 2 pkt 3–7 u.p.z.p.; 2) opiniowania projektu gminnego programu rewitalizacji przez organy, o których mowa w art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy z 9.10.2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2021 r. poz. 485); 3) o których mowa w art. 11 pkt 1, art. 17 pkt 1 u.p.z.p.

„postępowanie administracyjne”, do czego jednak – jak się wydaje – nie było podstaw.

Kolejną wartą zasygnalizowania kwestią jest wskazanie, że sposób sformułowania art. 15zzr ust. 1 oraz art. 15zszs ust. 1 w kontekście przewidzianych w nich prawnych skutków pozwalał przyjąć, że analizowane regulacje obejmowały wyłącznie tzw. terminy biegnące, a zatem terminy wyrażone w jednostkach czasu i liczone od określonego zdarzenia. Nie obejmowały one zatem terminów określonych przez wskazanie konkretnej daty (terminy kalendarzowe), reglamentujących materialne lub procesowe obowiązki bądź uprawnienia podmiotów prawa. Konstatacja ta, choć uzasadniona odwołaniem się do określonego przez ustawodawcę przedmiotu normowania, jakim jest bieg objętych tymi przepisami terminów, który – w okresie wskazanym w tych przepisach – nie rozpoczynał się, a rozpoczęty ulegał zawieszeniu na ten okres, może jednak budzić wątpliwości, zważywszy na wskazywane wyżej uzasadnienie wprowadzenia tych rozwiązań. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w których określone kalendarzowo terminy przypadały na czas obowiązywania tych regulacji.

Zasygnalizowane wcześniej wątpliwości towarzyszą również próbom rekonstrukcji zakresu przedmiotowego wstrzymania rozpoczęcia i zawieszenia biegu terminów, o których była mowa w art. 15zzr.

Niezależnie od wskazanych już problemów dotyczących objęcia tym przepisem tylko terminów biegnących oraz kwalifikowania objętych tym przepisem terminów jednocześnie jako terminów objętych zakresem art. 15zszs, uznać jednak należy, że analiza praktyki administracyjnej oraz orzecznictwa sądów administracyjnych w tym zakresie uprawnia do postawienia tezy, iż w kontekście zakresu przedmiotowego art. 15zzr największe wątpliwości wywołała kwestia objęcia nim materialnoprawnych terminów prawa podatkowego. Ustawodawca wskazał bowiem, że przepis art. 15zzr ust. 1 obejmuje terminy przewidziane przepisami prawa administracyjnego. Przeciwnicy zaliczenia do nich terminów określonych w materialnoprawnych regulacjach prawa podatkowego uzasadniali to odrębnością tej gałęzi prawa w stosunku do prawa administracyjnego. Dodatkowym argumentem dla zwolenników

tego poglądu było odniesienie się do treści art. 15zzs ust. 1, w którym, jak już wspomniano, ustawodawca wyodrębnił terminy procesowe w postępowaniach administracyjnych (ust. 1 pkt 6) oraz terminy procesowe w postępowaniach prowadzonych na podstawie Ordynacji podatkowej (ust. 1 pkt 7). Miałoby to dowodzić dostrzegania przez ustawodawcę odrębności regulacji administracyjnej i podatkowej na gruncie przepisów procesowych, co powinno znaleźć również odzwierciedlenie w odniesieniu do regulacji materialnoprawnych ze skutkiem w postaci wyłączenia terminów materialnych prawa podatkowego z zakresu przedmiotowego art. 15zzr.

Odnosząc się do powyższych argumentów, nie sposób zanegować tezę, że – zwłaszcza w literaturze przedmiotu – zasadniczo niekwestionowane jest traktowanie prawa podatkowego (często uznawanego za część prawa finansowego) jako odrębnej od prawa administracyjnego gałęzi prawa pozytywnego¹⁶. Co więcej, również przedstawiciele prawa administracyjnego często uznają prawo podatkowe za odrębną gałąź prawa. Ograniczone ramy opracowania uniemożliwiają oczywiście szersze przedstawienie sygnalizowanych poglądów. Nie sposób jednak nie wskazać w tym miejscu, zwłaszcza z uwagi na przedmiot tych prac w kontekście analizowanej regulacji, na dwie monografie poświęcone instytucji przedawnienia w prawie administracyjnym¹⁷, w których prawo podatkowe wręcz uznane zostało za odrębną gałąź prawa, a rozwiązania przyjęte na jej gruncie – za punkt wyjścia do budowania koncepcji przedawnienia na gruncie prawa administracyjnego¹⁸.

¹⁶ Zob. np.: B. Brzeziński, *Prawo podatkowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Toruń 2017, s. 275–286; Z. Ofiarski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2005, s. 38–39; R. Mastalski, *Prawo finansowe w systemie prawa* [w:] *Prawo finansowe*, red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2011, s. 38–39.

¹⁷ Chodzi tu o prace W. Piątka, *Przedawnienie w prawie administracyjnym*, Poznań 2018 oraz M. Wincenciaka, *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2019.

¹⁸ W początkowych rozdziałach obu monografii (W. Piątek, *Rozdział II. Przedawnienie w wybranych gałęziach prawa* [w:] W. Piątek, *Przedawnienie...*; M. Wincenciak, *Rozdział I. Przedawnienie w innych gałęziach prawa* [w:] M. Wincenciak, *Przedawnienie...*), obok regulacji przedawnienia w prawie cywilnym, prawie karnym, prawie pracy i prawie ubezpieczeń społecznych, ich autorzy analizują również instytucję przedawnienia w prawie podatkowym. Nie negując oczywiście wartości tych analiz, w ocenie autora niniejszego

Niezależnie od powyższego, analiza orzecznictwa sądów administracyjnych pozwala za zasadniczo utrwalone i jednolite w tej chwili uznać stanowisko, że w świetle uchylonego obecnie art. 15zzr ustawy z 2.03.2020 r. zakresem terminu „przepisy prawa administracyjnego” objęte są również przepisy prawa podatkowego. W konsekwencji bieg terminów przewidzianych tymi przepisami został objęty skutkami w tym artykule przewidzianymi. Taka interpretacja zakresu przedmiotowego art. 15zzr wynika z założenia, że niezależnie od odrębności pozwalających wyodrębnić i charakteryzować unormowania prawnopodatkowe wynikające przede wszystkim z przedmiotu regulacji jego norm zawierają się w ramach prawa administracyjnego, o którym była mowa w art. 15zzr ustawy z 2.03.2020 r., za czym przemawiać ma kompleksowa wykładnia pojęcia „prawo administracyjne” występującego w tym przepisie, odwołująca się do wykładni językowej, historycznej, celowościowej, funkcjonalnej i prokonstytucyjnej¹⁹. Pogląd ten należy w pełni podzielić. W ocenie autora niniejszego opracowania nie ma racjonalnych powodów, aby spod regulacji analizowanego przepisu wyłączyć regulacje prawnopodatkowe. Abstrahując od uwarunkowanej tożsamością modelu kształtowania stosunków społecznych przez prawo podatkowe z modelem, na którym oparte jest działanie norm prawa administracyjnego, również i wskazywane wcześniej uzasadnienie wprowadzenia do porządku prawnego szczególnego rodzaju rozwiązań prawnych w obliczu pandemii należy uznać za wykluczające dopuszczalność – wobec braku wyraźnej w tym zakresie wypowiedzi ustawodawcy – wyłączenia z zakresu przedmiotowego art. 15zzr terminów określonych przepisami prawa podatkowego.

opracowania, wynikającej z lektury obu monografii, potraktowanie w nich prawa podatkowego jako odrębnej gałęzi prawa, której regulacje w przedmiocie przedawnienia uczynione zostały punktem wyjścia dla budowy własnych koncepcji przedawnienia na gruncie prawa administracyjnego, wyniknęło nie tyle z przekonania o gałęziowej odrębności obu obszarów regulacji prawnej (rozważań dowodzących gałęziowej odrębności prawa administracyjnego i prawa podatkowego nie ma w przywołanych pracach), ile z faktu, że w przeciwieństwie do prawa administracyjnego na gruncie regulacji prawnopodatkowych instytucja przedawnienia po prostu została uregulowana.

¹⁹ Ograniczając się do orzecznictwa NSA, zob. np. wyroki: z 9.12.2021 r., III FSK 4485/21, CBOSA; z 10.12.2021 r., III FSK 4552/21, CBOSA; z 19.10.2021 r., III FSK 3975/21, CBOSA.

Niezależnie od wskazanego wyżej objęcia art. 15zrr terminów prawa podatkowego, inną kwestią i problemem jest identyfikacja i precyzyjna rekonstrukcja zakresu przedmiotowego terminów określonych w poszczególnych punktach jego ust. 1. Zasygnalizować należy, że w projekcie ustawy z 31.03.2020 r., we wstępie do wyliczenia zawartego w ust. 1 projektodawcy proponowali, aby art. 15zrr ust. 1 stanowił o „biegu przewidzianych przepisami prawa cywilnego i administracyjnego terminów”²⁰. Jak się wydaje, założenie to było związane z zawartym w sześciopunktowym wyliczeniu rodzaju terminów objętych przewidzianymi tym przepisem skutkami. Jednak w toku prac ustawodawczych usunięto ze wstępu do wyliczenia prawo cywilne (przepisy prawa cywilnego), ograniczając jego zakres do terminów przewidzianych przepisami prawa administracyjnego. Zmiana w tym zakresie w żaden jednak sposób nie przełożyła się na treść samego wyliczenia. Na skutek tego za zasadniczo bezprzedmiotowy uznać należało od samego początku jego pkt 4, gdzie mowa była o terminach, których niezachowanie powoduje wygaśnięcie lub zmianę praw rzeczowych oraz roszczeń i wierzytelności, a także popadnięcie w opóźnienie. Terminy te bowiem to terminy prawa cywilnego.

Przyjęcie, na użytek wykładni i stosowania art. 15zrr ust. 1, szerokiego rozumienia prawa administracyjnego i tak nie pozwala rozwiązać problemów rekonstrukcji zakresu pozostałych punktów wyliczenia. Wątpliwości dotyczą co najmniej dwóch kwestii. Po pierwsze, wymienionych w pkt 3 i 5 terminów przedawnienia i terminów zawitych, co wiąże się z brakiem ich jednoznacznego rozumienia. Wskazać można przy tym, że pojęcie terminu zawitego nie występuje na gruncie regulacji administracyjnoprawnej. Natomiast termin przedawnienia, jeżeli chodzi o rozważania odnoszone do języka prawnego, pojawia się w zasadzie tylko na gruncie regulacji prawnopodatkowych w kontekście przedawnienia prawa do wydania decyzji podatkowej oraz przedawnienia zobowiązania podatkowego (obie instytucje zostały uregulowane w dziale

²⁰ Zob. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejm. nr 299.

III rozdziale 8 o.p.) oraz w Kodeksie postępowania administracyjnego w przepisach o administracyjnych karach pieniężnych²¹. Wydaje się jednak, że uzasadnione odwołaniem się do wskazanych regulacji utożsamianie przedawnienia (a tym samym i terminów przedawnienia) tylko z obowiązkami lub możliwością ich nakładania czy też egzekwowania może być niewystarczające. Wskazać bowiem należy, że w literaturze instytucja przedawnienia, generalnie wiązana ze sferą regulacji materialnoprawnej, odnoszona jest również do przysługujących jednostce uprawnień²².

Wątpliwości może również budzić zakres desygnatów terminów określonych w pkt 3, wskazującym na terminy do dokonania przez stronę czynności kształtujących jej prawa i obowiązki. Abstrahując już od tego, że przepis ten wskazywał na stronę jako podmiot dokonujący czynności, co sugeruje, iż następuje to w czasie toczącego się postępowania (bez tego podmiot nie ma statusu strony), zwracając interpretatora w stronę uwarunkowań proceduralnych i rodził wskazywany już problem pokrywania się zakresów art. 15zzr i 15zss, to skutkiem tej czynności miało być ukształtowanie praw i obowiązków tego podmiotu. Zważywszy na sposoby kształtowania praw i obowiązków jednostki przepisami prawa administracyjnego, do których zaliczyć należy te, w których są one kształtowane bezpośrednio przepisami prawa powszechnie obowiązującego, oraz te, w których następuje to w związku z władczym rozstrzygnięciem organu administracji, czynności jednostek (podmiotów administrowanych), zasadniczo rzecz ujmując, nie tyle kształtują ich prawa i obowiązki, ile są przejawem ich realizacji.

²¹ Zob. dział IVA k.p.a., przede wszystkim zaś art. 189g i 189h stanowiące o przedawnieniu nakładania administracyjnych kar pieniężnych oraz przerwaniu i zawieszeniu terminu przedawnienia.

²² Zob. W. Piątek, *Przedawnienie...*, s. 158 i n. Akceptacja tego założenia pozwoliłaby przykładowo na zakwalifikowane jako terminu przedawnienia w rozumieniu tego przepisu terminu, o którym mowa w art. 37 ust. 1 p.b., zgodnie z którym decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata.

W podsumowaniu tej części rozważań należy podkreślić, zwłaszcza w kontekście relatywnie krótkiego okresu obowiązywania przedmiotowych regulacji oraz tego, że przepisy te zostały uchylone kilkanaście miesięcy temu, aktualność podjętych kwestii i skutków z nimi związanych. Uwaga ta dotyczy przede wszystkim terminów objętych art. 15zzr, w szczególności zaś terminów przedawnienia. Z uwagi bowiem na to, że terminy te często obejmują okresy kilkuletnie, objęcie ich skutkami określonymi w art. 15zzr powoduje, że wyłączony w ten sposób okres kilkudziesięciu dni wywoływania tych skutków sprawia, iż o ten właśnie okres zostaje przesunięty w czasie moment zaistnienia skutków upływu tych terminów (np. przedawnienie możliwości dokonania określonych działań czy podjęcia czynności, zarówno przez jednostki, jak i organy administracji). Jako przykład posłużyć tu może wynikający z art. 70 o.p. pięcioletni okres przedawnienia zobowiązań podatkowych – dopiero rok 2025 będzie pierwszym, w którym zobowiązania te będą się przedawniały w okresie niewymagającym uwzględnienia jego zawieszenia przewidzianego w uchylonym art. 15zzr ustawy z 2.03.2020 r.

Zważywszy na czas opracowania niniejszego tekstu, przyznać należy, że o ile dotychczasowe rozważania dotyczyły kwestii w jakiejś mierze historycznych, a ich waloru dopatrywać się można przede wszystkim w egzemplifikacji problemów, jakie wynikać mogą z konieczności interpretacji i stosowania tworzonych pod presją czasu i okoliczności, a w konsekwencji obciążonych wadą nieprecyzyjności regulacji prawnych²³, o tyle w wielu obszarach regulacji prawnej wskazany wyżej problem ustalenia, od kiedy nastąpił przewidziany w art. 15zzr ust. 1 i art. 15zss ust. 1 skutek prawny, w postaci wstrzymania rozpoczęcia oraz zawieszenia biegu objętych nimi terminów, ma walor absolutnie aktualny. Co więcej – jak już wyżej zasygnalizowano – rozstrzygnięcia w tym zakresie mogą wywoływać skutki prawne i determinować treść rozstrzygnięć organów administracji oraz sądów administracyjnych jeszcze przez kilka lat. Dotyczy to przede wszystkim terminów obję-

²³ Uwaga ta dotyczy przede wszystkim objętych zakresem obowiązującego wówczas art. 15zss ustawy z 2.03.2020 r. terminów procesowych z uwagi na relatywnie krótki (w kontekście terminów materialnych) czas trwania postępowań i konieczność szybkiego podejmowania decyzji interpretacyjnych w odniesieniu do tych terminów.

tych zakresem art. 15zzr, w szczególności zaś terminów przedawnienia, w których ustawodawca ustalił ich okresy na kilka lat. Wstrzymanie rozpoczęcia oraz zawieszenie ich biegu przesunie bowiem w czasie – o ten okres – przewidziane przepisami prawa skutki ich upływu. Fakt ten, a przede wszystkim występująca w praktyce administracyjnej i sądowej zasadnicza rozbieżność stanowisk w tym zakresie, przesądza o konieczności odniesienia się do tej kwestii. Problem ten bowiem związany jest i wpływa na ocenę sytuacji, w których objęte analizowanymi regulacjami terminy jeszcze nie upłynęły (determinując wskazanie, kiedy upłyną), jak również sytuacje, w których terminy te już upłynęły, ale wobec niejednoznaczności analizowanych pod tym kątem regulacji prawnych nie ma pewności, w jakim momencie to nastąpiło, co może okazać się istotne w ocenie podjętych – zarówno przez podmioty administrowane, jak i organy administracji – działań i czynności, jako podjętych w terminie (bądź po jego upływie).

W związku z tym należy wskazać normatywne uwarunkowania odnoszące się do temporalnych aspektów przewidzianych w tych przepisach skutków w postaci wstrzymania rozpoczęcia oraz zawieszenia biegu terminów. Dadzą się one wyrazić przez podkreślenie kilku okoliczności.

Po pierwsze, w obu przepisach (art. 15zzr ust. 1 oraz art. 15zsz ust. 1) wskazano, że bieg wymienionych w nich terminów nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na określony w nich okres, jakim jest okres obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19²⁴.

Po drugie, na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z 13.03.2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagro-

²⁴ Wskazać przy tym można, że o ile w art. 15zzr ustawodawca zastosował spójnik „albo”, o tyle w art. 15zsz użył spójnika „lub”. Nie ma to wpływu na dalsze rozważania, dowodzi jednak sygnalizowanej już wątpliwej jakości legislacyjnej tych regulacji i niczym – jak się wydaje – nieuzasadnionej rozbieżności w redakcji tych przepisów. Dla porządku wyrazić można przy tym opinię, że właściwie wydaje się zredagowany ust. 1 art. 15zzr – oba stany (stan zagrożenia epidemicznego i stan epidemii) ogłoszone z powodu COVID-19 nie mogą bowiem obowiązywać równocześnie.

żenia epidemicznego²⁵, stan zagrożenia epidemicznego obowiązywał na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej od 14.03.2020 r.²⁶ Stan zagrożenia epidemicznego obowiązywał przy tym do 19.03.2020 r. i został odwołany w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Zdrowia z 20.03.2020 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego²⁷. Z kolei stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 został ogłoszony od 20.03.2020 r. na podstawie § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 20.03.2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii²⁸ i obowiązywał od 20.03.2020 r. do 16.05.2022 r. w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Zdrowia z 12.05.2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii²⁹.

Po trzecie, ustawa z 31.03.2020 r. wprowadzająca do ustawy z 2.03.2020 r. analizowane przepisy została ogłoszona w dniu 31.03.2020 r. i w tym samym dniu weszła w życie. Zgodnie bowiem z jej art. 101 weszła ona w życie z dniem ogłoszenia. Podkreślić przy tym należy, że w przepisie tym (zob. art. 101 pkt 2) nadano retroaktywny charakter wielu wskazanych w zawartym w nim wyliczeniu przepisów, dodawanych tą ustawą do ustawy z 2.03.2020 r. Co jednak istotne, nie znalazły się wśród nich art. 15zzr i 15zzs. Jak podkreślono w początkowej części tego opracowania, również i w uzasadnieniu projektu ustawy z 31.03.2020 r. nie znalazła się żadna wzmianka dotycząca temporalnej skuteczności przewidzianych w niej regulacji wstrzymujących rozpoczęcie oraz zawieszających bieg terminów. Co więcej – w uzasadnieniu projektu – poza odniesieniem do treści proponowanych rozwiązań nie ma innych dotyczących ich wypowiedzi. Już choćby względ na to sprawia, że w analizie podniesionej kwestii za chybiony należy uznać argument odwołujący się do woli prawodawcy w tym zakresie.

²⁵ Dz.U. poz. 433 ze zm.

²⁶ Zob. § 1 tego rozporządzenia.

²⁷ Dz.U. poz. 490. Rozporządzenie to również, zgodnie z treścią jego § 4, weszło w życie z dniem ogłoszenia.

²⁸ Dz.U. poz. 491 ze zm.

²⁹ Dz.U. poz. 1027.

Na kanwie powyższych okoliczności i uwarunkowań, co istotne, o charakterze obiektywnym i niekwestionowanym w zasadzie od samego początku obowiązywania analizowanych regulacji powstała zasadnicza rozbieżność poglądów dotycząca problemu ich temporalnej skuteczności i ukształtowały się dwa stanowiska. Według pierwszego z nich przewidziane w tych przepisach skutki (wstrzymanie rozpoczęcia oraz zawieszenie biegu terminów) nastąpiły od dnia wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego, tj. od 14.03.2020 r., co wynikać ma przede wszystkim z literalnej ich wykładni. Zgodnie z drugim stanowiskiem wystąpienie tych skutków należy wiązać z wejściem w życie analizowanych przepisów, tj. z dniem 31.03.2020 r.

Poniżej przedstawione zostaną argumenty podnoszone na rzecz obu poglądów, przede wszystkim odwołujące się do wypowiedzi zawartych w orzeczeniach sądów administracyjnych.

Przyjęcie, że przedmiotowe regulacje wywołały skutek od wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego, a więc w istocie miały charakter retroaktywny, wywodzone jest przede wszystkim, jak już wspomniano, z językowej wykładni ust. 1 art. 15zrz i 15zrs, która prowadzi do wniosku, że intencją ustawodawcy było uregulowanie kwestii biegu terminu zarówno w odniesieniu do uchylonego już – wyraźnie wymienionego w treści przepisu – stanu zagrożenia epidemicznego, jak i trwającego w chwili wejścia w życie przepisu – stanu epidemii – obu ogłoszonych z powodu narastającego zagrożenia wywołanego niebezpieczeństwem zachorowania na COVID-19, co przemawiać ma za intencją ustawodawcy nadania tym przepisom charakteru retroaktywnego³⁰. Kolejny argument odwołuje się do zasady racjonalności ustawodawcy. Zgodnie z nim ograniczenie mocy obowiązującej tych przepisów do okresu od ich wejścia w życie do uchylenia naruszałoby tę zasadę, prowadząc do sytuacji, w której uchwalony przepis w chwili jego wejścia w życie jest już częściowo niewykonalny i nie znajduje zastosowania³¹. W katalogu

³⁰ Zob. np. wyrok WSA w Opolu z 29.09.2021 r., I SA/Op 182/21, CBOSA i wskazane w nim inne orzeczenia, w których stanowisko takie zostało zaprezentowane.

³¹ Zob. np. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 27.07.2021 r., I SA/Go 168/21, CBOSA, w którym sąd rozwijając podniesiony argument, stwierdził ponadto, że: „Ra-

argumentów uzasadniających referowane stanowisko znajduje się również odwołanie do wykładni systemowej uwzględniającej konstytucyjne uwarunkowania dopuszczalności nadawania regulacjom prawnym charakteru retroaktywnego, w kontekście której przyjęciu retroaktywnego skutku omawianych regulacji nie sprzeciwia się względ na zasady bezpieczeństwa i pewności obrotu prawnego, wynikające z konstytucyjnej generalnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a wykładnia nie prowadzi do zakazanej retroaktywności prawa (czyli stosowania nowych przepisów do zamkniętych stanów faktycznych czy zdarzeń prawnych z przeszłości), ale do dopuszczalnej retrospektywności (stosowania nowych przepisów do stanów faktycznych lub zdarzeń prawnych otwartych, choć zainicjowanych jeszcze przed wejściem w życie nowej regulacji)³². Retroaktywność przedmiotowych regulacji uzasadnia się również odniesieniem do wykładni celowościowej i odwołaniem do kontekstu społecznego towarzyszącego jej wprowadzeniu, identyfikowanemu z narastającymi obawami związanymi z zagrożeniem chorobowym wywołanym pandemią wirusa SARS-CoV-2, szeregiem wprowadzonych w kraju ograniczeń, obostrzeń i zaleceń prozdrowotnych dla obywateli, skutkujących ograniczeniem działania wielu instytucji publicznych oraz jednoczesnym publicznym apelem środowisk prawniczych o podjęcie systemowej ochrony interesów prawnych obywateli poprzez wprowadzenie ustawowego zawieszenia biegnących terminów procesowych³³.

cjonalność ustawodawcy, który w sposób jawny proceduje projekt ustawy zawierający w swej treści odniesienie do stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie uchwala ten projekt w niezmienionej wersji, mimo że stan ten został już zniesiony, przemawia za uznaniem że ustawodawca, który dał uprzednio obywatelom swego rodzaju promesę ochrony prawnej na czas stanu zagrożenia epidemicznego, mimo zniesienia tego stanu, ochronę tę wprowadza z mocą wsteczną. Przemawia to za przyjęciem, że intencją ustawodawcy było nadanie przepisowi art. 15zzr ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 charakteru retroaktywnego”.

³² Wyrok WSA w Lublinie z 23.03.2021 r., II SA/Lu 739/20, CBOSA, w ocenie którego: „Treść art. 15zzr ustawy COVID nie pozostawia wątpliwości co do tego, że ustawodawca powiązał początek okresu zawieszenia biegu terminów nie z wejściem w życie ustawy COVID (31 marca 2020 r.), ale z dniem ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego (następnie stanu epidemii), co nastąpiło z dniem 14 marca 2020 r.”. Zob. też wyrok WSA w Łodzi z 25.08.2020 r., I SA/Łd 319/20, CBOSA.

³³ Zob. wyrok WSA w Łodzi z 25.08.2020 r., I SA/Łd 319/20.

Z kolei wśród argumentów uzasadniających i wiążących skuteczność omawianych regulacji z ich wejściem w życie (tj. z dniem 31.03.2020 r.) podnoszony jest przede wszystkim argument odwołujący się do braku wyraźnego postanowienia ustawodawcy w przedmiocie nadania im charakteru retroaktywnego, a w związku z tym z niedopuszczalnością wywodzenia takiego skutku w drodze ich wykładni³⁴. Podkreślenia w tym kontekście wymaga, że pogląd o nieretroaktywnej skuteczności art. 15zss zdecydowanie dominuje w orzecznictwie Sądu Najwyższego, choć oczywiście odnoszony jest do innych terminów objętych zakresem tego przepisu. Na szczególną uwagę zasługuje w tym miejscu uniwersalna w swym wymiarze wypowiedź zawarta w uzasadnieniu jednego z orzeczeń, w którym negując retroaktywny charakter tego przepisu, sąd ten wskazał, że taka wykładnia art. 15zss ustawy z 2.03.2020 r. w zw. z art. 101 ustawy z 31.03.2020 r. „jest sprzeczna z regułami określającymi kryteria obowiązywania aktów normatywnych oraz zawartych w nich przepisów prawnych, tzw. regułami walidacyjnymi. Jeżeli chodzi o aspekt czasowy obowiązywania, to norma obowiązuje w okresie od jej wejścia w życie do momentu jej uchylenia. Norma wchodzi w życie z dniem jej ogłoszenia w oficjalnym dzienniku promulgacyjnym albo w momencie późniejszym, który ona sama określa. W pewnych sytuacjach możliwe jest nadanie przepisom mocy wstecznej (retroakcji). Moc wsteczna przepisów stanowi wyjątek od zasady *lex retro non agit* (L. Morawski, Wstęp do prawoznawstwa, Toruń 1996, s. 75). W orzecz-

³⁴ Zob. zwłaszcza wyrok WSA w Gdańsku z 27.04.2021 r., II SA/Gd 89/21, CBOSA, w którym sąd nie podzielając poglądu o zawieszeniu terminów objętych analizą od 14.03.2020 r., wskazał, że „odstępstwo od zasady niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*), stanowiącej jeden z istotnych elementów państwa prawnego, nie może być domniemywane, lecz musi każdorazowo wynikać z konkretnej wypowiedzi ustawodawcy. W art. 101 ustawy zmieniającej z 31 marca 2020 r. ustawodawca wprost wskazał, w jakim zakresie regulacja ta ma moc wsteczną. W przypadku, gdyby intencją ustawodawcy było nadanie tej ustawie mocy wstecznej również w zakresie, w jakiej jej przepisy statuują wstrzymanie rozpoczęcia i zawieszenie biegu terminów, zostałyby to wprost sformułowane w art. 101”. Zob. też postanowienia NSA: z 13.10.2020 r., I OZ 602/20, CBOSA oraz z 22.01.2021 r., II OZ 2/21, CBOSA, a także wyrok WSA w Rzeszowie z 24.06.2021 r., I SA/Rz 339/21, CBOSA, w którym Sąd podkreślił, że: „Ustawa nowelizująca, na mocy której wprowadzono do ustawy z 2 marca 2020 r. art. 15zss ust. 1 pkt 3, nie zawierała przepisów intertemporalnych czy przejściowych, które mogłyby stanowić podstawę do przyjęcia wstecznego działania wskazanego wyżej przepisu, obejmującego czas przed jego dodaniem do ustawy z 2 marca 2020 r.”.

nictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie wskazano, że zasada *lex retro non agit* nie ma bezwzględnego charakteru. Trybunał wskazał w wyroku z dnia 5 września 2007 r. (P 21/06, OTK-A 2007 Nr 8, poz. 96), że zasada retroaktywności nie jest konstytucyjnie zakazana, musi być jednak traktowana jako zjawisko wyjątkowe, a za jej wprowadzeniem muszą przemawiać szczególne względy aksjologiczne, aprobowane konstytucyjnie. Wyjątki od zasady niedziałania prawa wstecz są możliwe jedynie w tych przypadkach, gdy nowelizacja wprost przewiduje taką sytuację, bądź też gdy powyższe jednoznacznie wynika z jej celu. W rozpoznananej sprawie nie ma wątpliwości, że przepisy wprowadzające zawieszenie terminów procesowych i sądowych weszły w życie 31 marca 2020 r., ponieważ ustawodawca nie wprowadził regulacji przejściowych nadających normie z art. 15zss ust. 1 pkt 1 ustawy COVID-19 charakteru retroaktywnego³⁵.

Odnosząc się do przedstawionego sporu interpretacyjnego i rozbieżności poglądów, autor niniejszego opracowania zdecydowanie opowiada się za wiązaniem temporalnej skuteczności obu analizowanych przepisów z ich wejściem w życie, tj. z dniem 31.03.2020 r., uznając argumenty wskazywane na poparcie poglądu przeciwnego za nieuzasadnione z kilku co najmniej powodów.

Po pierwsze, bynajmniej nie tak oczywiste, jak wynika z niektórych wypowiedzi judykatury, są rezultaty wykładni literalnej obu przepisów, jakoby przesądzające o ich oczywiście retroaktywnym walorze, zwłaszcza – i jest to argument w tym kontekście kluczowy – że ustawodawca *expressis verbis* woli takiej nie wyraził. W moim przekonaniu nie wydaje się właściwe takie odczytywanie przedmiotowych regulacji, które wiąże ich temporalną skuteczność z momentem wprowadzenia w Polsce stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii. Wszak z przepisu tego nie wynika w sposób jednoznaczny, od kiedy przewidziane w nich skutki mogą następować, ale w jakim okresie (co można odczytywać jako warunek/hipotezę wywoływania określonych w nich

³⁵ Postanowienie SN z 14.10.2020 r., I UZ 11/20, LEX nr 3090020. Zob. też np. postanowienia SN: z 5.05.2021 r., I NSP 28/21, LEX nr 3289273 oraz z 13.11.2020 r., V CZ 60/20, LEX nr 3087077.

skutków) skutki te wystąpią („w okresie stanu (...)”). Nie powinno jednak budzić wątpliwości, że kluczowe znaczenie przypisywać należy przy tym faktowi obowiązywania tych regulacji. Dlatego w mojej ocenie temporalną skuteczność tych przepisów należy postrzegać jako uwarunkowaną koniecznością łącznego spełnienia dwóch warunków: 1) ich obowiązywaniem stanowiącym następstwo ich wejścia w życie oraz 2) obowiązywaniem jednego z wymienionych w nich stanów, tj. stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19³⁶. Dopiero w tych warunkach, co nastąpiło z dniem 31.03.2020 r., przewidziane w tych przepisach skutki zaktualizowały się. Inaczej rzecz ujmując, wskazane w tych przepisach stany (zagrożenia epidemicznego i epidemii), jeżeli obowiązywały wcześniej (jak to miało miejsce), nie tyle umożliwiają i czynią możliwym odnoszenie ich dyspozycji do czasu sprzed dnia wejścia w życie tych regulacji, ile uzasadniają przyjęcie, że hipotezy norm wywodzonych z tych przepisów spełnione były już w tym dniu, sprawiając, że ich dyspozycje mogły zaktualizować się już od 31.03.2020 r., tj. w dniu wejścia ich w życie³⁷. Wskazać przy tym można na inne wprowadzone do ustawy z 2.03.2020 r. rozwiązania uwarunkowane obowiązywaniem wymienionych stanów, które również – wobec braku przepisów wyraźnie nadającym im moc wsteczną – znalazły zastosowanie od dnia ich wejście w życie³⁸.

³⁶ Z woli ustawodawcy uchylenie skutków obowiązywania analizowanych przepisów nie nastąpiło wraz z ich uchYLENIEM. Zgodnie bowiem z art. 68 uchylającej jej ustawy z 14.05.2020 r. nastąpiło to dopiero po upływie 7 dni od dnia jej wejścia w życie.

³⁷ Wyraźnego podkreślenia wymaga przy tym, że autor opracowania nie neguje możliwości nadania wstecznej mocy obowiązującej tzw. przepisami pierwszego stopnia, do których należą analizowane obecnie uchylone art. 15zrz i 15zss ustawy z 2.03.2020 r. Rzecz w tym, że w mojej ocenie redakcja tych przepisów nie uzasadnia przyjęcia, iż wprowadziły one retroakcję. Wyodrębnienie, w kontekście problematyki wstecznego działania prawa, przepisów pierwszego i drugiego stopnia zaproponował T. Pietrzykowski (T. Pietrzykowski, *Wsteczne działanie prawa i jego zakaz*, Kraków 2004). Uogólniając, te pierwsze to przepisy, mocą których z określonymi faktami prawnymi związane są skutki prawne, natomiast przepisy drugiego stopnia to przepisy „o innych przepisach, w tym o przepisach stopnia pierwszego” (T. Pietrzykowski, *Wsteczne działanie...*, s. 142 i 168–173). W kontekście prowadzonych rozważań wskazać należy, że przepisami stopnia drugiego są przede wszystkim przepisy o wejściu w życie, zaś art. 15zrz i 15zss to przepisy stopnia pierwszego.

³⁸ Przykładem może być tu art. 15q ustawy dodany w drodze nowelizacji ustawy z 2.03.2020 r. dokonaną ustawą z 19.06.2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów

Po drugie, brak jednoznacznego rozstrzygnięcia ustawodawcy co do nadania analizowanym przepisom mocy retroaktywnej rodzi istotne wątpliwości co do domniemania jego woli w tym zakresie, nawet przy odwołaniu się do wskazywanego wyżej kontekstu społecznego i istnienia ku temu uzasadnienia aksjologicznego. Wyrażnie podkreślić przy tym należy, że w przypadku podjęcia przez ustawodawcę decyzji o nadaniu im mocy wstecznej nie budziłoby to prawdopodobnie istotnych wątpliwości konstytucyjnych. Okoliczności to uzasadniały. Jednak ustawodawca – świadomie czy też nie – nie uczynił tego. Wydaje się przy tym, że rozstrzyganie o charakterze mocy obowiązującej przepisów prawa (prospektywnej/retroaktywnej) powinno jednak być zasadniczo wyłączone z dokonywania tego w drodze wykładni prawa, nawet – jak już wspomniano – aksjologicznie i celowościowo uzasadnionej. Rozstrzyganie w tym zakresie powinno pozostawać domeną prawodaw-

bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. z 2022 r. poz. 171 ze zm.). Zgodnie z nim zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży wydane na podstawie art. 18 ustawy z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2021 r. poz. 1119 ze zm.), których ważność upływa w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, zachowują ważność przez dodatkowy okres 6 miesięcy od dnia utraty pierwotnego terminu ważności zezwolenia, pod warunkiem wniesienia proporcjonalnej opłaty za wydanie zezwolenia przed upływem pierwotnego terminu ważności zezwolenia. Przepis ten wszedł w życie 24.06.2020 r. i – podobnie jak w przypadku regulacji dotyczących terminów – nie wydaje się uzasadnione odnośnienie przewidzianego w nim skutku do zezwoleń, których ważność upłynęła w okresie między 14.03.2020 r. a 23.06.2020 r. (tj. od wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego do wejścia w życie tego przepisu). Podobnie ocenić należy skutki wejścia w życie art. 12e dodanego do ustawy z 2.03.2020 r. ustawą z 16.04.2020 r., która weszła w życie 18.04.2020 r., czy też art. 15z⁶, który wszedł w życie 16.05.2020 r. Istotne w tym kontekście wydaje się również przywołanie dodanego od 22.06.2021 r. art. 15zrz¹ (zob. art. 4 pkt 2 ustawy z 20.04.2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1023), zgodnie z ust. 1 którego w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz w okresie 6 miesięcy po ich odwołaniu nie biegnie przedawnienie karalności czynu oraz przedawnienie wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe. Jednocześnie jednak ust. 2 tego przepisu stanowi, że okresy, o których mowa w ust. 1, liczy się od 14.03.2020 r. – w przypadku stanu zagrożenia epidemicznego, oraz od 20.03.2020 r. – w przypadku stanu epidemii. Jest to bardzo czytelny i jednoznaczny zarazem przykład nadania temu przepisowi charakteru retroaktywnego, z czym nie mieliśmy do czynienia w odniesieniu do uchylonych art. 15zrz i 15zsz.

cy, a treść podejmowanych przez niego decyzji powinna być poddana kontroli organów właściwych do oceny działań prawodawczych. Tezę tę uzasadnia również odwołanie się do przywoływanej w kontekście referowanego sporu ustawy z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³⁹. Jej art. 5 dopuszcza bowiem możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Nie ulega przy tym wątpliwości, że jest to regulacja determinująca swobodę działania prawodawcy, a nie organów stosujących prawo.

Po trzecie, za nieprzekonujący, a konsekwentnie stosowany – prowadzący do trudnych do zaakceptowania rezultatów – należy uznać argument uzasadniający wcześniejszą (tj. od 14.03.2020 r.) skuteczność analizowanych regulacji tym, że ustanowione one zostały w celu ochrony interesów jednostek narażonych na szwank ograniczeniami wprowadzonymi w związku z pandemią. Nie sposób oczywiście zanegować tego powodu wprowadzenia rozwiązań przewidzianych w art. 15zzr i 15zss. Nie był on jednak jedyny. Ograniczenia uzasadniające wprowadzenie tych rozwiązań dotknęły również organy państwa, w tym organy administracji publicznej, znacząco wpływając na sprawne i skuteczne realizowanie zadań publicznych oraz funkcjonowanie. Istotna część terminów objętych tymi przepisami to wszak terminy odnoszące się właśnie do działań administracji, a wstrzymanie rozpoczęcia oraz zawieszenie ich biegu miało na celu i realizowało niewątpliwie ochronę interesu publicznego⁴⁰. Świadomość tej okoliczności prowadzi do konstatacji, że należy zanegować dopuszczalność warunkowania oceny dotyczącej temporalnej skuteczności tych przepisów odwołaniem się do tego, w czym interesie zostały one ustanowione, tym bardziej zaś uzależnianiem tego od uwarunkowań konkretnej sprawy, w kontekście rozstrzygnięcia której ocena taka jest dokonywana. Może to bowiem prowadzić do sytuacji, w której uzasadniając to potrzebą ochrony jednostki, organ administracji czy sąd administracyjny wobec tego samego podmiotu i w jego

³⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1461.

⁴⁰ Wskazać tu można chociażby na terminy, o których była mowa w art. 15zss ust. 8, oraz terminy przedawnienia, o których była mowa w art. 15zzr ust. 1 pkt 3.

interesie (w tej samej bądź różnych sprawach) może być skłonny do przyjęcia różnych rozstrzygnięć analizowanego problemu. Przykładowo ten sam podatnik wnosząc w dniu 25.03.2020 r. odwołanie od decyzji doręczonej mu 5.03.2002 r., oczekiwałby zapewne przyjęcia, że termin na wniesienie odwołania (kwalifikowany jako termin objęty uchylonym obecnie art. 15zzr ust. 1 pkt 1) uległ zawieszeniu w dniu 14 marca, jednak z pewnością w jego interesie byłoby uznanie, że przedawnienie jego zobowiązania podatkowego, w którym termin płatności podatku upłynął w 2015 r., nastąpi wcześniej – 23.02.2021 r. (o ten czas – 54 dni, liczony od początku roku, przesuwają się termin przedawnienia, o którym mowa w art. 70 § 1 o.p., przy przyjęciu, że termin ten uległ zwieszeniu w okresie od 31.03.2020 r. do 23.05.2020 r.), a nie od 14 marca. Uwzględnienie jego oczekiwań w obu przypadkach oznaczałoby dopuszczalność uznania, że określony przepis wywołuje skutki prawne w różnym czasie, w zależności od tego, jakie rozwiązanie jest w interesie jednostki. Sytuacja taka jednak nie powinna mieć miejsca. W odniesieniu do analizowanych przepisów za niedopuszczalne uznać należy relatywizowanie i różnicowanie ich skuteczności od uwarunkowań sprawy, w której zachodzi potrzeba ich uwzględnienia i zastosowania. Niezależnie od przyjętych argumentów za właściwe uznać należy stanowisko opowiadające się za jedną datą, w której bieg wszystkich terminów objętych przedmiotowym zakresem art. 15zzr ust. 1 i art. 15zzzs ust. 1 się nie rozpoczął oraz uległ zawieszeniu.

W praktyce, jako niebudzącą wątpliwości, bez szerszego komentarza można pozostawić kwestię uchylenia skutków obowiązywania analizowanych przepisów. Przypomnieć tylko należy, że zostały one uchylone ustawą z 14.05.2020 r. Co jednak istotne, ich uchylenie nie spowodowało natychmiastowego uchylenia ich skutków prawnych. Ta sprawa została unormowana przepisem przejściowym. Zgodnie bowiem z art. 68 ustawy z 14.05.2020 r. terminy, o których była mowa w art. 15zzr ust. 1 ustawy z 2.03.2020 r., których bieg nie rozpoczął się na podstawie art. 15zzr ust. 1 tej ustawy, rozpoczynają bieg po upływie 7 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy (ust. 1), natomiast terminy, o których była mowa w art. 15zzr ust. 1 ustawy z 2.03.2020 r., których bieg uległ zawieszeniu na podstawie art. 15zzr ust. 1 tej ustawy, będą dalej po upływie 7 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy (ust. 2). W związku z tym, że

ustawa z 14.05.2020 r. weszła w życie 16.05.2020 r., przewidziane w tym przepisie przejściowym rozpoczęcie biegu i „odwieszenie” terminów nastąpiło z dniem 24.05.2020 r.

Reasumując ten fragment rozważań, jeszcze raz należy wskazać, że w ocenie ich autora wstrzymanie rozpoczęcia oraz zawieszenie biegu terminów objętych art. 15zzr ust. 1 i art. 15zss ust. 1 miało miejsce w okresie od 31.03.2020 r. do 23.05.2020 r.⁴¹

Niezależnie od zajętego stanowiska w odniesieniu do temporalnych aspektów skuteczności analizowanych regulacji ustawy z 2.03.2020 r. w ostatnim fragmencie tego opracowania powrócić należy do sygnalizowanego już problemu istniejącej rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczącej tej kwestii. Podkreślić przy tym należy, że prezentowane stanowiska nie są szczególnie zniuansowane i w istocie sprowadzają się do dwóch opcji – „od 14 marca” i „od 31 marca”, którym towarzyszy przywołanie standardowego zestawu argumentów wskazywanych wyżej i odwołanie do orzeczeń opartych na preferowanym poglądzie. Niezależnie od opowiedzenia się za stanowiskiem „od 31 marca” przyznać należy, że stanowisko opozycyjne nie ma waloru absolutnie nieakceptowanego. Wręcz przeciwnie, zwłaszcza w kontekście silnego uzasadnienia aksjologicznego jest ono, jak wskazywano, szeroko aprobowane. Prowadzi to jednak do sytuacji, w której rozbieżność stanowisk w istotny sposób podważa zasadę pewności prawa, obrotu prawnego oraz równości wobec prawa. Kwerenda orzecznictwa sądów administracyjnych pod kątem tego problemu wskazuje, że obecnie żadnego ze stanowisk nie można uznać za zdecydowanie dominujące (w rozumieniu ukształtowania się jednolitej linii orzeczniczej), a z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością stwierdzić można, że rozbieżność ta występuje w większości wojewódzkich sądów administracyjnych w kraju⁴², a także w Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

⁴¹ Zob. też A. Jaskułowska, M. Rypina, M. Wierzbowski, *Zmiany w KPA i PPSA wynikające z regulacji COVID-19. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, s. 13 i 14, a także postanowienia NSA: z 29.10.2020 r., II OZ 950/20, CBOSA i z 1.12.2020 r., I OZ 961/20, CBOSA.

⁴² Znamienym przykładem w tym zakresie jest wydanie orzeczeń opartych na odmiennych stanowiskach w tożsamy przedmiotowo sprawach przez niemal identyczne

W żaden sposób nie podważając znaczenia leżących u podstaw tego stanu rzeczy zasad niezawisłości sędziów oraz niezależności sądów, nie sposób jednak, mając na względzie wskazane już konstytucyjnie chronione wartości – pewności prawa, pewności obrotu prawnego oraz równości wobec prawa – akceptować stanu, w którym rozstrzygnięcie dotyczące okresu wywoływania skutków prawnych przez przepis prawa powszechnie obowiązującego (a więc, jak podkreślano wyżej, kwestia niewymagająca odnoszenia do okoliczności) w konkretnej sprawie zależało będzie od tego, kto w tej sprawie będzie orzekał. Skutki braku pewności w tym zakresie odnoszą się zarówno do podmiotów administrowanych (w szczególności stron postępowań), jak i organów administracji. W związku z tym, zwłaszcza w kontekście podkreślanej wyżej aktualności przedstawionego problemu, zdecydowanie należy postulować zainicjowanie procesowych działań mających na celu podjęcie przez Naczelną Sąd Administracyjny uchwały, najlepiej abstrakcyjnej, w tym zakresie⁴³. Nie ulega bowiem wątpliwości, że analiza orzecznictwa sądów administracyjnych (wojewódzkich i NSA) uzasadnia przyjęcie, iż istnieją ustawowe przesłanki do podjęcia takiej uchwały.

Bibliografia

- Adamiak B., *Glosa do wyroku NSA z dnia 26 sierpnia 1999 r., V SA 708/99*, OSP 2000/9, poz. 134
- Brzeziński B., *Prawo podatkowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Toruń 2017
- Jaskułowska A., Rypina M., Wierzbowski M. [w:] *Zmiany w KPA i PPSA wynikające z regulacji COVID-19. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2020
- Mastalski R., *Prawo finansowe w systemie prawa* [w:] *Prawo finansowe*, red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2011

(różniące się tylko osobą sędziego sprawozdawcy) składy orzekające tego samego sądu. Taka sytuacja miała miejsce w WSA w Lublinie, gdzie w wyroku z 25.02.2021 r., II SA/Lu 669/20, CBOSA, sąd przyjął pogląd „od 31 marca”, natomiast w wyroku z 23.03.2021 r., II SA/Lu 739/20, CBOSA, sąd przyjął stanowisko „od 14 marca”. Oba wyroki są prawomocne.

⁴³ Chodzi o uchwały podejmowane na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.

- Ofiarski Z., *Prawo podatkowe*, Warszawa 2005
- Piątek W., *Przedawnienie w prawie administracyjnym*, Poznań 2018
- Pietrzykowski T., *Wsteczne działanie prawa i jego zakaz*, Kraków 2004
- Wincenciak M., *Funkcje terminów materialnych w prawie budowlanym* [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014
- Wincenciak M., *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2019

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z 19.10.2021 r., III FSK 3975/21, CBOSA
- Wyrok NSA z 9.12.2021 r., III FSK 4485/21, CBOSA
- Wyrok NSA z 10.12.2021 r., III FSK 4552/21, CBOSA
- Wyrok WSA w Gdańsku z 27.04.2021 r., II SA/Gd 89/21, CBOSA
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 27.07.2021 r., I SA/Go 168/21, CBOSA
- Wyrok WSA w Lublinie z 25.02.2021 r., II SA/Lu 669/20, CBOSA
- Wyrok WSA w Lublinie z 23.03.2021 r., II SA/Lu/739/20, CBOSA
- Wyrok WSA w Lublinie z 23.03.2021 r., II SA/Lu 739/20, CBOSA
- Wyrok WSA w Łodzi z 25.08.2020 r., I SA/Łd 319/20, CBOSA
- Wyrok WSA w Opolu z 29.09.2021 r., I SA/Op 182/21, CBOSA
- Wyrok WSA w Rzeszowie z 24.06.2021 r., I SA/Rz 339/21, CBOSA
- Postanowienie SN z 14.10.2020 r., I UZ 11/20, LEX nr 3090020
- Postanowienie SN z 13.11.2020 r., V CZ 60/20, LEX nr 3087077
- Postanowienie SN z 5.05.2021 r., I NSP 28/21, LEX nr 3289273
- Postanowienie NSA z 13.10.2020 r., I OZ 602/20, CBOSA
- Postanowienie NSA z 29.10.2020 r., II OZ 950/20, CBOSA
- Postanowienie NSA z 1.12.2020 r., I OZ 961/20, CBOSA
- Postanowienie NSA z 22.01.2021 r., II OZ 2/21, CBOSA

Marek Lewicki [ORCID: 0000-0002-8349-2375] – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji.

Dominika Łukawska-Białogłowska

DOPUSZCZALNOŚĆ WYDANIA TZW. ORZECZENIA ZASTĘPUJĄCEGO PRZEZ SĄD ADMINISTRACYJNY W POSTĘPOWANIU O UDZIELENIE INDYWIDUALNEGO ZEZWOLENIA DEWIZOWEGO

1. Wstęp

Postępowanie w przedmiocie udzielenia indywidualnego zezwolenia dewizowego, uregulowane w art. 8 pr. dew., stanowi szczególny rodzaj postępowania administracyjnego¹. Niemniej jednak nie oznacza to nieobjęcia go ogólnymi ramami proceduralnymi, w tym dotyczącymi czasu na wydanie rozstrzygnięcia administracyjnego. Jak już bowiem zwracano uwagę w okresie międzywojennym, „[s]prawy [administracyjne – przyp. aut.] należy załatwiać bez zbędnej zwłoki i w sposób taki, aby nie ucierpiał ani interes publiczny ani interes uprawniony osób prywatnych”². W tym kontekście powstaje wątpliwość, czy – w razie

¹ Por. D. Łukawska-Białogłowska, *Wybrane zagadnienia proceduralne związane z ponownym rozpatrzeniem sprawy w postępowaniu o udzielenie indywidualnego zezwolenia dewizowego*, „Prawo i Więź. Law and Social Bonds” 2018/3, s. 25.

² Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. 3, Warszawa 1933, s. 20.

stwierdzenia beczynności lub przewlekłego prowadzenia sprawy przez Prezesa NBP albo upoważnionych przez niego dyrektorów Centrali NBP oraz dyrektorów oddziałów NBP lub jednostek równorzędnych – sąd administracyjny mógłby wydać tzw. orzeczenie zastępujące, w którym orzekłby o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku w przedmiocie wydania indywidualnego zezwolenia dewizowego.

2. Uwagi ogólne związane z rozszerzeniem sądowoadministracyjnych uprawnień kontrolnych poza model kasatoryjny

Na mocy art. 1 pkt 40 ustawy z 9.04.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³, z dniem 15.08.2015 r., art. 149 p.p.s.a. uzyskał następujące brzmienie:

„§ 1. Sąd, uwzględniając skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4 albo na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4a:

- 1) zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności;
- 2) zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa;
- 3) stwierdza, że organ dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania.

§ 1a. Jednocześnie sąd stwierdza, czy beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

§ 1b. Sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1 pkt 1 i 2, może ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego.

³ Dz.U. poz. 658.

§ 2. Sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1, może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6”.

W przytoczonym artykule już od razu widać „wyłom” (w postaci regulacji zawartej w § 1b) w kasatoryjnym modelu uprawnień sądu administracyjnego⁴. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy z 2015 r., „[i]stotne jest również, że nowa regulacja w przypadku bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania umożliwia sądowi wydanie orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego. Powyższa propozycja wpisuje się w ogólną tendencję występującą w europejskich systemach prawnych przejmowania przez sądy administracyjne merytorycznego orzekania w sprawie”⁵.

W doktrynie wskazuje się wprawdzie, że na gruncie art. 184 obowiązującej Konstytucji RP kontrola wykonywana przez sądy administracyjne nie powinna wychodzić poza model kasatoryjny⁶. Niemniej jednak – jak wynika ze zdania pierwszego wskazanego przepisu – ustrojodawca tylko ogólnie określił ramy kompetencyjne sądownictwa administracyjnego (*verba legis*: „Naczelnny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, **w zakresie określonym w ustawie** [podkr. aut.], kontrolę działalności administracji publicznej”), nie przesądzając jednoznacznie o formie; to wyłącznie od decyzji ustawodawcy zależy, jaki model kontroli przyjmie on w odniesieniu do administracji publicznej. Ponadto

⁴ Por. A. Kabat [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 491.

⁵ Uzasadnienie do przedłożonego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu z 10.07.2013 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, s. 20, VII kadencja, druk sejm. nr 1633.

⁶ Zob. R. Hauser, M. Masternak-Kubiak [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 405 oraz powołaną tam literaturę. Zob. także J. Jendrońska, J. Boć [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 393.

należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19.10.2010 r.⁷ uznał, że założenie o „absolutnej sztywności podziału spraw” między sądy administracyjne i sądy powszechne jest niepoprawne konstytucyjnie. Jego zdaniem „ustawodawca ma w tym zakresie pewną swobodę i na przykład może – wyjątkowo – niektóre sprawy administracyjne przekazywać sądom powszechnym (...) lub odwrotnie. Rodzaj sprawy jest tylko jedną z przesłanek jego decyzji – niekoniecznie najważniejszą (np. w porównaniu z koniecznością zapewnienia efektywnego i pełnego dostępu do sądu) i często trudną do zoperacjonalizowania (np. w odniesieniu do spraw «na styku» różnych gałęzi prawa, np. w dziedzinie prawa konsumenckiego). Tego typu decyzje powinny jednak być podejmowane po wszechstronnej analizie wad i zalet «przemieszania» właściwości sądów, z uwzględnieniem zasady zaufania obywateli do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji) i konieczności zapewnienia każdemu prawa do właściwego, niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu (art. 45 Konstytucji), który ze względu na swoje właściwości (np. specjalizację, miejsce w strukturze sądownictwa i stosowaną procedurę) jest «najlepiej przygotowany» do rozpatrzenia danej sprawy (...). Wyraźnie przy tym trzeba podkreślić, że – mimo pewnych systemowych różnic między nimi – sądów administracyjnych nie wolno przeciwstawiać sądom powszechnym, a sprawowany przez nie wymiar sprawiedliwości uważać za «gorszy». Choć sądy administracyjne orzekają przede wszystkim o legalności (zgodności z prawem) kontrolowanych aktów (...), to jednak ich orzeczenia mogą w rezultacie prowadzić także do ponownej oceny stanów faktycznych, na tle których akty te zostały wydane”.

W wyroku z 15.12.2020 r.⁸ Trybunał Konstytucyjny podkreślił z kolei, że „stosownie do art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. przedmiotem skargi do sądu administracyjnego może być (alternatywa zwykła «lub» w tym przepisie) zarówno bezczynność organu (niepodjęcie przez organ żadnych czynności w sprawie), przewlekłe prowadzenie postępowania (niedochowywanie przez organ przepisanych terminów do załatwienia sprawy), jak

⁷ P 10/10, OTK-A 2010/8, poz. 78.

⁸ SK 12/20, OTK-A 2021, poz. 2. Por. także postanowienie NSA z 26.07.2012 r., II OSK 1360/12, CBOSA oraz wyrok WSA w Łodzi z 26.03.2015 r., I SAB/Łd 1/15, CBOSA. Zob. także D. Łukawska-Białogłowska, *Wybrane zagadnienia...*, s. 37.

i obie te sytuacje ujmowane łącznie. Podstawę do orzekania w sprawach, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., stanowi z kolei art. 149 p.p.s.a. Wykładnia i zastosowanie art. 149 p.p.s.a. wymaga uwzględnienia celu zmian, jakie zostały dokonane ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (...), która weszła w życie z dniem 11 kwietnia 2011 r., ustawą z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (...), która weszła w życie z dniem 17 maja 2011 r., oraz ustawą z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (...), która weszła w życie z dniem 12 lipca 2011 r. *Ratio legis* tych zmian było rozszerzenie środków przeciwdziałania bezczynności organu lub przewlekłemu prowadzeniu postępowania administracyjnego oraz naruszaniu przez organ administracji terminów załatwienia spraw, a także umożliwienie efektywnego dochodzenia przez stronę postępowania odszkodowania za poniesioną szkodę od organu administracji z tytułu niewydania orzeczenia lub decyzji z naruszeniem prawa oraz ponoszenia przez funkcjonariuszy publicznych odpowiedzialności majątkowej za zaniechania prowadzące do wyrządzenia szkody na skutek rażącego naruszenia prawa. Wprowadzenie tych zmian pozostaje w ścisłym związku z Konwencją rzymską oraz orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w zakresie przeciwdziałania przewlekłemu prowadzeniu postępowań administracyjnych i rekompensowania szkód wynikających z tego tytułu. Prawidłowa wykładnia art. 149 w związku z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. nie może zostać przeprowadzona w oderwaniu od celów tych zmian (...), a „określając kompetencje orzecznicze sądu w sprawach bezczynności i przewlekłości należy mieć na uwadze, że środki stosowane na podstawie art. 149 p.p.s.a. nie mają na celu wyłącznie dyscyplinowania organów administracji, ale mają w szerszym zakresie przeciwdziałać ich opieszałości w prowadzeniu spraw oraz służyć usuwaniu negatywnych skutków wynikających z bezczynności lub przewlekłości postępowań administracyjnych”.

W związku z powyższym można uznać, że przyznanie sądom administracyjnym kompetencji wychodzących poza uprawnienia *stricte* kasatoryjne jest konstytucyjnie dopuszczalne. Tym samym sąd administracyjny – na podstawie umocowania w ustawie i w przyznanych przez ustawodawcę granicach – może wypowiadać się co do istoty kontrolowanej sprawy administracyjnej, wydając m.in. tzw. orzeczenia zastępujące.

3. Wydanie tzw. orzeczenia zastępującego w sprawie dotyczącej udzielenia indywidualnego zezwolenia dewizowego

Udzielenie indywidualnego zezwolenia dewizowego następuje w trybie art. 8 pr. dew. Zgodnie z tym przepisem:

- indywidualne zezwolenie dewizowe jest wymagane na odstąpienie od ograniczenia lub obowiązku, o których mowa w art. 5 pr. dew., w zakresie których nie udzielono ogólnego zezwolenia dewizowego albo udzielono takiego zezwolenia, ale na innych warunkach niż te, na których ma nastąpić odstąpienie (ust. 1);
- sprawy związane z udzielaniem indywidualnych zezwoleń dewizowych są rozstrzygane przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego w drodze decyzji administracyjnej, z uwzględnieniem ust. 4 i 5 tego artykułu (ust. 2);
- do decyzji Prezesa Narodowego Banku Polskiego wydanych w sprawach, o których mowa w ust. 2 tego artykułu, stosuje się odpowiednio art. 127 § 3 k.p.a. (ust. 3);
- Prezes Narodowego Banku Polskiego może uchylić udzielone zezwolenie, jeżeli korzystanie z niego odbywa się wbrew określonym w tym zezwoleniu warunkom (ust. 4);
- Prezes Narodowego Banku Polskiego może upoważnić do załatwiania spraw, o których mowa w ust. 2 tego artykułu, wyłącznie dyrektorów departamentów Centrali Narodowego Banku Polskiego oraz dyrektorów oddziałów Narodowego Banku Polskiego lub jednostek równorzędnych (ust. 5).

W myśl zaś art. 5 pr. dew. indywidualne zezwolenie dewizowe polega na odstąpieniu od ograniczeń określonych w art. 9 pr. dew. oraz obowiązków określonych w art. 18 i 25 ust. 1 pr. dew.

Stosownie do przepisów ogólnego postępowania administracyjnego – mających zastosowanie do postępowania o udzielenie indywidualnego zezwolenia dewizowego (art. 1 pkt 1 oraz art. 3 § 1–3 *a contrario* k.p.a.) – Prezes NBP (lub z jego upoważnienia podmioty określone w art. 8 ust. 5 *in fine* pr. dew.) mają obowiązek działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia (art. 12 § 1 k.p.a.). Na organie prowadzącym postępowanie spoczywa obowiązek podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do załatwienia sprawy (art. 7 oraz art. 77 § 1 k.p.a.) oraz procedowanie bez zbędnej zwłoki (art. 35 § 1 k.p.a.). Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania (art. 35 § 3 k.p.a.). Stosownie zaś do art. 36 § 1 k.p.a. o każdym przypadku niezakończoności sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. lub w przepisach szczególnych organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Ten sam obowiązek ciąży na organie również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od niego (art. 36 § 2 k.p.a.).

Przytoczone regulacje stanowią: w zakresie Prawa dewizowego – punkt wyjścia do oceny istnienia podstawy do dochodzenia przez stronę postępowania o udzielenie jej indywidualnego zezwolenia dewizowego, w zakresie zaś Kodeksu postępowania administracyjnego – podstawę do oceny, czy w postępowaniu o udzielenie tego zezwolenia nie doszło do bezczynności organu lub przewlekłego prowadzenia przezeń sprawy.

Rozstrzygnięcia w przedmiocie indywidualnego zezwolenia dewizowego zapadają w formie decyzji administracyjnej, a więc podlegają kontroli sądowoadministracyjnej na zasadzie art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. Z art. 149

§ 1 p.p.s.a. wynika zaś, że beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych m.in. w art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego; z regulacją tą ściśle sprzężony jest art. 149 § 1b p.p.s.a., wedle którego w razie stwierdzenia beczynności organu lub przewlekłości postępowania oraz zobowiązania organu do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności lub zobowiązania organu do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa sąd administracyjny może ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego⁹.

Z powyższego wynika, że w obecnym stanie prawnym – poza „klasyczną” kontrolą kasatoryjną decyzji w przedmiocie indywidualnego zezwolenia dewizowego – możliwe jest wydanie przez sąd administracyjny tzw. orzeczenia zastępującego, o ile organ prowadzący postępowanie dopuścił się beczynności lub przewlekłości, w którym to orzeczeniu zawarte będą wiążące ustalenia dla organu co do istoty sprawy¹⁰. Sąd administracyjny – ze względu na konieczność zaistnienia kumulatywnych przesłanek w sprawie (spójnik „oraz” w art. 149 § 1b *in fine* p.p.s.a.) – zobowiązany wówczas będzie uwzględnić:

- z jednej strony – przesłankę podstawową z art. 6 ust. 1 pr. dew. (*verba legis*: „[z]ezwoleń dewizowych udziela się, jeżeli nie zagraża to interesowi publicznemu lub międzynarodowym zobowiązaniom wiążącym Rzeczpospolitą Polską”), która – moim zdaniem – ma charakter obiektywny, tj. niezależny od strony wnioskującej o udzielenie indywidualnego zezwolenia dewizowego;

⁹ Na marginesie należy zasygnalizować pogląd jednego ze składów orzekających WSA w Warszawie, który w uzasadnieniu wyroku z 28.04.2020 r., I SAB/Wa 473/19, CBOSA, uznał, że art. 149 § 1b p.p.s.a. „znajduje zastosowanie tylko w sprawach ze skarg wniesionych na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., tj. takich, które kończą się wydaniem innego niż decyzja czy postanowienie aktu lub czynnością z zakresu administracji publicznej, dotyczącą praw lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”. Stanowisko to nie zostało poparte żadną argumentacją, a ponadto jest sprzeczne z literalnym brzmieniem art. 149 § 1b w zw. z art. 149 § 1 p.p.s.a.

¹⁰ Por. D. Łukawska-Białogłowska, *Wybrane zagadnienia...*, s. 38.

- z drugiej strony – spełnienie przez stronę w konkretnym stanie faktycznym warunków do odstąpienia w odniesieniu do niej od ograniczeń wymienionych w art. 9, art. 18 i art. 25 ust. 1 pr. dew.

W obecnym stanie prawnym ograniczeniom, o których mowa w art. 9 pr. dew., podlegają:

- wysyłanie oraz przekazywanie przez rezydentów do krajów trzecich krajowych lub zagranicznych środków płatniczych, z przeznaczeniem na podjęcie lub rozszerzenie w tych krajach działalności gospodarczej, w tym na nabycie nieruchomości na potrzeby tej działalności, z wyjątkiem przekazywania do krajów trzecich krajowych lub zagranicznych środków płatniczych na pokrycie kosztów działalności polegającej na bezpośrednim świadczeniu usług w wykonaniu zawartej umowy lub promocji i reklamie działalności gospodarczej prowadzonej przez rezydenta w kraju (pkt 4);
- zbywanie w kraju przez nierezydentów z krajów trzecich, a także przez organizacje międzynarodowe, do których nie należy Rzeczpospolita Polska, zarówno bezpośrednio, jak i za pośrednictwem innych podmiotów: (i) papierów wartościowych dłużnych o terminie wykupu krótszym niż rok, z wyjątkiem nabytych w kraju, (ii) wierzytelności i innych praw, których wykonywanie następuje poprzez dokonywanie rozliczeń pieniężnych, z wyjątkiem nabytych w kraju lub powstałych w obrocie z rezydentami w zakresie niewymagającym zezwolenia dewizowego (pkt 5);
- nabywanie przez rezydentów, zarówno bezpośrednio, jak i za pośrednictwem innych podmiotów: (i) udziałów i akcji w spółkach mających siedzibę w krajach trzecich, a także obejmowanie udziałów i akcji w takich spółkach, (ii) jednostek uczestnictwa w funduszach zbiorowego inwestowania mających siedzibę w krajach trzecich, (iii) papierów wartościowych dłużnych wyemitowanych bądź wystawionych przez nierezydentów z krajów trzecich, (iv) wartości dewizowych zbywanych przez nierezydentów z krajów trzecich, w zamian za inne wartości dewizowe lub krajowe środki płatnicze, (v) wierzytelności i innych praw, których wykonywanie następuje poprzez dokonywanie rozliczeń pieniężnych, zbywanych przez nierezydentów z krajów trzecich (pkt 7);

- zbywanie przez rezydentów, zarówno bezpośrednio, jak i za pośrednictwem innych podmiotów, w krajach trzecich: (i) papierów wartościowych dłużnych o terminie wykupu krótszym niż rok, z wyjątkiem nabytych w tych krajach na podstawie zezwolenia dewizowego, (ii) wierzytelności i innych praw, których wykonywanie następuje poprzez dokonywanie rozliczeń pieniężnych, z wyjątkiem nabytych w tych krajach na podstawie zezwolenia dewizowego lub powstałych w obrocie z nierezydentami z krajów trzecich w zakresie niewymagającym zezwolenia dewizowego (pkt 8);
- otwieranie przez rezydentów, zarówno bezpośrednio, jak i za pośrednictwem innych podmiotów, rachunków w bankach i oddziałach banków, mających siedzibę w krajach trzecich, z wyjątkiem ich otwierania w czasie pobytu w tych krajach, a także w związku z działalnością określoną w art. 9 pkt 4 pr. dew., z zastrzeżeniem nieutrzymywania takich rachunków dłużej niż 2 miesiące od zakończenia pobytu lub działalności (pkt 9);
- dokonywanie przez rezydentów i nierezydentów z krajów trzecich rozliczeń pieniężnych w wykonaniu czynności określonych w art. 9 pkt 5 i 7–9 pr. dew., z wyłączeniem czynności, których dokonywanie nie wymaga zezwolenia dewizowego (pkt 14).

Zgodnie zaś z art. 18 pr. dew. rezydenci i nierezydenci przekraczający granicę państwową są obowiązani zgłaszać, w formie pisemnej, organom celnym lub organom Straży Granicznej, przywóz do kraju oraz wywóz za granicę złota dewizowego lub platyny dewizowej, bez względu na ilość, a także krajowych lub zagranicznych środków płatniczych, jeżeli ich wartość przekracza łącznie równowartość 10 000 euro. Natomiast art. 25 ust. 1 pr. dew. przewiduje, że jeżeli kwota przekazu lub rozliczenia przekracza równowartość 15 000 euro rezydenci i nierezydenci są obowiązani dokonywać przekazów pieniężnych za granicę oraz rozliczeń w kraju związanych z obrotem dewizowym za pośrednictwem: uprawnionych banków lub instytucji płatniczych oraz instytucji pieniądza elektronicznego uprawnionych do świadczenia usług płatniczych, a w przypadku dokonywania rozliczeń w kraju również biur usług płatniczych.

4. Wnioski

W ramach kontroli kasatoryjnej sąd administracyjny bada, czy decyzja administracyjna w przedmiocie (nie)udzielenia indywidualnego zezwolenia dewizowego została wydana zgodnie z przepisami postępowania lub miała oparcie w przepisach prawa materialnego. W odniesieniu do tych ostatnich sąd przeprowadza ocenę prawidłowego zastosowania art. 6 ust. 1 oraz art. 5 w zw. z art. 9, art. 18 lub art. 25 ust. 1 pr. dew. W razie zaś uchylecia rozstrzygnięcia organu ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądowoadministracyjnym wiążą w sprawie Prezesa NBP (art. 153 p.p.s.a.). Aktualna redakcja art. 149 § 1b (w powiązaniu z art. 149 § 1) p.p.s.a. umożliwia sądowi administracyjnemu wypowiedzenie się o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia do otrzymania indywidualnego zezwolenia dewizowego przez stronę stosownego postępowania przed Prezesem NBP w razie stwierdzenia bezczynności organu lub przewlekłości postępowania. Podkreślić w tym miejscu należy – po pierwsze – fakultatywność tego uprawnienia (funktor modalny „może” w art. 149 § 1b p.p.s.a.) związaną z charakterem sprawy oraz jej okolicznościami prawnymi i faktycznymi, które nie mogą budzić uzasadnionych wątpliwości¹¹, a po drugie – okoliczność, że sąd administracyjny oceniać będzie (nie)ziszczenie się przesłanek warunkujących udzielenie zezwolenia na podstawie tych samych przepisów, które brałby pod uwagę przy „klasycznej” kontroli kasatoryjnej.

Bibliografia

- Cywichowski Z., *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. 3, Warszawa 1933
- Dauter B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2018

¹¹ Przez pojęcie „uzasadnione wątpliwości” należy rozumieć te elementy stanu prawnego lub faktycznego, dla których rozwiania wymagane jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w trybie art. 77 k.p.a.

- Łukawska-Białogłowska D., *Wybrane zagadnienia proceduralne związane z ponownym rozpatrzeniem sprawy w postępowaniu o udzielenie indywidualnego zezwolenia dewizowego*, „Prawo i Więź. Law and Social Bonds” 2018/3
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007
- System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012

Orzecznictwo

- Wyrok TK z 19.10.2010 r., P 10/10, OTK-A 2010/8, poz. 78
- Wyrok TK z 15.12.2020 r., SK 12/20, OTK-A 2021, poz. 2
- Wyrok WSA w Łodzi z 26.03.2015 r., I SAB/Łd 1/15, CBOSA
- Wyrok WSA w Warszawie z 28.04.2020 r., I SAB/Wa 473/19, CBOSA
- Postanowienie NSA z 26.07.2012 r., II OSK 1360/12, CBOSA

Dominika Łukawska-Białogłowska [ORCID: 0000-0001-6243-7118] – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Finansowego.

Magdalena Sieniuc

NARUSZENIE INTERESU PRAWNEGO UCHWAŁĄ RADY GMINY STANOWIĄCĄ AKT PRAWA MIEJSCOWEGO JAKO PRZESŁANKA DOPUSZCZALNOŚCI SKARGI DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

1. Wprowadzenie

W świetle art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Ustanawianie aktów prawa miejscowego należy do kompetencji samorządu terytorialnego oraz terenowych organów administracji rządowej, które czynią to wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa¹.

Powołane regulacje, jak zauważa się w doktrynie prawa administracyjnego, pozwalają na wyodrębnienie elementów służących zdefiniowaniu współczesnego normatywnego pojęcia „akt prawa miejscowego”, które należy utożsamiać z podstawowym źródłem prawa powszechnie obowiązującego, jego obowiązywaniem na obszarze działania organów, które go ustanowiły (organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji samorządowej), ustanowieniem na podstawie i w grani-

¹ Zob. art. 40 u.s.g.

cach ustaw oraz jego ogłoszeniem na zasadach i w trybie określonym w ustawie², które warunkuje jego wejście w życie³. Wskazuje się przy tym, że cechą aktów normatywnych organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej jest określenie ich adresatów w sposób ogólny, ustalenie ciężących na nich obowiązków i służących im uprawnień oraz wydanie ich na podstawie i w granicach wyraźnej delegacji ustawowej⁴.

Z kolei w orzecznictwie sądów administracyjnych, w ramach wypracowania jednolitego poglądu w rozważanej kwestii, wskazuje się, że „akty prawa miejscowego mają charakter aktów administracyjnych generalnych, zawierających abstrakcyjne normy prawne, o powszechnej mocy obowiązującej, ograniczonej w zakresie terytorialnym do obszaru działania organu tworzącego dany akt, wydanych na podstawie i w granicach przyznanej ustawowej normy kompetencyjnej, ogłoszonych w ustawowo określony sposób”⁵. Na ogół przyjmuje się, zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie, podział aktów prawa miejscowego na akty zawierające przepisy wykonawcze, akty o charakterze strukturalno-organizacyjnym (zawierające statuty) oraz akty zawierające przepisy porządkowe⁶.

² Ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461).

³ B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, s. 686; D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003, s. 32–34; D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 68–70. Zob. też. Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 121.

⁴ J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021, s. 503; zob. też W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994, s. 148 i n.; H. Rot, K. Siarczkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994, s. 65, a także D. Dąbek, *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialnoprawny*, ZNSA 2013/3, s. 77 i n.

⁵ Wyrok NSA z 7.12.2009 r., I OSK 732/09, CBOSA.

⁶ Zob. B. Jaworska-Dębska [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2000, s. 160, a także P. Dobosz, *Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004, s. 283–284; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1998, s. 110.

W doktrynie zasadnie podkreśla się przy tym, że akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji, a to zaś oznacza, że adresatem aktów prawa miejscowego w praktyce mogą być podmioty przebywające na terenie działania organu gminy, ale także osoby niebędące mieszkańcami danej gminy, jak np. osoby korzystające ze środków transportu czy odwiedzające daną miejscowość w celach turystycznych⁷. Akty prawa miejscowego stanowione przez organy gminy mogą mieć przy tym istotne znaczenie zarówno dla codziennych spraw samej jednostki (mieszkańca gminy), jak i całej wspólnoty (mieszkańców danej gminy), czego dobrym przykładem są sprawy związane z zagospodarowaniem przestrzennym danej gminy.

To istotne znaczenie aktu prawa miejscowego stanowionego przez organy gminy, poza niewątpliwie pożądanym znaczeniem pozytywnym, może przybrać niekiedy postać naruszenia interesu prawnego jednostki. To zaś naruszenie będzie przesłanką dopuszczalności zaskarżenia danego aktu prawa miejscowego skargą do sądu administracyjnego, w przeciwieństwie do podstawy jej odrzucenia, którą w świetle regulacji zawartych w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowi brak naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego uchwałą organu jednostki samorządu terytorialnego, w tym uchwałą będącą aktem prawa miejscowego. Kwestia dopuszczalności skargi na ten akt kształtuje się zatem odmiennie niż w przypadku skargi na decyzję administracyjną, wówczas to skarżący musi się wykazać jedynie posiadaniem interesu prawnego we wniesieniu skargi do sądu.

Celem niniejszego opracowania jest analiza tytułowej przesłanki dopuszczalności skargi na uchwałę rady gminy stanowiącą akt prawa miejscowego, a zatem aktu niewątpliwie znaczącego zarówno dla danej wspólnoty, jak i jednostki, ze szczególnym akcentem położonym na uchwycenie cech charakteryzujących ów interes prawny wraz z odniesieniem się do poglądów literatury i orzecznictwa sądowego sformułowanych w tej materii.

⁷ B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie...*, red. B. Dolnicki, s. 692.

2. Skarga na akt prawa miejscowego i etapy jej badania

Możliwość wniesienia skargi na uchwałę rady gminy stanowiącą akt prawa miejscowego została unormowana w art. 101 ust. 1 u.s.g. Zgodnie z tym przepisem każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego⁸.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego skarga określona powołanym przepisem jest utożsamiana z przysługującym mieszkańcom gminy prawnym środkiem ochrony realnego, własnego interesu prawnego i realnych, własnych uprawnień przed rzeczywistym nielegalnym wkroczeniem w te interesy i uprawnienia organu gminy wydającego akt generalny z zakresu administracji publicznej⁹. W literaturze wskazuje się, że skarga służy ochronie prawnej (sądowej) jednostek przed bezprawnymi działaniami organów gminy, bądź innych organów wykonujących zadania gminy, stanowiącymi ingerencję w sferę ich prawa i wolności¹⁰. Jednocześnie podkreśla się, że nie jest ona rodzajem skargi powszechnej (*actio popularis*), nawet bowiem ewentualna sprzeczność uchwały z prawem nie daje legitymacji do wniesienia skargi, jeżeli uchwała ta nie narusza chronionego prawem interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego¹¹.

⁸ Powołany przepis do czerwca 2017 r. przewidywał konieczność poprzedzenia skargi wezwaniem organu do usunięcia naruszenia prawa, co wiązało się również z terminem do wniesienia skargi, który wynosił 30 dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na to wezwanie, a jeżeli organ nie udzielił na nie odpowiedzi – 60 dni od dnia wniesienia do organu tego wezwania – zob. art. 2 pkt 1 lit. a i art. 9 pkt 3 lit. b ustawy z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935). Szerzej E. Szewczyk, *Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa – zbędny element w przepisach procedury sądowoadministracyjnej?*, RPEiS 2019/3, s. 101–114.

⁹ Wyrok NSA z 24.08.2007 r., II OSK 1033/07, CBOSA.

¹⁰ A. Matan [w:] *Ustawa o samorządzie...*, red. B. Dolnicki, s. 1018.

¹¹ B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie...*, red. B. Dolnicki, s. 500, a także A. Matan [w:] *Ustawa o samorządzie...*, red. B. Dolnicki, s. 1018 oraz Z. Niewiadomski [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 807.

Skuteczne wniesienie skargi wszczyna postępowanie sądowoadministracyjne. W ujęciu modelowym w postępowaniu tym wyróżnia się trzy stadia: stadium kontroli wstępnej skargi (badania skargi pod kątem wymagań formalnych), badania jej dopuszczalności i zasadności skargi (stadium rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej)¹².

Wstępna kontrola skargi rozpoczyna się z chwilą jej przekazania przez radę gminy na podstawie art. 54 p.p.s.a. do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Celem tego etapu jest nadanie skardze dalszego biegu przez odpowiednią jej kwalifikację¹³, polegającą głównie na dokonaniu oceny spełnienia przez skargę wymogów formalnych oraz wymogów związanych z pośrednim trybem jej wniesienia. Skarga jako pismo strony powinna czynić zadość wymaganiom formalnym określonym w art. 46 p.p.s.a., a ponadto powinna zawierać wskazanie zaskarżonej uchwały (poprzez podanie jej daty i numeru), organu, który ją podjął, i określenie naruszenia interesu prawnego lub prawa (art. 57 § 1 p.p.s.a.). Ponadto skuteczne wniesienie tej skargi jest uwarunkowane koniecznością uiszczenia wpisu stałego¹⁴.

Wskazane wymogi formalne skargi podlegają badaniu przez przewodniczącego wydziału, który w razie potrzeby wyzywa stronę do ich usunięcia, w tym także uiszczenia wpisu, chyba że strona złoży wniosek o przyznanie prawa pomocy¹⁵. Natomiast, jeśli z treści skargi wynika, że

Zob. też wyrok TK z 4.11.2003 r., SK 30/02, OTK-A 2003/8, poz. 84, a także wyrok TK z 16.09.2008 r., SK 76/06, OTK-A 2008/7, poz. 121 oraz wyrok SN z 7.03.2003 r., III RN 42/02, OSNP 2004/7, poz. 114. Szerzej na temat *actio popularis* E. Wójcik, *Actio popularis w prawie polskim*, PiP 2015/11, s. 67–81.

¹² Por. W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 32; zob. też J.P. Tarno [w:] J.P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuc, J. Wyporska, *Sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2006, s. 152–164.

¹³ J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 571.

¹⁴ W świetle przepisu § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 16.12.2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2021 r. poz. 535) wpis ten wynosi 300 zł.

¹⁵ Kwestie te szczegółowo reguluje rozdział 7 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 5.08.2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. poz. 1177 ze zm.).

podlega ona odrzuceniu, przewodniczący wydziału przekazuje sprawę sędziemu sprawozdawcy bez wzywania do uiszczenia wpisu. W pozostałych przypadkach sprawa jest przekazywana sędziemu sprawozdawcy po uiszczeniu przez skarżącego wpisu.

Ten wstępny etap postępowania sądownoadministracyjnego kończy się z chwilą nadania skardze dalszego biegu. Bieg ten nadaje sędzia dokonujący wstępnego badania skargi, który stosownie do poczynionych ustaleń wyznacza w sprawie termin posiedzenia niejawnego lub rozprawy, w którym sprawa ma być rozpoznana¹⁶.

Po wstępnym badaniu skargi z punktu widzenia spełnienia wymogów formalnych sprawa przechodzi do kolejnego stadium postępowania sądownoadministracyjnego – stadium badania dopuszczalności skargi¹⁷. Zasadą jest, że na tym etapie sąd bada dopuszczalność skargi w składzie jednoosobowym. W świetle art. 101 ust. 1 u.s.g. warunkiem formalnym dopuszczalności skargi na uchwałę rady gminy wywiedzionej w powyższym trybie jest po pierwsze, charakter sprawy objętej przedmiotem zaskarżenia („sprawa z zakresu administracji publicznej”), po drugie, wykazanie przez podmiot wnoszący skargę, że uchwała narusza przyśługający mu interes prawny bądź uprawnienie.

Jeśli chodzi o pierwszy z tych warunków, to ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera definicji pojęcia „sprawa z zakresu administracji publicznej”. Jednakże należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 27.09.1994 r.¹⁸ przyjął szerokie rozumienie tego pojęcia, zwracając w szczególności uwagę, że działalność gmin także w odniesieniu do mienia komunalnego nie opiera się wyłącznie na przepisach prawa cywilnego, ale ze względu na publicznoprawny status gmin i mienia komunalnego działalność ta opiera się również na przepisach prawa samorządowego. Z tego właśnie względu działania i akty praw-

¹⁶ J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 571–572.

¹⁷ J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 572.

¹⁸ W 10/93, OTK 1994/2, poz. 46.

ne podejmowane przez organy samorządu terytorialnego mogą być kwalifikowane jako działania z zakresu wykonywania administracji publicznej, mimo że zmierzają do wywołania w przyszłości określonych skutków cywilnoprawnych, jeżeli działaniom tym nadawana jest forma charakterystyczna dla aktów administracyjnych.

Podobne stanowisko w rozważanej kwestii rozumienia pojęcia „sprawa z zakresu administracji publicznej” prezentował także Sąd Najwyższy. W szczególności Sąd ten w postanowieniu z 24.09.1997 r.¹⁹ stwierdził, że skoro przewidziana w art. 101 ust. 1 u.s.g. skarga na uchwałę podjętą przez organ gminy „w sprawie z zakresu administracji publicznej” stanowić ma jedną z form gwarancji prawnych realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady praworządności, to należy konsekwentnie przyjąć, że rodzące się w praktyce wątpliwości co do dopuszczalności drogi sądowoadministracyjnej na podstawie tego przepisu powinny być zawsze interpretowane na rzecz ochrony praw obywatelskich i tym samym na rzecz prawa do sądu.

Powyższe stanowisko podzielił Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie m.in. w uchwale (7) z 6.11.2000 r.²⁰, zapadłej na tle sprawy ze skargi na uchwałę rady gminy o przeznaczeniu do sprzedaży nieruchomości stanowiącej mienie komunalne w trybie przetargu, a także w wyrokach z 17.05.1999 r.²¹ i z 6.11.2000 r.²², dotyczących spraw z zakresu kontroli legalności uchwał w przedmiocie opłat za wodę i wprowadzania ścieków oraz w przedmiocie obciążenia nieruchomości służebnością drogi koniecznej i służebnością gruntową.

Z kolei w literaturze przedmiotu w oparciu o analizę poglądów głoszonych w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego do uchwał, których przedmiotem jest sprawa z zakresu administracji publicznej, proponuje się zaliczyć nie tylko uchwały organów gminy zawierające przepisy gminne, lecz także wszelkie inne uchwały,

¹⁹ III RN 41/97, CBOSA.

²⁰ OPS 11/00, CBOSA.

²¹ OSA 1/99, CBOSA.

²² OSA 2/00, CBOSA.

a więc zarówno akty o charakterze ogólnym, jak i indywidualnym, regulujące wykonywanie przez organy gminy ich zadań administracyjnych. Przyjmuje się również, że przedmiotem skargi wniesionej na podstawie art. 101 u.s.g. mogą być te same akty organów gminy, które stanowią przedmiot badania organów nadzoru²³.

Ponadto na aprobatę zasługuje podjęta w tym względzie próba ustalenia kryteriów wyznaczających zakres pojęcia „sprawa z zakresu administracji publicznej”, w ramach której do kryteriów tych zaliczono w literaturze: pozostawianie sprawy w sferze zadań publicznych samorządowej gminy, skierowanie uchwały do podmiotów pozostających poza strukturą organizacyjną gminy oraz element sytuacji materialnoprawnej adresatów uchwały jako konieczny przedmiot rozstrzygnięcia w niej zawartego²⁴.

Niewątpliwie uchwała rady gminy stanowiąca akt prawa miejscowego (np. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego²⁵) spełnia te cechy i nie budzi najmniejszych wątpliwości, że jego zaskarżenie w drodze skargi wniesionej na podstawie powołanego art. 101 u.s.g. jest dopuszczalne.

Drugim warunkiem jest wykazanie przez podmiot wnoszący skargę, że uchwała narusza przysługujący mu interes prawny bądź uprawnienie. Dokonując oceny w tym zakresie, sąd musi wziąć pod uwagę, czy w rozpoznawanej sprawie istnieje związek pomiędzy sytuacją własną skarżącego, prawnie gwarantowaną (a nie wyłącznie faktyczną), a za-

²³ Szerzej A. Kisielewicz, *Skarga na akt organu gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym w świetle orzecznictwa sądowego wraz z powołanym tam orzecznictwem sądowym*, ST 2003/10, s. 56 i n. Zob. też A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 449–451.

²⁴ A. Matan [w:] *Ustawa o samorządzie...*, red. B. Dolnicki, s. 1020 wraz z przywołanym tam orzecznictwem sądowym.

²⁵ W świetle art. 14 ust. 8 u.p.z.p. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, natomiast aktem takim nie jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 9 ust. 5 u.p.z.p.), choć w odniesieniu do tego aktu w orzecznictwie sądowym opowiedziano się za dopuszczalnością skargi w trybie art. 101 u.s.g. – zob. np. wyrok NSA z 15.05.2009 r., II OSK 1772/08, CBOSA.

skarżoną przezeń uchwałą, a więc czy zachodzi związek polegający na tym, że uchwała narusza (pozbawia lub ogranicza) jego interes prawny lub uprawnienie, albo jako indywidualnego podmiotu, albo jako członka określonej wspólnoty samorządowej²⁶ (o czym szerzej w kolejnym punkcie).

Jeżeli skarga spełnia opisane powyżej wymogi formalne i jest dopuszczalna, gdyż interes prawny skarżącego został naruszony zaskarżoną uchwałą, to kolejny etap postępowania sądowoadministracyjnego stanowi stadium badania jej zasadności, którego przedmiotem jest rozpoznanie sprawy sądowoadministracyjnej, czyli zbadanie zgodności z prawem zaskarżonej uchwały. W tym etapie sąd nie jest związany granicami skargi, a więc zawartymi w niej zarzutami i wnioskami skarżącego oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Brak związania tymi granicami oznacza zaś, że ciąży na nim obowiązek zbadania w pełnym zakresie zgodności z prawem działania rady gminy, a nie tylko zgodności z przepisami, których naruszenie zarzucono w skardze (brak związania podstawami skargi), i wobec tego może wydać orzeczenie innej treści niż to, o które wnosił skarżący (brak związania wnioskami skargi)²⁷.

W omawianym stadium sąd orzeka na podstawie akt sprawy (art. 133 § 1 p.p.s.a.), co rodzi ten skutek, że dla oceny legalności zaskarżonej uchwały znaczenie ma jedynie stan faktyczny i prawny istniejący w dniu jej podjęcia. Przy czym sąd może przeprowadzić uzupełniający dowód z dokumentu, aczkolwiek wyłącznie przy spełnieniu przesłanek wskazanych w art. 106 § 3 p.p.s.a., do których należą niezbędność przeprowadzenia dowodu dla wyjaśnienia istotnych wątpliwości w sprawie i przeprowadzenie dowodu nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie.

Po rozpoznaniu sprawy sąd wydaje wyrok o treści określonej w art. 147 § 1 p.p.s.a. Podkreślić jednak należy za poglądami orzecznictwa, że

²⁶ Z. Niewiadomski [w:] *Ustawa o samorządzie...*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, s. 808.

²⁷ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2009, s. 429.

obowiązek uwzględnienia skargi na uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego poprzez stwierdzenie jej nieważności w całości lub w części powstaje wówczas, gdy naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego. Obowiązek ten nie występuje, gdy naruszony zostaje wprawdzie interes prawny lub uprawnienie skarżącego, ale dzieje się to w zgodzie z obowiązującym prawem²⁸. W takiej sytuacji podstawę prawną rozstrzygnięcia sądu wyznaczał będzie art. 151 p.p.s.a. stanowiący o oddaleniu skargi.

3. Istota naruszenia interesu prawnego uchwałą stanowiącą akt prawa miejscowego

W świetle art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. brak naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia wnoszącego skargę zaskarżoną uchwałą stanowi przesłankę odrzucenia skargi. *A contrario* naruszenie tego interesu lub uprawnienia przesądza o dopuszczalności skargi, a tym samym otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania skargi przez sąd. Zagadnienie owego interesu prawnego i kwestie związane z jego naruszeniem stanowiły przedmiot wielu orzeczeń sądowych i poglądów prezentowanych w doktrynie, zresztą nierzadko w oparciu o analizę tych orzeczeń.

Otwierając ten wątek rozważań, należy zauważyć, że wyrokiem z 16.09.2008 r.²⁹ Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 101 ust. 1 u.s.g., rozumiany w ten sposób, że umożliwia zaskarżenie aktów administracyjnych jedynie tym, którzy wykażą się konkretnym, indywidualnym interesem prawnym wynikającym z konkretnej normy prawa materialnego, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 i 7 oraz 77 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

²⁸ Zob. np. wyrok NSA z 12.05.2011 r., II OSK 355/11, LEX nr 920623 oraz wyroki WSA: w Poznaniu z 14.05.2014 r., II SA/Po 890/13, LEX nr 1474201; w Łodzi z 2.12.2016 r., II SA/Łd 368/16, CBOSA.

²⁹ SK 76/06, OTK-A 2008/7, poz. 121.

Zgodność art. 101 ust. 1 u.s.g. z Konstytucją RP nie budzi zatem wątpliwości, a przywołana w tym wyroku argumentacja wsparta dodatkowo poglądami literatury i orzecznictwa sądowego pozwala na wskazanie swoistego katalogu cech owego interesu. Niewątpliwie interes ten musi być bezpośredni i realny, aktualny, a nie przyszły, hipotetyczny lub ewentualny. Kryterium interesu prawnego, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., musi być przy tym oceniane w płaszczyźnie materialnoprawnej i wymaga stwierdzenia związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków strony skarżącej a zaskarżonym aktem³⁰.

W literaturze podkreśla się, że owa bezpośredniość interesu przejawia się właśnie w związku sytuacji prawnej danego podmiotu z normą materialnoprawną, z której ten interes się wywodzi³¹. Z kolei jego aktualność polega na tym, że w dacie wejścia w życie przedmiotowej uchwały interes ten istnieje, co wiąże się z jego realnością³². Nie może to

³⁰ Zob. np. wyroki NSA: z 1.10.2013 r., I OSK 1209/13, LEX nr 1391696; z 10.02.2015 r., I OSK 2349/14, LEX nr 1657653; z 7.03.2013 r., II GSK 1183/11, LEX nr 1340094; z 24.01.2013 r., II OSK 2400/12, LEX nr 1361627; z 17.05.2012 r., I OSK 208/12, LEX nr 1218851; z 19.07.2011 r., I OSK 677/11, CBOSA.

³¹ Z. Niewiadomski [w:] *Ustawa o samorządzie...*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, s. 810.

³² Odmienne NSA w postanowieniu z 6.10.2021 r., III OSK 5913/21, CBOSA, w którym przyjęto, że „do naruszenia interesu prawnego, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g. i dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie jest konieczne odczekanie przez stronę, aż określona uchwała, która w jej ocenie zawiera postanowienia naruszające jej interes prawny, wejdzie w życie i realnie pogorszy sytuację prawną jednostki. Z zasady państwa prawa wyrażonej w art. 2 Konstytucji wypływa zasada zaufania obywateli do państwa, która nakazuje przyjęcie takiej interpretacji przepisów prawa, aby umożliwić obywatelom sądowe dochodzenie swoich praw, a w przypadku wprowadzenia przepisów pociągających za sobą niekorzystne skutki dla ich sytuacji prawnej, także wówczas, gdy przepis nie zaczął jeszcze obowiązywać. Konieczne jest jedynie, aby w chwili orzekania przez sąd administracyjny, uchwała poddana kontroli legalności, już obowiązywała. Ochronie podlegać musi zaufanie obywatela na etapie stanowienia prawa, jego stosowania, jak również oczekiwania na wejście w życie prawa, gdyż tylko w ten sposób możliwe jest wdrożenie w życie zasady racjonalności działania państwa i wszystkich jego organów, w tym także sądów administracyjnych. W państwie prawa należy zatem dążyć do uruchomienia ochrony sądowej przed realnym naruszeniem interesów prawnych jednostki. Nieakceptowalne jest warunkowanie dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego od doprowadzania do sytuacji naruszenia interesu prawnego jednostki w chwili wnoszenia skargi, jeśli na etapie wyrokowania przepis będzie już obowiązywał i pogarszał sytuację prawną wnoszącego skargę”. Zob. też M. Adamski,

być zatem interes tylko przewidywany w przyszłości ani hipotetyczny. Ponadto zauważa się, że interes ten powinien być osobisty, czyli własny, zindywidualizowany i skonkretyzowany, co tym samym oznacza, że musi on wynikać ze ściśle określonego przepisu prawa oraz odnosić się wprost do podmiotu kwestionującego akt prawa miejscowego i dotyczyć bezpośrednio tego podmiotu³³.

Dodać przy tym należy, że w przypadku, gdy skargę wnosi osoba w imieniu grupy mieszkańców gminy, powinna ona wykazać naruszenie własnego interesu prawnego zaskarżoną uchwałą, a ponadto naruszenie interesu prawnego każdego z mieszkańców gminy, w imieniu których wnosi skargę. W praktyce oznacza to, że powinna wykazać, że akt prawa miejscowego godzi w interes prawny lub uprawnienie skarżących, przez co powoduje, że sfera prawna tych osób będzie na skutek zaskarżonego aktu zmieniona, uszczuplona czy też zmodyfikowana, wskazując przy tym konkretną normę prawa materialnego, z której to uprawnienie lub interes są wywodzone³⁴.

Stwierdzenie przez sąd braku naruszenia zaskarżoną uchwałą organu gminy tak rozumianego interesu prawnego skarżącego skutkuje odrzuceniem jego skargi jako niedopuszczalnej na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. Sąd czyni to w drodze postanowienia, które podlega zaskarżeniu w drodze skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

4. Zakończenie

Analizowana przesłanka dopuszczalności skargi pojawiła się w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wraz z nowelizacją w drodze ustawy z 9.04.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępo-

Ze skargą nie trzeba czekać aż uchwała wejdzie w życie, „Rzeczpospolita” z 19.10.2021 r., nr 244, s. 12.

³³ A. Matan [w:] *Ustawa o samorządzie...*, red. B. Dolnicki, s. 1024–1025 wraz z przywołanym tam orzecznictwem sądowym.

³⁴ Z. Niewiadomski [w:] *Ustawa o samorządzie...*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, s. 815–816.

waniu przed sądami administracyjnymi³⁵ i aktualnie należy ją utożsamiać z przesłanką natury formalnej. Brak wykazania jej spełnienia ustawodawca powiązał bowiem ze skutkiem odrzucenia skargi, której konsekwencją jest brak merytorycznej oceny zasadności skargi przez wojewódzki sąd administracyjny. W przypadku jej wystąpienia sąd odrzuca skargę w drodze postanowienia zaskarżalnego do Naczelnego Sądu Administracyjnego w drodze skargi kasacyjnej.

W ramach poglądów prezentowanych w orzecznictwie sądów administracyjnych i literaturze przedmiotu doszło do wykształcenia cech charakteryzujących ów interes prawny wnoszącego skargę na akt prawa miejscowego, a przy tym wskazano też na charakter naruszenia tego interesu. Musi się ono charakteryzować bezpośredniością, aktualnością i realnością. Można zatem przyjąć, że cechy owego interesu niejako pochłaniane są przez jego naruszenie zaskarżoną uchwałą. Oznacza to tym samym, że nie wystarcza tylko zagrożenie, ale naruszenie owego interesu musi być realne.

Brak wykazania owego naruszenia w skardze nie zwalania jednak sądu z obowiązku rozpatrzenia sprawy także i pod tym kątem i jeżeli sąd ustali, że do takiego naruszenia interesu prawnego skarżącego doszło, to ma obowiązek rozpoznać skargę w drodze wyroku, z uwzględnieniem zasady niezwiązania granicami skargi, o której mowa w art. 134 § 1 p.p.s.a.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2009
- Adamski M., *Ze skargą nie trzeba czekać aż uchwała wejdzie w życie*, „Rzeczpospolita” z 19.10.2021 r., nr 244
- Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997
- Chróścielewski W., *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994

³⁵ Dz.U. poz. 658.

- Chróścielewski W., Tarno J.P., Dańczak P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021
- Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007
- Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003
- Dąbek D., *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialnoprawny*, ZNSA 2013/3
- Dobosz P., *Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę [w:] Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004
- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2000
- Kisielewicz A., *Skarga na akt organu gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym w świetle orzecznictwa sądowego*, ST 2003/10
- Ochondowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1998
- Rot H., Siarczkiewicz K., *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994
- Szewczyk E., *Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa – zbędny element w przepisach procedury sądowoadministracyjnej?*, RPEiS 2019/3
- Tarno J.P., Frankiewicz E., Sieniuc M., Wyporska J., *Sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2006
- Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021
- Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011
- Wójcik E., *Actio popularis w prawie polskim*, PiP 2015/11

Orzecznictwo

- Uchwała TK z 27.09.1994 r., W 10/93, OTK 1994/2, poz. 46
- Uchwała NSA (7) w Warszawie z 6.11.2000 r., OPS 11/00, CBOSA
- Wyrok TK z 4.11.2003 r., SK 30/02, OTK-A 2003/8, poz. 84
- Wyrok TK z 16.09.2008 r., SK 76/06, OTK-A 2008/7, poz. 121
- Wyrok SN z 7.03.2003 r., III RN 42/02, OSNP 2004/7, poz. 114
- Wyrok NSA (7) w Warszawie z 17.05.1999 r., OSA 1/99, CBOSA
- Wyrok NSA (7) w Warszawie z 6.11.2000 r., OSA 2/00, CBOSA
- Wyrok NSA z 24.08.2007 r., II OSK 1033/07, CBOSA
- Wyrok NSA z 15.05.2009 r., II OSK 1772/08, CBOSA
- Wyrok NSA z 7.12.2009 r., I OSK 732/09, CBOSA
- Wyrok NSA z 12.05.2011 r., II OSK 355/11, LEX nr 920623

Wyrok NSA z 19.07.2011 r., I OSK 677/11, CBOSA
Wyrok NSA z 17.05.2012 r., I OSK 208/12, LEX nr 1218851
Wyrok NSA z 24.01.2013 r., II OSK 2400/12, LEX nr 1361627
Wyrok NSA z 7.03.2013 r., II GSK 1183/11, LEX nr 1340094
Wyrok NSA z 1.10.2013 r., I OSK 1209/13, LEX nr 1391696
Wyrok NSA z 10.02.2015 r., I OSK 2349/14, LEX nr 1657653
Wyrok WSA w Poznaniu z 14.05.2014 r., II SA/Po 890/13, LEX nr 1474201
Wyrok WSA w Łodzi z 2.12.2016 r., II SA/Łd 368/16, CBOSA
Postanowienie SN z 24.09.1997 r., III RN 41/97, CBOSA
Postanowienie NSA z 6.10.2021 r., III OSK 5913/21, CBOSA

Magdalena Sieniuc [ORCID: 0000-0002-3911-4262] – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Łódzkiego, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Postępowania Administracyjnego i Sądowej Kontroli Administracji; sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi.

Martyna Wilbrandt-Gotowicz

PUBLICZNE USŁUGI DORĘCZEŃ ELEKTRONICZNYCH – NOWA JAKOŚĆ W SŁUŻBIE JEDNOSTKI?

1. Wprowadzenie

Świadczenie usług publicznych zalicza się do sfery działania administracji, która ma służyć zbliżeniu podmiotów publicznych i niepublicznych, skoncentrowaniu w realizacji zadań publicznych na potrzebach obywateli. W takim prakseologicznym podejściu akcentuje się swoiste wartości dobrego administrowania, m.in. efektywność, przejrzystość, innowacyjność i otwartość na zmiany oraz partycypację¹. Wydaje się, że atrybuty te mogą być łatwiej zapewniane dzięki wykorzystaniu narzędzi oferowanych przez nowe technologie, w tym rozwój komunikacji elektronicznej, co prowadzi do kształtowania się usług publicznych w ich z informatyzowanej formie – tzw. e-usług². Występują one również

¹ Por. 12 zasad dobrego zarządzania (12 *Principles of Good Democratic Governance*), w ramach Strategii na rzecz innowacji i dobrych rządów na szczeblu lokalnym (*Strategy on Innovation and Good Governance at local level*), przyjętej decyzją Komitetu Ministrów Rady Europy w 2008 r., European Label of Governance Excellence (ELoGE), <https://rm.coe.int/12-principles-brochure-final/1680741931> (dostęp: 1.09.2022 r.).

² Rozumianych jako usługi świadczone drogą elektroniczną – za pośrednictwem internetu, których świadczenie jest zautomatyzowane i które wymagają niewielkiego udziału człowieka, a ich wykonanie bez technologii informacyjnej jest niemożliwe – T. Szewc, *Administracja wobec rozwoju e-usług*, PPP 2012/7–8, s. 110. Por. K. Celarek,

w ramach postępowania administracyjnego jako element wzmacniania w sformalizowanej procedurze mechanizmów opartych na nowych formach zarządzania usługami publicznymi, w szczególności poprzez ustanowienie stałego systemu komunikacji pomiędzy podmiotami publicznymi oraz tymi podmiotami i obywatelami³.

Przykładem e-usług, mających stanowić podwaliny dla realizacji różnorodnych zadań publicznych, są e-doręczenia przewidziane w ustawie z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych⁴. Pod względem technologicznym i funkcjonalnym e-doręczenia powinny pełnić funkcję szkieletu, bazy, zapewniając efektywną, szybką i bezpieczną drogę komunikacji. Wdrażany system opiera się jednak na zupełnie nowych mechanizmach niż znane dotychczas wnoszenie i odbieranie pism z wykorzystaniem elektronicznej skrzynki podawczej na Elektronicznej Platformie Usług Administracji Publicznej (ePUAP). Podmioty stosujące e-doręczenia będą bowiem zobowiązane korzystać ze znormalizowanych adresów do doręczeń elektronicznych. Dla osób wykluczonych cyfrowo zapewniana ma być natomiast możliwość przekształcenia przesyłki z postaci elektronicznej na papierową i doręczenia korespondencji w takiej postaci za pokwitowaniem adresatowi niebędącemu podmiotem publicznym. W związku z powyższym przedmiotem opracowania uczyniono dwie, uprzednio nieunormowane w prawie polskim, usługi publiczne służące wymianie korespondencji – publiczną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publiczną usługę hybrydową. Dokonano analizy oraz oceny ich cech konstrukcyjnych. W konsekwencji odniesiono się do tytułowego pytania o możliwość kwalifikacji tych usług jako stanowiących nową jakość w służbie obywateli.

Informatyzacja postępowania administracyjnego: nowa jakość „usług” administracji publicznej, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2012/96, s. 19.

³ J. Barnes, *Transforming administrative procedure. Towards a third generation of administrative procedures*, Workshop on Comparative Administrative Law, Yale Law School, May 7–9, 2009, s. 4. Zob. Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 53.

⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 569 ze zm.

2. Zakres reformy doręczeń elektronicznych

Ustawodawca nadał szeroki wymiar reformie doręczeń elektronicznych. Pod względem podmiotowym obowiązek stosowania nowego systemu doręczeń obejmuje docelowo podmioty publiczne w rozumieniu art. 2 pkt 6 u.d.e., zarówno organy administracji publicznej, jak i sądy, co winno przełożyć się na dalsze rozpowszechnienie elektronicznego zarządzania dokumentacją w tych jednostkach. Obowiązek korzystania z doręczeń korespondencji od podmiotów publicznych w postaci elektronicznej obejmuje dodatkowo inne podmioty. W świetle art. 9 ust. 1 u.d.e. zobowiązani do posiadania adresów do doręczeń elektronicznych powiązanych z publiczną bądź kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego zostali wykonujący zawód: adwokaci, radcy prawni, doradcy podatkowi, doradcy restrukturyzacyjni, rzecznicy patentowi, notariusze oraz radcy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Do tej grupy zaliczono także przedsiębiorców wpisanych do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG) albo Krajowego Rejestru Sądowego (KRS), a więc podmioty profesjonalnie uczestniczące w obrocie prawnym.

Zgodnie z art. 1 u.d.e. ustawa określa zasady doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej; zasady i warunki świadczenia publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej oraz zasady wykorzystywania kwalifikowanej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego do wymiany korespondencji z podmiotami publicznymi. W odniesieniu do podmiotów publicznych istnieje obowiązek korzystania z publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego świadczonej przez operatora wyznaczonego. Jedynie względem podmiotów niepublicznych umożliwiono świadczenie usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego przez działających komercyjnie kwalifikowanych dostawców usług zaufania.

Warto zaznaczyć, że nowy system doręczeń ma w założeniach mieć powszechny charakter, obejmując wiele procedur prawnych, zarówno przed organami administracji publicznej, jak i sądami. W związku z powyższym w ramach ustawy o doręczeniach elektronicznych unor-

mowano kwestie ogólne związane z zakresem regulacji, definicjami ustawowymi, zasadami doręczeń elektronicznych, tworzeniem adresu do doręczeń elektronicznych i skrzynki doręczeń, bazą adresów elektronicznych (BAE), świadczeniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej, odpowiedzialnością operatora wyznaczonego i postępowaniem reklamacyjnym oraz systemami teleinformatycznymi wspierającymi świadczenie tych usług. Ustawa ponadto modyfikuje przepisy ponad 80 innych ustaw w celu wdrożenia nowego systemu doręczeń elektronicznych w sprawach danego rodzaju czy w poszczególnych procedurach m.in. w postępowaniu administracyjnym, podatkowym, sądowoadministracyjnym, cywilnym, karnym. Sprawia to, że zakres przedmiotowy reformy jest olbrzymi, a przy jego szerszej analizie należałoby uwzględnić również wyłączenia spod zakresu stosowania ustawy bądź wyłączenia od stosowania usług e-doręczeń wynikające z art. 3 i 6 u.d.e. oraz przepisów szczególnych. Przede wszystkim należy zaznaczyć, że ustawa nie wyłącza możliwości wnoszenia lub doręczania korespondencji z wykorzystaniem innych niż adres do doręczeń elektronicznych rozwiązań techniczno-organizacyjnych (np. na konta w systemach teleinformatycznych obsługujących dane postępowanie), co sprawia, iż takie doręczenia mogą być dokonywane w określonym zakresie np. za pośrednictwem Portalu Informacyjnego sądów powszechnych, Portalu Podatkowego (e-Urzędu Skarbowego) czy Platformy Usług Elektronicznych ZUS. Ponadto w sytuacji gdy przepisy odrębne przewidują możliwość dokonywania doręczeń z wykorzystaniem także sposobów innych niż publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publiczna usługa hybrydowa, w szczególności przy pomocy swoich pracowników, a nadawca w konkretnych okolicznościach uzna inny sposób doręczenia za bardziej efektywny, nie stosuje się publicznych usług doręczeń elektronicznych. Dlatego dobór sposobu doręczania pism w konkretnej sprawie wymaga analizy przepisów szczególnych na tle rozwiązań przyjętych ustawą o doręczeniach elektronicznych. Stopniowemu wygaszaniu, aż do 30.09.2029 r., będą podlegały natomiast dotychczas stosowane skrzynki na platformie ePUAP.

Złożoność zakresu podmiotowego i przedmiotowego reformy wpłynęła na to, że transformację w kierunku powszechnego korzystania z nowych

usług publicznych rozłożono w czasie. Większość przepisów ustawy o doręczeniach elektronicznych weszła w życie 5.10.2021 r. Z tą datą zaktualizowano również treść Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie oznacza to jednak, że już obecnie wszystkie podmioty publiczne, czy choć wszystkie organy administracji publicznej, zobowiązane są korzystać z publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego (względem adresatów posiadających adres do doręczeń elektronicznych w bazie adresów elektronicznych bądź z którego to adresu wniesiono podanie do organu) albo publicznej usługi hybrydowej. Zgodnie z przepisem dostosowawczym poszczególne grupy podmiotów będą bowiem zobowiązane do stosowania tych usług w terminach określonych w art. 155 u.d.e. (m.in. od dnia określonego w komunikacie ministra właściwego ds. informatyzacji wydanego na podstawie ust. 10 – organy administracji rządowej oraz jednostki budżetowe, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, jednostki budżetowe obsługujące te organy, Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz Narodowy Fundusz Zdrowia), chyba że wcześniej uzyskają adres do doręczeń elektronicznych. Sądy administracyjne i powszechne będą mogły korzystać z nowych sposobów doręczeń dopiero od 1.10.2029 r.⁵ Obowiązek posiadania adresu do doręczeń elektronicznych w bazie adresów elektronicznych przez przedstawicieli zawodów prawniczych, podmioty wpisane do rejestru przedsiębiorców KRS bądź CEIDG również został zdywersyfikowany temporalnie (por. art. 166 pkt 5 i 9 w zw. z art. 151 i 152 u.d.e.).

Może to rodzić trudności co do identyfikacji przez obywateli właściwego sposobu wnoszenia i odbioru pism do (od) danego podmiotu publicznego w konkretnej sprawie (zwłaszcza za pośrednictwem ePUAP bądź adresu do doręczeń elektronicznych). Przykładowo organ posiadający już aktywny adres do doręczeń elektronicznych (a te tworzone są na wniosek, a nie z urzędu, przez ministra właściwego do spraw infor-

⁵ Z zastrzeżeniem możliwości uprzedniego wydania względem sądów powszechnych na podstawie art. 155 ust. 8 u.d.e. rozporządzenia w tym przedmiocie przez Ministra Sprawiedliwości.

matyzacji) i doręczający pisma z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego nadal będzie zobowiązany do przyjmowania skarg do sądu administracyjnego na jego działalność za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej i za jej pośrednictwem przekazania ich sądowi administracyjnemu (aż do 30.09.2029 r.).

3. Publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego

Publiczną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego stanowi świadczona przez operatora wyznaczonego usługa umożliwiająca przesłanie danych między stronami trzecimi drogą elektroniczną i zapewniająca dowody związane z posługiwaniem się przesyłanymi danymi, w tym dowód wysłania i otrzymania danych, oraz chroniąca przesyłane dane przed ryzykiem utraty, kradzieży, uszkodzenia lub jakiegokolwiek nieupoważnionej zmiany (por. art. 2 pkt 8 u.d.e. w zw. z art. 3 pkt 36 rozporządzenia eIDAS). W jej ramach podmiot publiczny doręcza korespondencję wymagającą uzyskania potwierdzenia nadania lub odbioru na adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych, a w przypadku jego braku – na adres do doręczeń elektronicznych, z którego podmiot niepubliczny nadał korespondencję (art. 4 u.d.e.). Dopiero w przypadku niemożności doręczenia korespondencji za pośrednictwem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego wykorzystuje się w tym celu publiczną usługę hybrydową (por. art. 5 u.d.e.). Opisywana usługa umożliwia również bezpłatne przekazywanie korespondencji do podmiotów publicznych, docelowo zapewniając powszechną elektroniczną komunikację wewnątrz administracji (A2A).

Publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego jest świadczona zgodnie ze standardem⁶, o którym mowa w art. 26a usta-

⁶ Zob. <https://mc.bip.gov.pl/ogloszenia/standard-publicznej-uslugi-rejestrowanego-doreczenia-elektronicznego-swiadczonej-przez-operatora-wyznaczonego-i-kwalifikowanych-dostawcow-uslug.html> (dostęp: 1.09.2022 r.).

wy z 5.09.2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej⁷, a także regulaminem przygotowywanym przez operatora wyznaczonego zgodnie z art. 54 u.d.e.⁸ Korzystanie z tej usługi zarówno w roli nadawcy, jak i adresata wymaga posiadania adresu do doręczeń elektronicznych. Jest to więc centralna kategoria nowego systemu doręczeń. Adresem do doręczeń elektronicznych (ADE) jest adres elektroniczny, o którym mowa w art. 2 pkt 1 u.ś.u.d.e., podmiotu korzystającego z publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej albo z kwalifikowanej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, umożliwiający jednoznaczną identyfikację nadawcy lub adresata danych przesyłanych w ramach tych usług. Ma on zatem charakter kwalifikowany. Jest tworzony według ścisłego schematu opartego na kombinacji cyfr i liter, inaczej niż w przypadku ePUAP, tworząc zapis rozpoznawalny maszynowo.

Aby uzyskać adres do doręczeń elektronicznych, należy złożyć wniosek w ramach usługi online zapewnianej przez ministra właściwego do spraw informatyzacji⁹ bądź ministra właściwego do spraw gospodarki (względem przedsiębiorców)¹⁰. Docelowo, na skutek zintegrowania bazy adresów elektronicznych z systemami teleinformatycznymi obsługującymi KRS i CEIDG oraz systemami teleinformatycznymi kwalifikowanych dostawców usług zaufania, planuje się dokonywanie czynności wpisu również automatycznie w następstwie migracji danych z właściwego systemu, co może być rezultatem m.in. uprzedniego uzyskania wpisu w KRS bądź CEIDG (por. art. 11 i n. u.d.e.). Informacja o utworzeniu adresu do doręczeń elektronicznych przesyłana jest na wskazany we wniosku adres poczty elektronicznej. Korzystanie z ADE wymaga jednak jego uprzedniej aktywacji. Do aktywacji adresu do doręczeń elektronicznych powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz zarządzania skrzynką doręczeń jest uprawniony: 1) administrator skrzynki doręczeń – w przypadku podmiotu pub-

⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 1797.

⁸ Zob. <https://www.poczta-polska.pl/hermes/uploads/2013/11/Regulamin-%C5%9Bwiadczenia-PURDE-i-PUH-v.1.0.pdf> (dostęp: 1.09.2022 r.).

⁹ <https://www.gov.pl/web/gov/uzyskaj-adres-do-e-doreczen-u-publicznego-dostawcy-uslugi-e-doreczen> (dostęp: 1.09.2022 r.).

¹⁰ <https://www.biznes.gov.pl/pl/opisy-procedur/-/proc/709> (dostęp: 1.09.2022 r.).

licznego oraz podmiotu niepublicznego niebędącego osobą fizyczną; 2) podmiot niepubliczny będący osobą fizyczną oraz administrator skrzynki doręczeń, jeżeli został wyznaczony (art. 19 ust. 3 u.d.e.). Następuje to poprzez stronę edoreczenia.gov.pl po uwierzytelnieniu osoby uprawnionej do dokonania tej czynności w sposób określony w art. 20a ust. 1 pkt 1 lub 2 u.i.d.p. (m.in. za pośrednictwem profilu zaufanego czy bankowości elektronicznej).

Aktywacja adresu do doręczeń elektronicznych powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego wiąże się z automatycznym wpisem tego adresu do bazy adresów elektronicznych prowadzonej przez ministra właściwego do spraw informatyzacji. Odrębnie natomiast wpisowi do bazy mogą podlegać także adresy do doręczeń podmiotów niepublicznych powiązane z kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego świadczoną przez innego dostawcę usług zaufania niż operator wyznaczony, który zapewnia realizację publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Względem podmiotów niepublicznych ustawodawca pozostawił bowiem swobodę wyboru dostawcy usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, uprzywilejowując jednakże operatora wyznaczonego poprzez fakt przyznawania dotacji z budżetu państwa¹¹ w zamian za bezpłatność usługi dla podmiotów niepublicznych oraz wyłączność w zakresie doręczania korespondencji podmiotów publicznych.

W świetle art. 4 u.d.e. podmiot publiczny doręcza korespondencję wymagającą uzyskania potwierdzenia jej nadania lub odbioru z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych, a dopiero w przypadku braku takiego adresu – na adres do doręczeń elektronicznych, z którego podmiot niepubliczny nadał korespondencję. W odniesieniu do adresów do doręczeń wpisanych do BAE można zatem mówić o pewnej deklaracji cyfrowości, która ma charakter względnie stały (poprzez wpis adresu do doręczeń do bazy adresów elektronicznych), a nie tylko epizodyczny (w przypadku nadania pisma w postępowaniu z adresu do doręczeń elektronicznych

¹¹ Por. art. 52 ust. 3 i 9–12 u.d.e.

niewpisanego do bazy). Deklaracja ta w przypadku podmiotów zobowiązanych do posiadania adresów do doręczeń elektronicznych w BAE jest przy tym „wymuszona” przez prawodawcę, przyjmując charakter obowiązku wynikającego z przepisów prawa.

Ze względu na krótki okres obowiązywania nowych regulacji i stopniowość obowiązków stosowania publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego w okresie przejściowym brak jest dotychczas szerszej praktyki w tym zakresie. W odniesieniu do procesu tworzenia adresów do doręczeń elektronicznych wskazać jednak można wiele mankamentów. Początkowo brak było integracji usług doręczeń za pośrednictwem ePUAP i publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, co sprawiało, że użytkownik musiał logować się do odrębnych serwisów na różnych stronach internetowych, by skorzystać z dostępu do skrzynki „epuapowskiej” (portal mój gov) i skrzynki powiązanej z adresem do doręczeń elektronicznych (strona edoreczenia.gov.pl). Nie ma, póki co, możliwości skutecznego przekazywania korespondencji między podmiotami niepublicznymi posiadającymi adresy do doręczeń elektronicznych. Wątpliwości budzi również brak szerszej kampanii informacyjno-edukacyjnej skierowanej do obywateli. Przez wiele dni na stronie zawierającej pytania i odpowiedzi dotyczące e-doręczeń widniała informacja o braku przewidywanych szkoleń na ten temat (zmieniona już po wejściu w życie ustawy na ogólne stwierdzenie, że „w przyszłości planowane są szkolenia dotyczące usługi e-Doręczeń”¹²). Należy również zwrócić uwagę na wadliwość i skąpość powiadomień wysyłanych na adres poczty elektronicznej w trakcie zakładania i aktywacji adresu do doręczeń elektronicznych (m.in. informacja o orientacyjnym czasie oczekiwania na „decyzję” – gdy adresu nie tworzy się w powiązaniu z wydaniem decyzji administracyjnej; instrukcja aktywacji poprzez portal mój gov, na którym nie było to możliwe, czy lakoniczność informacji o skutkach wpisu adresu do doręczeń elektronicznych do BAE w świetle obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 7 u.d.e.).

¹² <https://www.gov.pl/web/e-doreczenia/pytania-i-odpowiedzi> (dostęp: 1.09.2022 r.).

4. Publiczna usługa hybrydowa

Publiczna usługa hybrydowa stanowi usługę pocztową, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe¹³, świadczoną przez operatora wyznaczonego, jeżeli nadawcą przesyłki listowej jest podmiot publiczny (art. 2 pkt 7 u.d.e.). W przepisie art. 2 ust. 1 pkt 3 Prawa pocztowego przesyłanie przesyłek pocztowych przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej, jeżeli na etapie przyjmowania, przemieszczania lub doręczania przekazu informacyjnego przyjmują one fizyczną formę przesyłki listowej, zalicza się do kategorii usług pocztowych, jeśli jest wykonywane w obrocie krajowym lub zagranicznym i ma charakter zarobkowy. Elementem *sine qua non* publicznej usługi hybrydowej jest współistnienie przekazu informacyjnego (przesyłki pocztowej) przesyłanego przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej oraz przesyłki listowej w fizycznej formie na etapie przemieszczania i doręczania przekazu informacyjnego¹⁴.

W odróżnieniu od publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego publiczna usługa hybrydowa nie bazuje jedynie na przekazywaniu korespondencji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, lecz łączy różne formy przekazu. Polega bowiem na przekształceniu dokumentu w postaci elektronicznej nadawanego przez podmiot publiczny w postaci papierową i doręczeniu adresatowi przez operatora wyznaczonego tak uzyskanej przesyłki listowej wraz z wydrukiem dokumentu potwierdzającego weryfikację podpisu lub pieczęci elektronicznej bądź integralności i pochodzenia dokumentu elektronicznego. Z punktu widzenia odbiorcy rezultatem wykonania usługi jest jednak, podobnie jak w publicznej usłudze rejestrowanego doręczenia elektronicznego, prawny skutek doręczenia.

Ustawodawca zdecydował się na uregulowanie usługi hybrydowej w modelu jednokierunkowym, wyłącznie od podmiotu publicznego do niepublicznego. Przekształcanie pism kierowanych przez obywateli

¹³ Dz.U. z 2022 r. poz. 896 ze zm.

¹⁴ Por. M. Wilbrandt-Gotowicz [w:] *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2021, s. 109.

do organów lub sądów z postaci papierowej na elektroniczną przez podmiot zewnętrzny nie gwarantowałoby bowiem w odpowiednim zakresie prawa do prywatności i tajemnicy korespondencji.

Przekształcenie to powinno odbywać się w sposób zautomatyzowany, zapewniający ochronę tajemnicy pocztowej na każdym etapie realizacji usługi (art. 46 ust. 1 u.d.e.). Operator wyznaczony zapewnia potwierdzenie daty i czasu wykonania czynności przekształcenia dokumentu elektronicznego. Do zawartości przesyłki listowej, uzyskanej z przekształcenia dokumentu z postaci elektronicznej, operator wyznaczony dołącza wydruk dokumentu zawierającego wynik weryfikacji podpisu lub pieczęci elektronicznej albo potwierdzenie, że integralność oraz pochodzenie dokumentu elektronicznego od podmiotu publicznego zostały zapewnione z wykorzystaniem środka identyfikacji elektronicznej. Świadczenie usługi powinno odbywać się zgodnie z rozporządzeniem wydanym na podstawie art. 50 u.d.e.¹⁵, standardem określonym przez ministra właściwego do spraw informatyzacji, regulaminem usługi oraz odpowiadać minimalnym wymaganiom technicznym dla wydruków dokumentów elektronicznych realizowanych w zakresie publicznej usługi hybrydowej, uwzględniającym potrzebę oraz możliwości ich wykorzystania jako dowodów i dokumentów w toku realizacji czynności prawnych (por. art. 48 u.d.e.).

Publiczna usługa hybrydowa może być świadczona wyłącznie przez operatora wyznaczonego, jeżeli nadawcą przesyłki listowej jest podmiot publiczny. Przyznanie prawa wyłącznego w tym zakresie budzi wątpliwości m.in. w kontekście zasadności ograniczenia unijnych swobód świadczenia usług oraz przedsiębiorczości, a także ekonomiki takiego rozwiązania. Celem tej usługi jest jednak zapobieganie wykluczeniu cyfrowemu obywateli, którzy ze względu na różne czynniki (m.in. wiek, chorobę, ubóstwo, braki edukacyjne) nie korzystają ze środków komunikacji elektronicznej.

¹⁵ Zob. rozporządzenie Ministra Aktywów Państwowych z 9.08.2021 r. w sprawie realizacji publicznej usługi hybrydowej w obrocie krajowym (Dz.U. poz. 1503).

5. Wnioski

Publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publiczna usługa hybrydowa są przykładem nowych sposobów doręczeń. Niezależnie od ich odmienności, konstrukcja prawna tych świadczeń opiera się na kilku tożsamych przesłankach charakterystycznych dla e-usług:

- przekazywaniu (świadczeniu) w sposób niemalże całkowicie zautomatyzowany przez współczesną technologię informacyjną / informatyczną;
- realizowaniu w Internecie i za jego pośrednictwem (przynajmniej częściowo);
- spersonalizowaniu względem konkretnego odbiorcy;
- znajdowaniu się podmiotów biorących udział w usłudze w różnych miejscach¹⁶.

Zasadne wydaje się posługiwanie w ich kontekście zbiorczym terminem „publiczne usługi doręczeń elektronicznych”. Mimo że publiczna usługa hybrydowa polega na przekształceniu dokumentu z postaci elektronicznej w papierową, element nadania pisma w postaci elektronicznej jest konieczny, co sprawia, iż może być ona kwalifikowana również jako e-usługa (o mieszanym charakterze). Omawiane usługi odznaczają się atrybutem „publiczne” ze względu na pośredniczenie w wymianie korespondencji między podmiotami publicznymi bądź między podmiotami publicznymi i niepublicznymi oraz powiązaniu z wykonywaniem zadań publicznych. Realizacja każdej e-usługi wymaga czterech elementów – usługobiorcy, usługodawcy, pośredniczącego między nimi środka komunikacji elektronicznej oraz dokumentu elektronicznego¹⁷. W ramach publicznych usług doręczeń elektronicznych środek komunikacji elektronicznej umożliwiający ich realizację zapewniany jest przez podmiot zewnętrzny – operatora wyznaczonego. Odpowiada on za

¹⁶ Por. P. Romaniuk, *Wyzwania stawiane administracji publicznej w zakresie rozwoju e-usług* [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabięga-Przyłęcka, Warszawa–Łódź 2019, s. 272 i powołana tam publikacja: D. Bell, *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, New York 1973.

¹⁷ K. Wojsyk, *E-Podręcznik. E-usługi publiczne*, hasło: e-usługa, <https://epodrecznik.mc.gov.pl/mediawiki/index.php?title=E-us%C5%82uga> (dostęp: 1.09.2022 r.).

niewykonanie bądź nienależyte wykonanie usługi zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego oraz regulacjami szczególnymi przepisów rozdziału 5 u.d.e. dotyczącymi m.in. postępowania reklamacyjnego.

Ze względu na doniosłość skutków prawnych związanych z doręczeniem adresatowi pisma w poszczególnych procedurach prawnych regulacja publicznych usług doręczeń elektronicznych ma szczególnie istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji standardów dobrej administracji czy prawa do sądu. Na tym tle przepisy ustawy o doręczeniach elektronicznych wraz z aktami wykonawczymi w wielu miejscach budzą wątpliwości interpretacyjne, są nieprzejrzyste i trudne w odbiorze, nie tylko ze względu na ich materię wymagającą użycia również języka specjalistycznego, technicznego. Mimo słuszności idei reformy i rozpowszechnienia doręczeń elektronicznych w sferze publicznej jakość przyjętych unormowań może być oceniona krytycznie. Budzi to obawy o praktykę wdrażania nowych rozwiązań w okresie przejściowym. Bez odpowiednio prowadzonej kampanii informacyjnej i szkoleniowej trudno liczyć na szerszą aktywność obywateli w uzyskiwaniu adresów do doręczeń elektronicznych wymaganych dla korzystania z publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, poza grupami zobowiązanymi do ich uzyskania w związku z wykonywaną działalnością zawodową czy gospodarczą. W związku z powyższym wyinterpretowane z przepisów ogólnych ustawy o doręczeniach elektronicznych zasady związane z powszechnością, dostępnością, komplementarnością doręczeń elektronicznych czy domyślną cyfrowością podmiotów publicznych długo jeszcze mogą mieć w dużej mierze postulatyczny charakter. Tymczasem wydaje się, że trudno zasadnie mówić o nowej jakości doręczeń elektronicznej służącej jednostkom i podmiotom publicznym bez urzeczywistnienia idei inkluzywności doręczeń. Parafrazując słowa B. Frischmanna i E. Selingera o tym, że możemy budować znacznie lepsze światy sprzyjające rozwojowi człowieka i wielości wartości¹⁸, należy stwierdzić, że w ich ramach możemy budować również znacznie lepszy

¹⁸ „We can build much better worlds that are conducive to human flourishing and a plurality of values” – B. Frischmann, E. Selinger, *Why a Commitment to Pluralism Should Limit How Humanity Is Re-Engineered* [w:] *After Digital Tornado. Networks, Algorithms, Humanity*, red. K. Werbach, Cambridge 2020, s. 171.

system komunikacji między podmiotami publicznymi i niepublicznymi oparty na wskazanych wyżej wartościach.

Bibliografia

- Barnes J., *Transforming administrative procedure. Towards a third generation of administrative procedures*, Workshop on Comparative Administrative Law, Yale Law School, May 7–9, 2009
- Bell D., *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, New York 1973
- Celarek K., *Informatyzacja postępowania administracyjnego: nowa jakość „usług” administracji publicznej*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2012/96
- Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2021
- Frischmann B., Selinger E., *Why a Commitment to Pluralism Should Limit How Humanity Is Re-Engineered* [w:] *After Digital Tornado. Networks, Algorithms, Humanity*, red. K. Werbach, Cambridge 2020
- Kmiecik Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014
- Romaniuk P., *Wyzwania stawiane administracji publicznej w zakresie rozwoju e-usług* [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabiega-Przyłęcka, Warszawa–Łódź 2019
- Szewc T., *Administracja wobec rozwoju e-usług*, PPP 2012/7–8
- Wojsyk K., *E-Podręcznik. E-usługi publiczne*, <https://epodrecznik.mc.gov.pl> (dostęp: 1.09.2022 r.)

Martyna Wilbrandt-Gotowicz [ORCID: 0000-0003-1527-0305] – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Postępowania Administracyjnego.

Publikacja zestawia pogłębione i różnicowane przedmiotowo refleksje nad służebną rolą prawa administracyjnego wobec jednostki i jej wspólnot. Została podzielona na cztery części, omawiające:

- służebną rolę prawa administracyjnego,
- instytucje ogólne prawa administracyjnego i normy ustrojowe w służbie jednostki i wspólnoty,
- jednostkę i wspólnotę jako podmioty służby w materialnym prawie administracyjnym,
- prawo procesowe w służbie jednostce i wspólnotcie.

Autorzy nawiązują m.in. do regulacji ustrojowych oraz wybranych instytucji ogólnych prawa administracyjnego związanych bezpośrednio lub pośrednio z kwestią służebności prawa administracyjnego. Omawiają ponadto zagadnienia odnoszące się do różnorodnych aspektów służby człowiekowi. Rozważania zawarte w monografii prowadzą do odpowiedzi na pytania o kształt, cele i funkcje współczesnego prawa administracyjnego.

Książka zawiera referaty przygotowane przez uczestników konferencji naukowej zorganizowanej 24 listopada 2021 r. przez Katedrę Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

Autorzy opracowania związani są z wiodącymi polskimi ośrodkami akademickimi. Ich rozległa wiedza teoretyczno-prawna uzupełniona jest bogatymi doświadczeniami czerpanymi z pozanaukowej aktywności zawodowej, w tym m.in. z praktyki sędziowskiej, adwokackiej, radcowskiej, czy pracy w orzekających organach kolegialnych administracji.

Publikacja przeznaczona jest dla pracowników administracji, adwokatów, radców prawnych, sędziów, a także przedstawicieli nauki i studentów prawa, administracji, politologii, pracy socjalnej, ochrony środowiska oraz gospodarki przestrzennej. Zainteresuje każdego, kto podlega oddziaływaniu przepisów prawa administracyjnego.

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

