



Uniwersytet
Wrocławski

PRAWO ADMINISTRACYJNE JAKO MIEJSCE SPOTKAŃ

KSIĘGA JUBILEUSZOWA DEDYKOWANA
PROFESOROWI JERZEMU SUPERNATOWI



Redakcja

Barbara Kowalczyk

Karolina Kulińska-Jachowska

Łukasz Prus

Magdalena Tabernacka

Wrocław 2024

Prawo administracyjne
jako miejsce spotkań

Księga jubileuszowa dedykowana
Profesorowi Jerzemu Supernatowi



Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/158302>
<https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/publication/150905>

DOI: 10.34616/150905

Prawo administracyjne jako miejsce spotkań

Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Supernatowi

Redakcja

Barbara Kowalczyk

Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
ORCID: [0000-0001-8012-1985](https://orcid.org/0000-0001-8012-1985)

Karolina Kulińska-Jachowska

Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
ORCID: [0000-0002-0143-8368](https://orcid.org/0000-0002-0143-8368)

Łukasz Prus

Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
ORCID: [0000-0002-0990-3666](https://orcid.org/0000-0002-0990-3666)

Magdalena Tabernacka

Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
ORCID: [0000-0002-5921-7154](https://orcid.org/0000-0002-5921-7154)

Wrocław 2024

Kolegium Redakcyjne

prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący

dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego

mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz

mgr Bożena Górna – członek

mgr Aleksandra Lassota – członek

Publikację wydano dzięki wsparciu finansowemu Dziekana Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii UWr *dr. hab. Jacka Przygodzkiego, prof. UWr*, oraz Dyrektora Instytutu Nauk Administracyjnych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii UWr *dr. hab. Piotra Lisowskiego, prof. UWr*.

Recenzenci

dr hab. Iwona Sierpowska, prof. Uniwersytetu SWPS,

dr hab. Ewa Skorczyńska, Uniwersytet Jagielloński

© Copyright by Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2024

Korekta: *Aleksandra Dorywała, Sebastian Surendra, Marta Godlewska, Karina Skowroń*

Projekt i wykonanie okładki: *Agnieszka Buszewska*

Skład i opracowanie techniczne: *Maciej Torz*

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-68169-06-5 (oprawa miękka)

ISBN 978-83-68169-07-2 (oprawa twarda)

ISBN 978-83-68169-08-9 (online)



Profesor Jerzy Supernat
podczas uroczystości wręczenia Srebrnego Krzyża Zasługi.
Uroczystość odbyła się w dniu Święta Uniwersytetu Wrocławskiego
– 15 listopada 2022 r.
Fot. Paweł Piotrowski

Spis treści

Karolina Kulińska-Jachowska, <i>O księdze i spotkaniu</i>	13
Barbara Kowalczyk, Łukasz Prus, <i>O Jubilacie</i>	19
Najważniejsze publikacje Profesora Jerzego Supernata	25

Część pierwsza. Spotkania akademickie

Irena Lipowicz <i>Konferencje jako miejsce spotkań w nauce prawa administracyjnego</i>	39
Karol Kiczka <i>Działalność gospodarcza uczelni publicznej?</i>	51
Marek Szewczyk, Ewa Szewczyk, Lucyna Staniszevska <i>Kompetencje rady uczelni w procedurze wyboru rektora</i>	63
Piotr Lisowski <i>Trudne spotkania w prawie administracyjnym – przykład na kanwie uchwał podejmowanych na podstawie art. 221 ust. 14 pkt 1 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce</i>	75
Krzysztof Horubski <i>Wybrane problemy zakończenia przewodu doktorskiego w świetle przepisów ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym</i>	83
Klaudia Kaptur <i>Działalność kół naukowych jako przykład spotkań akademickich regulowanych prawem administracyjnym</i>	95

Część druga. Spotkania idei, wartości i zasad

Zbigniew Kmiecik <i>Praworządność jako przedmiot dyskursu międzypokoleniowego</i>	105
Mariusz Krawczyk <i>Pojęcia prawa administracyjnego jako płaszczyzna „spotkań”</i>	115
Ziemowit Cieślik <i>Debata o reformie prawa administracyjnego – perspektywa polska</i>	123
Wojciech Jakimowicz <i>O postulacie zasady zakazu arbitralności w przestrzeni prawa administracyjnego</i>	131

Bartłomiej Chludziński, Piotr Rączka	
<i>Mediacja jako instytucja transformująca stosunek administracyjnoprawny</i>	143
Karolina Kulińska-Jachowska	
<i>Wspólnoty wyobrażone a administracja publiczna</i>	149
Magdalena Tabernacka	
<i>Optimum Pareto w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako miejsce spotkań nauki prawa administracyjnego z nauką ekonomii i naukami opisującymi ludzkie emocje</i>	159
Agnieszka Chrisidu-Budnik	
<i>Neoinstytucjonalizm we współczesnych naukach społecznych</i>	173

Część trzecia. Spotkania prawa administracyjnego z prawem konstytucyjnym

Dorota Dąbek	
<i>Konstytucjonalizacja stosowania prawa administracyjnego – refleksje o spotkaniu prawa administracyjnego z prawem konstytucyjnym</i>	187
Piotr Ruczkowski	
<i>Konstytucjonalizacja administracyjnoprawnej reglamentacji wolności i praw jednostki – wybrane aspekty</i>	203
Agnieszka Korzeniowska-Polak	
<i>Konstytucyjne prawa jednostki a administracyjne prawo procesowe</i>	221
Stanisław Nitecki	
<i>Źródła prawa administracyjnego przyjmowane przez organy i podmioty administracji publicznej</i>	231

Część czwarta. Spotkania europejskie i międzynarodowe

Martyna Wilbrandt-Gotowicz	
<i>Redefiniowanie pojęć z zakresu prawa i postępowania administracyjnego jako rezultat spotkania prawa państwowego i pozapaństwowego</i>	243
Agnieszka Piskorz-Ryń	
<i>Spotkanie legislatorów prawa administracyjnego</i>	255
Marcin Princ	
<i>My i obcy?</i>	263
Mateusz Błachucki	
<i>Rozporządzenie w sprawie subsydiów zagranicznych zakłócających rynek wewnętrzny (FSR) jako nowy element europejskiej przestrzeni administracyjnej</i>	271
Bartłomiej Krzan	
<i>O przyszłości projektów odpowiedzialności organizacji międzynarodowych – spotkanie perspektyw międzynarodowoprawnej i administracyjnej</i>	279

Joanna Wegner	
<i>Dylematy tłumaczenia prawniczego</i>	291
Renata Kusiak-Winter	
<i>Znaczenie Ramowej Konwencji w sprawie zmian klimatu z 1992 r. z perspektywy mechanizmów informowania, raportowania i koordynacji</i>	299
Krystian Complak	
<i>Surinam – najmłodszy Trybunał Konstytucyjny na świecie</i>	307

Część piąta. Spotkania prawa administracyjnego z publicznym prawem gospodarczym i z prawem finansowym

Witold Małecki	
<i>Spotkanie przedmiotów regulacji prawa administracyjnego i prawa gospodarczego oraz jego wpływ na postrzeganie działalności gospodarczej</i>	321
Jan Gola, Grzegorz Klich	
<i>Spotkanie faktycznych i prawnych uwarunkowań w zakresie publicznoprawnych ograniczeń kształtowania składów osobowych spółek Skarbu Państwa</i>	329
Michał Raduła	
<i>Zamówienia publiczne a ochrona istotnych interesów bezpieczeństwa państwa – spotkanie efektywności ekonomicznej i rozwoju konkurencji z zapewnieniem bezpieczeństwa</i>	339
Jadwiga Glumińska-Pawlic, Lidia Zacharko	
<i>Kilka refleksji na temat związków prawa administracyjnego i prawa finansowego</i>	347

Część szósta. Spotkania prawa administracyjnego z prawem cywilnym

Iwona Niżnik-Dobosz	
<i>Spotkanie prawa publicznego i prywatnego w obszarze zarządzania kryzysowego</i>	359
Józef Frąckowiak	
<i>Regulacja stosunków gospodarczych – domena prawa prywatnego czy administracyjnego</i>	371
Marta Romańska	
<i>Prawo cywilne jako narzędzie wykorzystywane przez administrację publiczną</i>	379
Katarzyna Małyś-Sulińska	
<i>Sprzedaż napojów alkoholowych w budynku mieszkalnym wielorodzinnym</i>	385
Paolo Janiszewski	
<i>Publicyzacja prawa prywatnego na wybranych przykładach z prawa zobowiązań umownych</i>	397
Karina Pilarz	
<i>Proces budowlany jako miejsce spotkania prawa administracyjnego i prawa cywilnego</i>	407

Część siódma. Spotkania prawa administracyjnego z prawem karnym i z prawem wykroczeń

Małgorzata Kozłowska

Gdy prawo administracyjne spotyka się z prawem karnym, czyli słów kilka o rozwiązaniach administracyjnoprawnych wzmacniających ochronę rodziny przed przemocą 417

Marek Bojarski, Anna Płońska

Na styku prawa wykroczeń z prawem administracyjnym 425

Część ósma. Spotkania w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym

Barbara Adamiak

Reguła oficjalności jako podstawa nawiązania relacji organu administracji publicznej z jednostką 435

Hanna Knysiak-Sudyka

Zasada informowania na tle zasad ogólnych postępowania administracyjnego 459

Anna Goleba, Tadeusz Kielkowski

Problem związania granicami odwołania w postępowaniu administracyjnym 469

Robert Sawuła

Działanie organu w postępowaniu administracyjnym ogólnym „w uzasadnionym przypadku”. (Kilka uwag w przedmiocie wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji w postępowaniu odwoławczym) 479

Przemysław Zdyb

Rozprawa administracyjna jako forma bezpośredniego spotkania podmiotów administrowanych i organu administrującego 489

Piotr Janiak

Prawne konsekwencje upływu terminu na złożenie wniosku o podjęcie postępowania administracyjnego zawieszonego na żądanie strony 497

Jakub Grzegorz Firlus

Spotkanie z konfliktem norm procesowych 505

Maria Jędrzejczak

Spotkanie dyskrecjonalności administracyjnej z dyskrecjonalnością sędziowską 517

Joanna Człowiekowska

Zdjęcie jako dowód w postępowaniu sądownoadministracyjnym 525

Paweł Majczak

Spotkanie egzekucji administracyjnej i egzekucji sądowej 533

Część dziewiąta. Spotkania jednostki i administracji publicznej

Tomasz Bąkowski	
<i>Nieustanne spotkania z prawem administracyjnym</i>	543
Mariusz Kotulski	
<i>Jednostka – wspólnota – gmina</i>	553
Eugeniusz Bojanowski	
<i>Jednostka w procesie stosowania prawa administracyjnego. Kilka uwag na marginesie terminów</i>	561
Maciej Błazewski	
<i>Planowanie przestrzenne jako miejsce spotkania interesu jednostkowego oraz interesu publicznego w związku z uchwaleniem aktów planowania przestrzennego</i>	567
Jerzy Stelmasiak, Marta Woźniak	
<i>Spotkanie jednostki z krajobrazem z perspektywy prawnej</i>	575
Jolanta Behr	
<i>Usługi publiczne z zakresu oświaty jako obszar spotkań uregulowanych prawem administracyjnym</i>	587
Dominika Cendrowicz, Karolina Rokicka-Murszewska	
<i>Administracja świadcząca jako „miejsce spotkań” jednostki z władzą publiczną</i>	595

Część dziesiąta. Spotkania partycypacyjne i kooperacyjne

Aleksandra Puczek	
<i>Model otwartej innowacji w administracji publicznej</i>	605
Jarosław Dobkowski	
<i>Prawo administracyjne jako miejsce spotkania władzy publicznej i organizacji społecznych</i>	613
Jolanta Blicharz, Lidia Zacharko	
<i>Partycypacja społeczna w obecnym i przyszłym modelu współzarządzania publicznego – problemy i wyzwania</i>	625
Justyna Mielczarek-Mikołajów	
<i>Zarządzanie kryzysowe jako miejsce współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi na przykładzie pomocy udzielanej ofiarom wojny w Ukrainie</i>	643
Marek Wierzbowski, Sebastian Juszcak	
<i>Partycypacja inwestora w kosztach realizacji infrastruktury publicznej na podstawie Specustawy mieszkaniowej – case study m.st. Warszawy</i>	653
Marta Górka	
<i>Kontrola społeczna (obywatelska) nad administracją publiczną – instytucja umożliwiająca spotkanie obywatela z administracją publiczną</i>	661

Rafał Budzisz, Paweł Śwital

Referendum lokalne jako forma partycypacji społecznej – realny czy pozorny udział obywateli w sprawowaniu władzy

671

Część jedenasta. Spotkania podmiotów administrujących

Jerzy Piotr Korczak

Kilka refleksji nad porozumieniem jako miejscem spotkań organów administracji w wykonywaniu ich zadań publicznych

685

Katarzyna Kokocińska

(Nie)typowe formy współpracy podmiotów władzy publicznej – kontrakty w prowadzeniu polityki rozwoju

695

Wojciech Góralczyk Jr.

Spotkanie a kolegialny organ administracji publicznej

705

Beata Kozicka, Ewa Pierzchała

Dobre praktyki w działaniu administracji. Spotkania prakseologii i idei w sferze wewnętrznej i w otoczeniu administracji

715

Część dwunasta. Spotkania prawa administracyjnego z nowymi technologiami

Mariusz Bogusz

Spotkanie tradycji z technologią, czyli garść refleksji na temat wykorzystania generatywnej sztucznej inteligencji w naukach prawnych

729

Grzegorz Sibiga

O wpływie informatyzacji i jej rozwoju na prawo administracyjne na przykładzie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem e-administracji (UD 372)

737

Agnieszka Skóra

Standard usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego – Electronic Registered Delivery Service Standard

749

Agata Cebera

Spotkanie administracji z technologią – zrzut ekranu jako dowód w postępowaniu administracyjnym

759

Bibliografia

771

O księdze i spotkaniu

Illustrious, vivacious, perspicacious – to przymioty przypisywane przez środowisko administratywistów jego wyjątkowym przedstawicielom. Zdaniem redaktorów Księgi należy zaliczyć w ich poczet Profesora Jerzego Supernata – znamienity, pełen energii i entuzjazmu, wnikliwy.

Serendipity – termin ukuty przez Horacego Walpole’a; w mowie potocznej zatracił nieco swój pierwotny sens i zaczął być kojarzony z łutem szczęścia, brakiem przewidywalności, darem losu. Przedstawiciele nauki prawa administracyjnego i nauki administracji oraz dyscyplin pokrewnych stosują go jednak prawidłowo i dostrzegli jego potencjał; jak pisze Mark de Rond: *Rather than being synonymous with chance, serendipity results from identifying ‘matching pairs’ of events that are put to practical or strategic use. With this etymologically accurate definition in mind, serendipity thus describes a capability, not an event. It follows that human agency, and not probability, is properly the focus of attention*¹; sens *serendipity* najlepiej ilustrują studia przypadków, na przykład: 1. podjęcie przez Profesora Jerzego Supernata pracy badawczej w ReNEUAL (*Research Network on EU Administrative Law*, czyli Grupie Naukowo-Badawczej ds. Europejskiego Prawa Administracyjnego); wydarzenie to było zdecydowanie nieprzypadkowe, stało się jednak szczęśliwą iskrą dla podjęcia pogłębionej współpracy naukowej prof. Jerzego Supernata i dr hab. Barbary Kowalczyk, której rezultatem były jedne z najbardziej wartościowych wydarzeń i publikacji naukowych w Zakładzie Porównawczej Administracji Publicznej Uniwersytetu Wrocławskiego, o decydującym znaczeniu dla prężnego rozwoju tego Zakładu; 2. pomysł, a następnie ogromny wysiłek włożony przez prof. Jerzego Supernata w tworzenie anglojęzycznego kierunku studiów *Administration in International Organizations*; niespodziewane spotkanie studentów pochodzących z kilkudziesięciu krajów świata przez pracowników Zakładu Porównawczej Administracji Publicznej podczas wykładania na tym kierunku przyczyniło się do zdobycia wiedzy prawniczej, językowej, kompetencji wielokulturowych i inteligencji emocjonalnej, które

¹ M. De Rond, *The structure of serendipity*, „Culture and Organization” 2014, nr 20(5), s. 342–358.

uczyniły dr hab. Barbarę Kowalczyk prodziekanką ds. kształcenia, a dra Łukasza Prusa prorektorem ds. studenckich; 3. spotkanie po raz pierwszy Profesora Jerzego Supernata przez – wówczas jeszcze – studentkę Karolinę Kulińską, seminarzystkę dr Barbary Kowalczyk, podczas którego Profesor zapytał poważnym tonem: „Jakie są Pani zainteresowania naukowe?”, na co odpowiedziała bez zastanowienia: „Komparatystyka i tłumaczenia prawnicze, Panie Profesorze”; krótkoterminowym skutkiem tego przypadkowego zdarzenia było ofiarowanie jej przez Profesora słynnego *Słownika*², a długoterminowym – nieprzypadkowe podjęcie przez studentkę strategicznej decyzji o rozpoczęciu trwającej do dziś pracy naukowej; 4. spotkanie i nawiązanie serdecznej przyjaźni (nie tylko naukowej) przez pracowników Zakładu Porównawczej Administracji Publicznej z prof. Magdaleną Tabernacką, które zaowocowały przyjęciem przez nią funkcji kierowniczkii Zakładu i jego dalszym rozwojem oraz zarządzaniem w stylu prof. Supernata, tj. w atmosferze życzliwości, serdeczności, koleżeństwa, wzajemnej inspiracji naukowej i zorientowanym na wspólną działalność międzynarodową – zdolność do dokonywania korzystnych, choć przypadkowych odkryć (również naukowych) lub decyzji dzięki bystrości umysłu.

Unbirthday – słowo pochodzące z powieści Lewisa Carolla *Alicja w Krainie Czarów*; na jej kartach Humpty Dumpty wyjaśnia Alicji przewagę nieurodzin nad urodzinami:

- *I mean, what is an un-birthday present?*
- *A present given when it isn't your birthday, of course. Alice considered a little.*
- *I like birthday presents best.*
- *You don't know what you're talking about! – cried Humpty Dumpty – How many days are there in a year?*
- *Three hundred and sixty-five – said Alice.*
- *And how many birthdays have you?*
- *One*³.

Słynny dialog zawiera ważną mądrość życiową. Warto celebrować to, co dla nas ważne każdego dnia, niezależnie od okazji, a nawet związanych z tym zwyczajów. Celebrować można na przykład dorobek naukowy cenionego współpracownika i przyjaciela, także wtedy, gdy jest on aktywny naukowo, jak też towarzysko i z pewnością jeszcze niejednokrotnie nas zaskoczy lub zainspiruje. Takie wydarzenie można obchodzić dowolnego dnia, bez wyraźnego pretekstu

² Było to wydanie z 2011 r.; J. Supernat, *Administracja i prawo administracyjne. Słownik polsko-angielski*, Wrocław 2011.

³ L. Carroll, *Alice in Wonderland*, Ware 1992, s. 222.

i za Lewisem Carollem można je nazwać „niejubileuszem”. Jest to szczególny rodzaj celebracji, charakterystyczny dla osób nazbyt skromnych i uporczywie stroniących od świętowania zarówno urodzin, jak i jubileuszy – nieurodziny.

Spotkanie ma związek z najwyższymi wartościami w prawie administracyjnym. Nieuniknione skojarzenie z podejmowaniem decyzji na ateńskiej agorze konsoliduje w naszej wyobraźni wizję publicznego (ogólnodostępnego) miejsca zgromadzeń z ideą demokracji, która pozostaje nienaruszalnym fundamentem państwa prawa, a w ślad za nim organizacji między- i ponadnarodowych. To wola ludu – spotykającego się w czasie wolnych i rzetelnych wyborów, pokojowych zgromadzeń i gromadzącego się w stowarzyszeniach – jest podstawą władzy rządu (*The will of the people shall be the basis of the authority of government*)⁴. To *przestrzeń* wytycza granicę swobód i praw w Unii Europejskiej⁵. To spotkanie państw podczas rokowań, badań, pośrednictwa, koncyliacji czy rozjemstwa zostało uznane za nienaruszalną zasadę rozwiązywania sporów w celu zachowania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz sprawiedliwości⁶.

Miejsce spotkań to także forum, materialna lub niematerialna płaszczyzna wymiany myśli. Spotkania są źródłem wiedzy i umiejętności niezbędnych do życia w zbiorowościach; spotkania zachęcają do reagowania, wzbudzają poczucie obywatelskiej odpowiedzialności. Sprzyjają jawności, a przez nią uczciwości, dzięki czemu są przeciwieństwem rządów za zamkniętymi drzwiami (*government behind closed doors*).

A jednak to zarys jedynie północnozachodniego sposobu postrzegania rzeczywistości i prawa. Aplikowanie go w innych kontekstach często wiedzie na manowce, a wręcz bywa szkodliwe. Jeszcze niedawno w amerykańskich i europejskich tekstach naukowych społeczeństwo japońskie opisywano jako pozbawione więzi społecznych (*relationless; muen shakai*), a tym samym stroniące od spotkań. Tymczasem multidyscyplinarne badania interakcji społecznych, uwzględniające złożoność dziedzictwa kulturowego tego kraju, pozwoliły pod-

⁴ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) przyjęta i proklamowana 10 grudnia 1948 r.) – art. 20 ust. 1 i art. 21 ust. 3.

⁵ Traktat o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.) – art. 3 ust. 2.

⁶ Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych (Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 z późn. zm.) – art. 2 ust. 3 i art. 33 ust. 1.

ważyć tę tezę i zwrócić uwagę na zróżnicowanie i niuanse sposobów kształtowania się tychże więzi⁷. W odniesieniu do relacji obywateli z administracją publiczną dość zauważyć, że w kulturze społecznej Japonii wciąż dostrzegalne są tradycje konfucjańskie, których przejawem jest głęboki szacunek dla autorytetu i hierarchii. To sprawia, że aparat urzędniczy jest postrzegany jako grupa najbardziej odpowiednia i kompetentna do podejmowania decyzji w interesie ogółu. Nawet w okresie powojennym nieufność społeczeństwa do rządu koncentrowała się na politykach, podczas gdy przedstawiciele służby cywilnej cieszyli się wysokim poziomem zaufania i szacunku⁸. Z drugiej strony, w Japonii wyjątkowo liczne są lokalne stowarzyszenia sąsiedzkie, które wyróżniają się powszechnością, szerokim zakresem działań i bardzo wysokim wskaźnikiem uczestnictwa, co czyni je niezwykle ważnym przedmiotem badań, także dla administratywistów⁹.

Z kolei w społecznościach aborygeńskich w Australii zjednoczenie rozproszonych ludów w ogóle nie jest postrzegane jako „ostateczna funkcja cywilizacji”¹⁰. Społeczności tubylcze nie są pozbawione poczucia terytorium ani wspólnoty, lecz obie te kategorie są rozumiane jako sieci wzajemnych powiązań i odpowiedzialności, gdzie dobrobyt zależy od utrzymania odpowiednich odległości między nimi. Ten sposób postrzegania miejsca spotkań opisywany jest plastycznie jako przestrzeń składająca się z sieci regionów, jak figura utworzona ze sznurka, przy czym dobrobyt materialny poszczególnych grup zależy od utrzymywania odpowiednio naprężonych pasm tej figury¹¹.

Postrzeganie prawa administracyjnego jako miejsca spotkań, już przy próbie poczynienia rudymenarnych ustaleń i konceptualizacji, prowokuje nas do przyjęcia szczególnej postawy badawczej – otwartej, wnikliwej i wrażliwej.

Profesor Jerzy Supernat niejednokrotnie podkreślał, że prawo administracyjne to miejsce spotkań na ogół trudnych, ale miejsce pokojowe i zawsze otwarte – *semper apertus*. Spośród wielu możliwych spotkań za najważniejsze uznaje On: spotkanie prawa administracyjnego i jednostki, spotkanie zasad i re-

⁷ T. Kawashima Delakorda, *The relationless Japanese society and the practices of belonging during the COVID-19 pandemic*, „Asian Studies” 2022, nr 10(1), s. 45–68.

⁸ Zob. S. Kim, *Public trust in government in Japan and South Korea: Does the rise of critical citizens matter?*, „Public Administration Review” 2010, vol. 70(5), s. 801–810.

⁹ Większość Japończyków należy do lokalnego stowarzyszenia sąsiedzkiego, przez co jest to najlichniesza forma organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Japonii, która silnie oddziałuje na kierunki rządów i administrowania w całym kraju. Zob. R.J. Pekkanen, Y. Tsujinaka, H. Yamamoto, *Neighborhood Associations and Local Governance in Japan*, Nowy Jork 2017.

¹⁰ P. Carter, *Meeting Place: The Human Encounter and the Challenge of Coexistence*, Minneapolis 2013, s. 10.

¹¹ *Ibidem*, s. 10–12.

guł prawa publicznego z zasadami i regułami prawa prywatnego, spotkanie prawa administracyjnego z prawem konstytucyjnym (konstytucjonalizacja prawa administracyjnego i administratywizacja prawa konstytucyjnego), spotkanie legislatorów (w tym państwowych i suprapaństwowych), spotkanie stanowienia i stosowania prawa administracyjnego, spotkanie prawa administracyjnego z naukową refleksją o nim, spotkanie metod badawczych prawa administracyjnego oraz spotkanie języków prawa administracyjnego.

Jego postawa jako naukowca jest natomiast świadectwem tego, że w procesie tworzenia dobrego i słusznego prawa administracyjnego niepomijalne są spotkania administratywistów. Przykładem tego jest również niniejsza Księga, której Autorzy nie tylko dowiedli, że prawo administracyjne to miejsce spotkań licznych, ważnych, intelektualnie intrygujących i naukowo pożytecznych, ale również z nadzwyczajnym entuzjazmem i serdecznością wyrazili potrzebę odbycia spotkania dedykowanego dorobkowi naukowemu swojego współpracownika, mentora, przyjaciela – Profesora Jerzego Supernata.

Potrzeba ta była na tyle wielka, że inicjatorzy tego szczególnego spotkania odważyli się podjąć decyzję w warunkach wysokiego ryzyka i zorganizowali je, stosując technikę *fait accompli*.

*After all, life is one long jubilee*¹².

Karolina Kulińska-Jachowska

¹² Parafraza tekstu piosenki *Who Cares? (So long as you care for me)* skomponowanej przez George'a Gershwinia do słów Iry Gershwin, stanowiącej część musicalu *Of Thee I Sing* z 1931 r.

O Jubilacie

Profesor Jerzy Supernat rozpoczął pracę w Uniwersytecie Wrocławskim 1 października 1974 r. W 2024 r. minęło zatem 50 lat kariery akademickiej wybitnego przedstawiciela nauki administracji i prawa administracyjnego, co uznaliśmy za wyjątkowo dobrą okazję do świętowania jubileuszu Profesora Jerzego Supernata – wybitnego prawnika administratywisty, przedstawiciela Wrocławskiej Szkoły Nauki Administracji i Prawa Administracyjnego, naszego Przyjaciela i Mistrza. Skromność Jubilata nie pozwoliłaby mu powiedzieć tyle dobrego o sobie, zrobimy to zatem my – jego współpracownicy.

Jerzy Supernat urodził się 29 maja 1951 r. w Świdnicy. Po ukończeniu Liceum Ogólnokształcącego w Świebodzicach w 1969 r. rozpoczął Zawodowe Studium Administracji (stacjonarne), które wieńczyła praca dyplomowa napisana pod kierunkiem prof. Tadeusza Kuty *Pojęcie i zakres gospodarki komunalnej*. W 1974 r. po ukończeniu z wyróżnieniem Studium Administracji (stacjonarnie) uzyskał tytuł magistra administracji w oparciu o pracę *Inflacja przepisów resortowych w świetle nauki administracji*, napisaną również pod opieką naukową prof. Tadeusza Kuty. Praca ta nie tylko uzyskała nagrodę I stopnia w konkursie prac magisterskich i licencjackich, ale też z pewnością pozwoliła odkryć predykcję autora do pracy naukowej.

W 1974 r. mgr Jerzy Supernat został pracownikiem Zakładu Nauki Administracji w Instytucie Nauk Administracyjnych. W kolejnych latach awansował ze stanowiska asystenta stażysty, przez stanowisko asystenta, na starszego asystenta. W 1980 r. kierownik Zakładu Nauki Administracji prof. Tadeusz Kuta ocenił, że mgr Jerzy Supernat jest „pracowitym i zarazem inteligentnym pracownikiem naukowym. Cechuje go oryginalność patrzenia na przedmiot badawczy i pomysłowość rozwiązań teoretycznych”. Nie pomylił się prof. Tadeusz Kuta, rokując swemu podwładnemu „szeroką i otwartą drogę rozwoju naukowego na przyszłość”. Nie mylił się także prof. Jan Jendrośka, ówczesny dyrektor Instytutu Nauk Administracyjnych, który kilka lat później napisał: „dr J. Supernata stać na wiele”.

Na podstawie rozprawy doktorskiej *Odesłania do zasad prakseologicznych w prawie administracyjnym* Jerzy Supernat uzyskał stopień doktora nauk prawnych, nadany uchwałą Rady Wydziału Prawa i Administracji UWr z 29 czerwca 1982 r. Recenzentami pracy doktorskiej byli prof. Adam Chełmoński (UWr)

i prof. Karol Sobczak (UW). Praca ukazała się drukiem w 1984 r. Recenzję wydawniczą sporządził prof. Jan Szreniawski.

W 2004 r. dr Jerzy Supernat uzyskał stopień doktora habilitowanego nauk prawnych w zakresie nauki o administracji. Podstawą postępowania awansowego była monografia *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji* (2003). Tytuł profesora został nadany Jerzemu Supernatowi postanowieniem Prezydenta RP z 16 czerwca 2015 r., wieńcząc tym samym akademicką karierę Jubilata.

Prof. dr hab. Jerzy Supernat prowadzi badania naukowe w dziedzinie nauk społecznych, dyscyplinie nauki prawne. Przed zmianą regulacji prawnej w 2018 r. właściwą dyscypliną były nauki o administracji. Ten splot nauk prawnych i nauk o administracji widoczny jest w działalności badawczej Jubilata od samego początku kariery naukowej. W środowisku administratywistów Profesor Jerzy Supernat jest uznanym i cenionym promotorem nowatorskich ujęć zjawisk administracyjnych. Dorobek naukowy Profesora Jerzego Supernata charakteryzuje oryginalność, dbałość o precyzję myśli i wielka kultura słowa. Cechy Jego osobowości, takie jak otwartość, ciekawość i przenikliwość są widoczne także w podejściu badawczym, które ożywiająco wpływa na naukę prawa.

Dorobek naukowy Profesora Jerzego Supernata obejmuje blisko 200 prac: monografii, podręczników, studiów, artykułów, referatów, recenzji, raportów i innych. Jeszcze przed uzyskaniem stopnia doktora wykazywał zainteresowania badawcze dotyczące problemu wzajemnych związków i oddziaływania nauk o organizacji na prawo i odwrotnie. Przez wiele lat głównym przedmiotem pracy naukowo-badawczej Profesora Jerzego Supernata była racjonalność działania administracji. Jest autorem wielu prac z zakresu nauki administracji, nauki prawa administracyjnego oraz nauki organizacji i zarządzania, w tym *Management: teaurusz kierownictwa* (2000), *Techniki decyzyjne i organizatorskie* (2000) i *Zarządzanie* (2005).

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej zainteresowania badawcze prof. dra hab. Jerzego Supernata skupiły się na dualistycznej administracji UE. W obszarze tym przedmiotem swoich analiz uczynił kwestie szczególnie istotne dla dobrego funkcjonowania administracji publicznej w Unii Europejskiej. Zwieńczeniem badań w europejskim obszarze badawczym jest monografia *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane* (2013) oraz liczne późniejsze opracowania artykułowe. Odnaleźć w nich można także rozważania o administracji globalnej. Poza badaniami nad pozapaństwową administracją publiczną obszarem zainteresowań badawczych Profesora Jerzego Supernata jest państwo administracyjne, w szczególności w perspektywie prawno-porównawczej.

Nie można nie wspomnieć o tej części dorobku naukowego Profesora Jerzego Supernata, która stanowi unikatowy i istotny wkład w polską translatorykę prawniczą. Leksykalna praca *Administracja i prawo administracyjne. Słownik polsko-angielski* (I wyd. 2011, II wyd. 2020, III wyd. 2022) to jedyny dostępny słownik polsko-angielski terminologii z zakresu administracji i prawa administracyjnego, który ponadto zawiera tłumaczenia pojęć z tego zakresu z uwzględnieniem odmienności systemów prawnych rodzimych użytkowników obu języków. Publikacja ta ma (co najmniej) dwa wymiary. Po pierwsze, stanowi wybór haseł umożliwiający poznanie niemal całej struktury oraz aktywności współczesnej administracji publicznej; po drugie, jest niezwykle pożyteczna w sytuacji wykreowania pozapaństwowych przestrzeni administracyjnych, w których językiem porozumiewania się jest język angielski. Trzecie wydanie słownika zawiera nową część – *Krótki słownik środowiska administratywistów*. To niepowtarzalny zapis obserwacji ludzi i czasów (stałe aktualizowany już w wersji elektronicznej). I choć bohaterami są osoby ze środowiska administratywistów, a kontekstem – wypowiedzi, publikacje, wydarzenia, konferencje, podróże, to nowa część *Słownika* najwięcej mówi o samym Autorze. O uważności, życzliwości, pogodzie ducha, cieple i poczuciu humoru Profesora Jerzego Supernata. *Krótki słownik* zyskał wielkie uznanie środowiska administratywistów i zapewnił jego Autorowi miano kustosa i legendarnego kronikarza, które notabene już wcześniej mu przysługiwały z powodu pasji fotograficznego dokumentowania i upowszechniania historii oraz bieżącego życia naukowego krajowego oraz zagranicznego środowiska administratywistów.

Opis kariery akademickiej Profesora Jerzego Supernata nie byłby pełny bez wspomnienia o współpracy międzynarodowej. W latach 1995–1997 Profesor wykonywał pracę ekspercką dla Grupy Roboczej Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy. Od 2009 r. jest członkiem naukowej sieci badawczej nad prawem administracyjnym Unii Europejskiej ReNEUAL (*Research Network on EU Administrative Law*), która opracowała przełomowy projekt modelu przepisów postępowania administracji Unii Europejskiej. W związku z pracami sieci odbyła się seria konferencji z udziałem Profesora Jerzego Supernata, m.in. w Brukseli, Luksemburgu, Lipsku i Lund. W Polsce powyższej tematyce została poświęcona zorganizowana przez Jubilata (wraz ze współpracownikami) ogólnopolska konferencja naukowa pod Wysokim Patronatem Parlamentu Europejskiego: *Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej – perspektywa polska* (2016). Materiały z tej konferencji zostały opublikowane w pracy *Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej*, pod red. Jerzego Supernata i Barbary Kowalczyk (2017).

Ta otwartość na zagraniczne rozwiązania prawne i zacięcie komparatystyczne charakteryzuje działalność Profesora Jerzego Supernata już od począt-

ku lat 90., kiedy współpracował z uniwersytetami angielskimi i holenderskimi, odbywając staże w Oxfordzie i Leiden. Jego zaangażowanie w kooperację międzynarodową przejawiało się także w opiece nad stypendystami z zagranicy przebywającymi na stażach, stypendiach i praktykach w Instytucie Nauk Administracyjnych.

Przez lata pracy w Uniwersytecie Wrocławskim dzielił się Profesor Jerzy Supernat imponującą wiedzą, bogatym doświadczeniem, pasją i niepowtarzalną osobowością z doktorantami i studentami. Badania szły w parze z dydaktyką i w obu tych sferach obowiązywały najwyższe standardy. Profesor wypromował ośmioro doktorów, z których większość, jeśli nie wszyscy, kontynuuje pracę badawczo-dydaktyczną. Liczba magistrantów przekracza 400 osób, uwzględnić tu trzeba też opiekę nad pracami dyplomowymi na studiach licencjackich. Profesor Jerzy Supernat był współtwórcą i koordynatorem interdyscyplinarnego kierunku studiów magisterskich w języku angielskim *Administration in International Organizations*. W różnych okresach prowadził zajęcia dydaktyczne (wykłady, seminaria, konwersatoria i ćwiczenia) m.in. z następujących przedmiotów: Nauka organizacji i zarządzania, Techniki organizatorskie i decyzyjne, Analiza systemowa, Socjologia organizacji, Nauka administracji, Prawo administracyjne, Współczesne doktryny administracji publicznej, Teoria organizacji, Zasady podejmowania decyzji, Samorząd terytorialny w Anglii, Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Po rozwinięciu na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii studiów w języku angielskim Profesor Jerzy Supernat prowadził wykłady m.in. z przedmiotów: *Contemporary Management, Human Resource Management, Decision-making Techniques, Public Administration and Administrative Law, Public Administration and Administrative Law in the European Union, Comparative Administrative Law, Public and Private Organizations, Public Administration and Administrative Policies* oraz *Public Management*. Mnogość i różnorodność zajęć dydaktycznych nie była nigdy dla Profesora Jerzego Supernata źródłem zmęczenia. Przeciwnie, zajęcia prowadził zawsze w wymiarze przekraczającym pensum, lecz jak pisał: „Tym niemniej dydaktykę lubię i dostarcza mi ona wiele zadowolenia”. W ocenach przełożonych i studentów to doskonały dydaktyk, cieszący się autorytetem i sympatią. Studenci podkreślają cechy i postępowanie, które są naturalne dla Profesora Jerzego Supernata. Można przeczytać w ankietach m.in., że ma bardzo pozytywne nastawienie do studentów, *great, passionate and engaging profesor, understanding and considerate, always kind to the students*.

Kariera akademicka Profesora Jerzego Supernata to także zaangażowanie organizacyjne. W tym zakresie zyskał opinię niezwykle utalentowanego organizatora. Był zastępcą dyrektora Instytutu Nauk Administracyjnych Wydziału

Prawa Administracji i Ekonomii UWr (dyrektorem był wówczas prof. Jan Boć), przez wiele lat przewodniczył Sądowi Konkursowemu (na najlepsze prace licencjackie i magisterskie), był rzecznikiem dyscyplinarnym ds. nauczycieli akademickich (w latach 2012–2016). W kadencji 2017–2020 był członkiem Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułów, Sekcja I Nauk Humanistycznych i Społecznych, Nauki prawne, Nauki o administracji.

W 2021 r. Profesor Jerzy Supernat został odznaczony przez Prezydenta RP Srebrnym Krzyżem Zasługi. Wielokrotnie w trakcie zatrudnienia w Uniwersytecie Wrocławskim otrzymywał nagrody Rektora za osiągnięcia naukowe, dydaktyczne i organizacyjne. Środowisko administratywistów spontanicznie nagrodziło Profesora Jerzego Supernata za jego powszechnie znane upodobanie i talent do tańca, przyznając tytuł pierwszego tancerza Zjazdów Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Miało to miejsce podczas XXV Jubileuszowego Zjazdu w Warszawie w 2018 r.

W lutym 2016 r. Profesor Jerzy Supernat został kierownikiem Zakładu Porównawczej Administracji Publicznej w Instytucie Nauk Administracyjnych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii UWr. Sprawował tę funkcję do czasu przejścia na emeryturę w 2021 r. To był wspaniały czas. Czas osobistego i zawodowego rozwoju pracowników Zakładu i doktorantów. Czas nawiązywania relacji i dbania o nie, czemu sprzyjały liczne niezapomniane wspólne podróże, zebrania Zakładu oraz mniej formalne spotkania i rozmowy. W Zakładzie panowała ożywcza atmosfera naukowa, klimat koleżeństwa i wzajemnej życzliwości. Zawsze mogliśmy liczyć na mądrość, wsparcie i zrozumienie ze strony Profesora. Zaprzyjaźniliśmy się. W „zakładowych” rozmowach nazywamy Profesora Jerzego Supernata Nestorem. Słowo to kryje nasze uczucia: szacunek, wdzięczność, przywiązanie. Nie wiadomo, czy Profesor usłyszał, czy intuicja mu podpowiadała jedno z najnowszych haseł (z października 2024 r.) do *Słownika terminów środowiska administratywistów*: „nestor (najstarszy, zasłużony i cieszący się powszechnym szacunkiem przedstawiciel grupy lub środowiska; notabene w każdym środowisku i w każdym pokoleniu odczuwa się potrzebę nestorów) – *doyen*”.

Dziękujemy!

Barbara Kowalczyk
Łukasz Prus

Najważniejsze publikacje Profesora Jerzego Supernata

Publikacje autorskie

2023

Sfera zewnętrzna i sfera wewnętrzna działań administracji publicznej w najnowszych polskich uniwersyteckich podręcznikach prawa administracyjnego, [w:] P. Dobosz, A. Puczek (red.), *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, Warszawa 2023, s. 84–98.

Zewnętrzne i wewnętrzne problemy samorządu terytorialnego w świetle aktualnych wyzwań oraz ich możliwe rozwiązania, [w:] I. Lipowicz (red.), *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 3. *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, Warszawa 2023, s. 783–824.

2022

Administracja i prawo administracyjne. Słownik polsko-angielski. Krótki słownik terminów środowiska administratywistów, Wrocław 2022, ss. 888.

Komisja Europejska jako administracja publiczna, [w:] A. Matan (red.), *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, Warszawa 2022, s. 712–725.

Organizacja administracji Unii Europejskiej, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 517–524.

Procedures for counteracting administrative information asymmetry in the Polish Administrative Code, [w:] D. Cendrowicz, A. Chrisidu-Budnik (red.), *Asymmetric information in public administration*, Warszawa 2022.

Tendencje w badaniu porównawczym administracji publicznej i prawa administracyjnego, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 70–87.

2020

Administracja i prawo administracyjne. Słownik polsko-angielski, wyd. II rozszerzone, Wrocław 2020, ss. 862.

Język prawa administracyjnego, [w:] M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka (red.), *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, Warszawa 2021.

Niepomijalna administracja publiczna jako miejsce spotkania prawa publicznego i prawa prywatnego w dobie transformacji prawa publicznego w Europie, „Prawo” 2020, t. CCCXXI, T. Kocowski, J. Korczak, P. Lisowski (red.), *Niepomijalność administracji publicznej*, AUWr No. 4001, s. 273–284.

Państwo administracyjne, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. CXX, cz. 1, AUWr No. 3978, s. 575–585.

Pojęcie administracji, [w:] T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki (red.), *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym – refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, Wrocław 2020, s. 49–57.

Pojęcie administracji publicznej – „państwowe”, „powszechnie pojemne i ponadczasowe” oraz „pozapaństwowe”, [w:] J. Korczak (red.), *Układ administracji publicznej*, Warszawa 2020, s. 111–123.

The administrative state in Poland before and after the European Union accession, [współautorka: D. Dąbek], „Hrvatska i komparativna javna uprava” 2020, nr 20, s. 29–56.

2019

Pogranicze prawa administracyjnego na przykładzie spotkania prawa administracyjnego z prawem konstytucyjnym, [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego. IX Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2019, s. 99–111.

Prawo administracyjne jako miejsce spotkania państwa i jednostki – uwagi z perspektywy porównawczej, [w:] J. Korczak, K. Sobieralski (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, Wrocław 2019, s. 547–555.

Sądy i kontrola sądowa w Unii Europejskiej, [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019, s. 859–874.

Założenia nauki administracji Franciszka Longchamps de Bérér i administracja unijna, „Państwo i Prawo” 2019, z. 5, s. 70–87.

2018

Administrative state in comparative perspective, [w:] D. Cendrowicz, A. Chrisidu-Budnik (red.), *Comparative perspectives for public administration and administrative law*, Wrocław 2018, s. 25–34.

Akt administracyjny jako przykład cywilizacji administracji publicznej, [w:] J. Korczak (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018, s. 461–470.

Decyzja administracyjna w świetle modelu ReNEUAL, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2018, nr 2, s. 34–51.

Kodeksy postępowania (codes of practice) w Irlandii, [w:] Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa profesora Janusza Borkowskiego*, Warszawa 2018, s. 307–316.

Prawo administracyjne a doktryna ultra vires w Irlandii, [w:] J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz (red.), *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, Warszawa 2018, s. 55–62.

Władza wykonawcza w Unii Europejskiej, [w:] A. Cudak, I.M. Szkotnicka (red.), *Państwo, administracja i prawo administracyjne w europejskiej kulturze prawnej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Andrzejowi Jeżewskiemu z okazji osiemdziesiątej rocznicy urodzin*, Warszawa 2018, s. 311–318.

Z zagadnień komparatystyki prawniczej, „Przegląd Prawa i Administracji” 2018, t. CXIV, AUWr No. 3833, s. 219–234.

2017

O nieinstrumentalnej wartości instytucji prawnych, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017, s. 125–128.

Rządy prawa w konstytucji Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, [w:] B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, R. Michalska-Badziak, P. Korzeniowski (red.), *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017, s. 537–547.

Samorząd terytorialny w Irlandii, [w:] M. Szewczyk (red.), *Z problematyki prawnej samorządu terytorialnego. Księga dla uczczenia 70. rocznicy urodzin oraz 45. rocznicy pracy naukowej Profesora Zbigniewa Janku*, Poznań 2017, s. 249–271.

Správní řád Evropské unie jako nástroj ochrany subjektivních práv a správní rozhodnutí v návrhu správního řádu Evropské unie ReNEUAL a v usnovení Evropského parlamentu o otevření, účinné a nezávislé správě Evropské unie, [w:] S. Skulová, L. Potěšil (red.), *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě: jejich systém a efektivnost*, Praha 2017, s. 62–67.

System kontroli finansów samorządowych w Irlandii, [w:] W. Miemiec (red.), *Księga jubileuszowa ku czci profesor Krystyny Sawickiej. Gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych: zagadnienia finansowoprawne*, Wrocław 2017, s. 570–578.

Wolność a wartości, prawa i zasady, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wolność w prawie administracyjnym. VII Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2017, s. 21–29.

Zdolność administracyjna europejskiego systemu administracji, [w:] S. Dudzik, B. Iwańska, N. Półtorak (red.), *Inteligentna i zrównoważona gospodarka sprzyjająca włączeniu społecznemu – wyzwania dla systemów prawnych Unii Europejskiej i państw członkowskich*, Warszawa 2017, s. 131–139.

2016

Antywartości translatorskie w prawie, [w:] A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2016, s. 126–129.

Działania faktyczne administracji Unii Europejskiej, [w:] A. Mednis (red.), *Misja publiczna, wspólnota, państwo: studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci profesora Michała Kuleszy*. T. 2, Wrocław 2016, s. 387–395.

Good governance and public administration, [w:] R. Grzeszczak (red.), *Challenges of good governance in the European Union*, Baden-Baden 2016, s. 49–61.

Profesor Jan Boć (1939–2017): wspomnienia, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2016, nr 4, s. 166–172.

Restatements: koncepcja i zastosowanie, [w:] J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016, s. 455–463.

Sieci administracyjne w Unii Europejskiej, [w:] R. Grzeszczak, A. Szczërba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2016, s. 101–112.

2015

Administracja w Unii Europejskiej: podziały i postacie, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. C, AUWr No. 3661, s. 105–113.

Administracyjne zarządzanie informacjami a sieci informacyjne, [w:] Cz. Martysz (red.), *Jawność i jej ograniczenia*. T. 7, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015, s. 145–151.

Prawo, kultura i pluralizm prawny (głos w dyskusji), [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym. V Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2015, s. 393–395.

Styl administrowania. Pojęcia i praktyka, [w:] M. Giełda, R. Raszevska-Skałeczka (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015, s. 171–181.

2014

Dekoncentracja wewnętrzna w Komisji Europejskiej, [w:] I. Lipowicz (red.), *Władza, obywatela, informacja: ku nowemu porządkowi prawnemu. Księga pamiątkowa ku czci profesor Teresy Górczyńskiej*, Warszawa 2014, s. 227–233.

Dobra administracja w prawie Unii Europejskiej, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. 1, Wrocław 2014, s. 665–678.

Niepewność sytuacji prawnej jednostki a funkcje prawa administracyjnego, [w:] A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym. IV Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2014, s. 34–38.

Prawo administracyjne pod rządami anglosaskiej myśli administracyjnej, [w:] A. Błaś, J. Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014, s. 93–102.

Rządy prawa: uwagi o znaczeniu i ewolucji pojęcia, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze = Vroclavs'ko-L'vivs'kij Ūridičnij Zbìrnik” 2014, s. 111–121.

2013

- Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013, ss. 172.
- Agencje europejskie*, [w:] E. Ura, J. Jedynak, S. Pieprzny (red.), *Rola i znaczenie zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 2013, s. 79–97.
- O odpowiedzialności służby publicznej, a zwłaszcza o odpowiedzialności subiektywnej, czyli o poczuciu odpowiedzialności*, [w:] M. Stec, S. Płazak (red.), *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, Warszawa 2013, s. 242–248.
- O pojęciu rozliczalności (accountability) administracji*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl (red.), *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, Warszawa 2013, s. 35–41.
- Prawo administracyjne w przestrzeni globalnej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym. III Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2013, s. 149–170.
- Regulacja przez informację*, [w:] U. Kalina-Prasznik (red.), *Stare dogmaty – nowe wyzwania w prawie i ekonomii*, Warszawa 2013, s. 119–134.

2012

- Arbitralność prawa*, [w:] D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetka (red.), *Kryzys prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 45–49.
- De la théorie de l'administration publique*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Les problèmes théoriques de la science administrative*, Bruxelles–Paris 2012, s. 103–110.
- Dewolucja w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1–2, s. 134–141.
- Globalna administracja i globalne prawo administracyjne: informacja przed władztwem*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i dominium*, Rzeszów 2012, s. 603–607.
- Sądowa kontrola administracji w systemie kontroli działania administracji w Unii Europejskiej*, [w:] I. Lipowicz, Z. Kmiecik (red.), *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich, Materiały nr 75, Warszawa 2012, s. 81–96.
- Specyfika polityki administracyjnej państwa w zakresie ochrony środowiska i jej znaczenie dla modelu organizacji ochrony środowiska*, [w:] E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny (red.), *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska w Polsce i na Słowacji*, Rzeszów 2012, s. 44–47.

2011

- Administracja i prawo administracyjne. Słownik polsko-angielski*, Wrocław 2011, ss. 615.
- Dobra publiczne i prawo administracyjne w dobie globalizacji*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2011, nr 4(25), s. 151–165.
- O rządach prawa*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 54–64.

Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań w angielskim prawie administracyjnym, [w:] Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Pośluszy, J. Stelmasiak (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemyśl–Rzeszów 2011, s. 721–739.

2010

Biurokratyczne załatwianie spraw jako przedmiot skargi powszechnej – uwagi de lege lata i de lege ferenda, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 771–773.

Organizacja i funkcjonowanie policji w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, [w:] E. Ura, S. Pieprzny (red.), *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2010, s. 138–148.

Prawo administracyjne [współautorzy: J. Blicharz, A. Błaś, J. Boć, A. Chajbowicz, A. Cisek, M. Guziński, S. Hojda, J. Jendrośka, J. Jeżewski, K. Kiczka, L. Kieres, J. Korczak, B. Kowalczyk, J. Kremis, P. Lisowski, M. Miemiec, R. Mikowski, K. Nowacki, A. Ostapski, A. Szadok-Bratuń], Wrocław 2010.

Trybunały. Z historii orzecznictwa administracyjnego w Anglii, [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 179–187.

2009

Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009, s. 139–146.

Bezpieczeństwo wewnętrzne: przykład zwalczania zachowań antyspołecznych w Anglii, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wrocław 2009, s. 243–250.

Miejsce i znaczenie soft law w prawie publicznym Unii Europejskiej, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 439–445.

O Profesorze [współautorzy: K. Complak, Z. Kegel, J. Kundera, J. Mielczarek, A. Podpora], [w:] A. Szadok-Bratuń (red.), *Profesora Jana Bocia – styl, słowa, szkoła*, Bielany Wrocławskie 2009, s. 15–21.

Teoria polityki biurokratycznej, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 689–698.

Transparentność w funkcjonowaniu instytucji Unii Europejskiej, [w:] P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 644–649.

Współczesne teorie administracji publicznej, [w:] P. Chmielnicki, A. Dybała (red.), *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 21–38.

2008

- Administracja elektroniczna – koncepcja oraz znaczenie dla funkcjonowania i organizacji administracji publicznej, w tym dla administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Rzeszów 2008, s. 173–178.
- Administracja jako splot umów*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008, s. 161–169.
- Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2008, nr 1(10), s. 5–16.
- Polityka administracyjna w świetle teorii wyboru racjonalnego*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Polityka administracyjna. IV Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Stryków 7–9 września 2008 r.*, Rzeszów 2008, s. 653–672.
- Racjonalność i logika decyzji administracji*, [w:] L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008, s. 271–280.

2007

- Administracja rządowa w warunkach gospodarki rynkowej (z problematyki regulacyjnych działań administracji*, [w:] J. Boć (red.), *35-lecie Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2007, s. 53–72.
- Koncepcja sieci organów administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 207–229.
- Pojęcie administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 12, s. 9–15.
- Prawo administracyjne* [współautorzy: J. Blicharz, A. Błaś, J. Boć, A. Chajbowicz, A. Cisek, M. Guziński, S. Hojda, J. Jendrośka, J. Jeżewski, K. Kiczka, L. Kieres, J. Korczak, B. Kowalczyk, J. Kremis, P. Lisowski, M. Miemiec, R. Mikowski, K. Nowacki, A. Szadok-Bratuń] Wrocław 2007.
- W sprawie nowego wyróżnienia sfery administracji regulacyjnej*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 360–361.

2006

- Administrowanie przez sieć*, [w:] A.M. Sosnowski (red.), *Administracja publiczna – obywatel, społeczeństwo, państwo*, Wrocław 2006, s. 129–135.
- Informacyjne aspekty podejmowania decyzji w organizacjach formalnych*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Biurokracja. III Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Oddział w Rzeszowie, Krynica Zdrój 2–4 czerwca 2006 r.*, Rzeszów 2006, s. 599–608.
- Władza i konflikt w organizacji formalnej*, [w:] E. Ura (red.), *Sprawność działania administracji samorządowej. VII Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej i Zakład Prawa*

Publicznego Wydziału Prawa Uniwersytetu Rzeszowskiego przy współudziale Wyższej Szkoły Humanistyczno-Przyrodniczej w Sandomierzu, Rzeszów 2006, s. 587–594.

2005

Nauka organizacji i zarządzania [współautorzy: A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła], Wrocław 2005, ss. 512.

Europejska przestrzeń administracyjna (zarys problematyki), [w:] Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 78–86.

Proceduralne aspekty podejmowania decyzji w Komisji Europejskiej, [w:] *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej. W 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, „Prawo” 2005, t. CCXCV, AUWr No. 2770, s. 383–395.

Prawo administracyjne [współautorzy: J. Blicharz, A. Błaś, J. Boć, A. Chajbowicz, A. Cisek, M. Guziński, S. Hojda, J. Jendrośka, J. Jeżewski, K. Kiczka, L. Kieres, J. Korczak, B. Kowalczyk, J. Kremis, P. Lisowski, M. Miemiec, R. Mikowski, K. Nowacki, A. Szadok-Bratuń], Wrocław 2005.

Samodzielność wspólnot samorządowych w zmieniającym się państwie, [w:] E. Ura (red.), *Granice samodzielności wspólnot samorządowych. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Baranów Sandomierski 22–25 maja 2005 r.*, Rzeszów 2005, s. 283–287.

Zarządzanie, Wrocław 2005, ss. 632.

2004

Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 23-26 maja 2004 r.*, Rzeszów 2004.

Dekoncentracja wewnętrzna w administracji publicznej, [w:] A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004, s. 298–309.

Dylutacja, Efektywność ekonomiczna, Formularz, Formuła Radbrucha, Klauzula antyabuzyjna, Letaprywacja, Lobbying, Mobbing, Normy tetyczne, Prizonizacja, Toposy prawnicze, Ustawa indemnizacyjna, Wigilantyzm, [w:] J. Boć (red.), *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, Wrocław 2004.

Lobbying w procesach decyzyjnych organów władzy publicznej w świetle standardów międzynarodowych, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Jakość administracji publicznej. Międzynarodowa konferencja naukowa, Cedzyna k. Kielc, 24-26 września 2004 r.*, Rzeszów 2004, s. 432–439.

Prakseologiczne przesłanki sprawności egzekucji administracyjnej, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 50–56.

Prawo administracyjne [współautorzy: J. Blicharz, A. Błaś, J. Boć, A. Chajbowicz, A. Cisek, M. Guziński, J. Jendrośka, J. Jeżewski, L. Kieres, J. Korczak, B. Kowalczyk, J. Kremis, P. Lisowski, M. Miemiec, K. Nowacki, A. Szadok-Bratuń], Wrocław 2004.

2003

Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management, [w:] *Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku” 2003, nr 23, s. 28–46.

Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji, Wrocław 2003, ss. 180.

Justice as a purpose of business: A stakeholder theory of a modern business corporation, [w:] Olszewski (red.), *Gospodarka narodowa i przedsiębiorstwa na początku XXI wieku*, Wrocław 2003, s. 165–171.

Techniki decyzyjne i organizatorskie, wyd. 2 poprawione i poszerzone, Wrocław 2003, ss. 273.

Zasady dobrej administracji, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Warszawa–Dębe 23–25 września 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 598–615.

2002

Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Propozycja metodologii badań, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002, s. 397–413.

Informacyjne instrumenty działania administracji publicznej, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Cisna 2–4 czerwca 2002 r.*, Rzeszów 2002, s. 487–518.

2001

Organizacyjno-prawne aspekty podejmowania decyzji w zarządzaniu, „Forum Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości” 2001, t. III, z. 1, s. 75–121.

2000

Management. Tezaurusz kierownictwa, Wrocław 2000, ss. 540.

Odesłania i normy pozaprawne stosowane przez administrację publiczną, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne, podręcznik akademicki*, Wrocław 2000, s. 104–110.

Prawo administracyjne [współautorzy: J. Blicharz, A. Błaś, J. Boć, A. Chajbowicz, A. Cisek, M. Guziński, S. Hojda, J. Jendrońska, J. Jeżewski, L. Kieres, J. Kremis, P. Lisowski, M. Miemiec, A. Szadok-Bratuń], Wrocław 2000.

Techniki decyzyjne i organizatorskie, Wrocław 2000, ss. 247.

1999

Teoria oczekiwania (z problematyki motywowania w organizacji), [w:] A. Błaś (red.), *Współczesne problemy administracji publicznej i prawa administracyjnego*, Wrocław–Poznań 1999, s. 63–67.

W Anglii, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999, s. 17–73.

W Holandii, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999, s. 219–251.

1998

Prawo administracyjne [współautorzy: J. Blicharz, A. Błaś, J. Boć, A. Chajbowicz, A. Cisek, M. Guziński, S. Hojda, J. Jendrośka, J. Jeżewski, L. Kieres, J. Kremis, P. Lisowski, M. Miemiec, A. Szadok-Bratuń], Wrocław 1998.

Spółka kapitałowa (korporacja) w USA, „Roczniki Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu we Wrocławiu” 1998, t. I, s. 25–28.

Zarządzanie strategiczne. Pojęcia i koncepcje, Wrocław 1998, ss. 260.

1997

Decydowanie w zarządzaniu. Problemy, metody, techniki, Wrocław 1997, ss. 138.

Delegowanie w organizacji, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. XXXVIII, AUWr No. 2018, s. 247–254.

Prawo administracyjne [współautorzy: J. Blicharz, A. Błaś, J. Boć, A. Chajbowicz, A. Cisek, M. Guziński, S. Hojda, J. Jendrośka, J. Jeżewski, L. Kieres, J. Kremis, P. Lisowski, M. Miemiec, A. Szadok-Bratuń], Wrocław 1997.

1996

Aktualne zagadnienia współpracy komunalnej w Holandii, „Przegląd Prawa i Administracji” 1996, t. XXXV, AUWr No. 1871, s. 154–161.

Municipality in Poland, Posiedzenie Grupy Roboczej 52. Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy: Regionalizacja w Europie Centralnej i Wschodniej, Wrocław 16–17 września 1996 r., maszynopis, ss. 11.

Prawo miejscowe w Anglii, „Prawo” 1996, t. CCLIII, AUWr No. 1900, s. 93–99.

Secondary Economics and Business Education in Poland, [w:] *Secondary Economics and Business Education. New Developments in the United Kingdom, the United States and Other Nations*, Londyn 1996, s. 135–139.

1994

Council-tax. Nowy podatek lokalny w Anglii, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 6, s. 77–80.

Nowy podatek od nieruchomości w Anglii (w związku z propozycją reformy finansów komunalnych w Polsce), „Poradnik Samorządowy” 1994, nr 3(95), s. 163–169.

Supervision of Municipalities in Poland, Międzynarodowy Kongres Amministrazioni Centrali Ed Enti Locali Confronti Tra Est Ed Ovest Europeo, Trieste 26–28 maja 1994 r., maszynopis, ss. 9.

1993

Oświata i administracja oświatowa w Holandii (wybrane zagadnienia), „Poradnik Samorządowy” 1993, nr 2(94), s. 118–124.

Oświata w Anglii, „Poradnik Samorządowy” 1993, nr 2(94), s. 125–129.

Samorząd angielski: Jak rządzią w Brighton?, „Wspólnota” 1993, nr 42, s. 11.

1992

Niektóre rozwiązania prawne funkcjonowania samorządu lokalnego w Holandii, „Poradnik Samorządowy” 1992, nr 1, s. 129–135.

Niektóre tendencje i kierunki zmian w holenderskim samorządzie terytorialnym, „Wspólnota” 1992, nr 14, s. 16.

1990

Racjonalność i prawo, „Przegląd Prawa i Administracji” 1990, t. XXVI, AUWr No. 1093, s. 19–26.

1989

Procesy decyzyjne w administracji (z problematyki rzeczywistych mechanizmów decyzyjnych), „Administracja. Zeszyty Naukowe Centrum Podyplomowego Kształcenia Pracowników Administracji Państwowej” 1989, R. III, nr 1(5), s. 97–104.

1988

Z rodowodu pewnej koncepcji, „Prawo” 1988, t. CLIII, AUWr No. 922, s. 193–200.

1985

Prakseologiczne zasady nauki administracji a normy prawne, „Prawo” 1985, t. CXLIII, AUWr No. 857, s. 315–321.

Zasady współżycia społecznego i zasady nauki administracji jako pozaprawne determinanty działań administracji, „Prawo” 1985, t. CXII, AUWr No. 648, s. 21–30.

1984

Odesłania do zasad prakseologicznych w prawie administracyjnym, „Prawo” 1984, t. CXXVII, AUWr No. 763, s. 148.

1983

Prawne sposoby regulacji organizacji administracji, „Organizacja – Metody – Technika” 1983, nr 4, s. 13–17.

1982

Zasady ogólne prawa administracyjnego o charakterze prakseologicznym, „Prakseologia” 1982, nr 1–2, s. 71–90.

1981

Podjęmowanie działań wewnętrznych na podstawie zasad prakseologicznych, [w:] *Kryteria prawidłowości działań wewnętrznych administracji (referaty na konferencję naukową – Karpacz 1981)*, Wrocław 1981, s. 47–60.

1980

Nauki ergologiczne w programach studiów administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego [współautor: A. Pakuła], „Organizacja – Metody – Technika” 1980, nr 3, s. 12–15.

1979

Uwagi o związkach nauki prawa administracyjnego i nauki organizacji, [w:] *Materiały z Ogólnopolskiego Zjazdu Administratywistów w Puławach 5–8 VI 1979*, Lublin 1979, s. 234–240.

Publikacje redakcyjne

Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej [współredaktor: B. Kowalczyk], Warszawa 2017, ss. 479.

Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi, Wrocław 2009, ss. 844.

Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego. XII Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów, Warszawa 2022, ss. 436.

Tłumaczenia

James Groen, *Podział władzy w Kanadzie*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7–8, s. 134–143.

John McEldowney, *Sądy i zasady dobrej administracji*, [w:] K. Nowacki (red.), *Problemy prawa angielskiego i europejskiego oraz reformy w Europie Środkowej (Polska, Węgry)*, „Prawo” 2000, t. CCLXXII, AUWr No. 2244, s. 343–359.

Jos C.N. Raadschelders, *Historia administracji – przedmiot, znaczenie i przydatność*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1995, t. XXXIII, AUWr No. 1769, s. 15–29.

CZĘŚĆ PIERWSZA

Spotkania akademickie

Konferencje jako miejsce spotkań w nauce prawa administracyjnego

1. Konferencje naukowe wydawały się odwiecznym sposobem spotkania w naukach prawnych, prezentowania i ucierania poglądów naukowych¹, stanowiły równocześnie od lat element integracji środowiska naukowego, które komunikowało się w gruncie rzeczy na trzy sposoby: przez publikację i konferencje oraz wyjazdy badawcze. W nauce prawa szczególną rolę odgrywały zawsze zjazdy katedr, w tym katedr prawa administracyjnego². Nie w każdym kraju były to zjazdy katedr prawa – przykładowo w obszarze niemieckojęzycznym taką rolę pełnią zjazdy Stowarzyszenia Niemieckich Nauczycieli Prawa Państwowego (VDStRL), obejmujące także wykładowców z Austrii i Szwajcarii.

Zwłaszcza w państwie takim jak Polska, w którym przepływ idei i ludzi został na lata w sztuczny sposób zahamowany przez problemy ustrojowe i systemowe – najpierw paszportowe, a potem mieszkaniowe – w wykształconym u nas systemie mamy do czynienia z kształceniem się i pozostawaniem zasadniczo w jednej uczelni, w której pokonuje się kolejne szczeble kariery naukowej³. Takie zjawisko jest czasem niezrozumiałe w Europie Zachodniej i Stanach Zjednoczonych, ale powszechne w krajach Europy Środkowej i Wschodniej; to jedna z niewielu pozostałych – mimo zmian ustrojowych – różnic kulturowych.

Skoro jednak pozostajemy – często nawet przez całe życie naukowe – w tym samym środowisku, na jednym wydziale, wśród tych samych kolegów, którzy poprzednio byli czasem naszymi profesorami, sprawą palącą dla rozwoju własnego i całej jednostki badawczej, obok poznania literatury, doktryny, stanu badań w naukach prawnych, staje się spotkanie „innego”: poglądu, spojrzenia

* Prof. dr hab., Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; ORCID: 0000-0001-6794-6683.

¹ J. Edelman, *Report Points to the Future of Academic Conferences*, <https://www.diverseeducation.com/reports-data/article/15544648/report-points-to-the-future-of-academic-conferences> [dostęp: 14.07.2024].

² D. Ziółkowski, *Zjazdy katedr prawa administracyjnego w latach 1950–2018*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018, s. 13 i n.

³ K. Cyran, B. Przywara, *Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania kariery naukowej w Polsce*, [w:] S. Waltoś, A. Rozmus (red.), *Kariera naukowa w Polsce. Warunki prawne, społeczne i ekonomiczne*, Warszawa 2012, s. 177 i n.

na poszczególne zagadnienia, wreszcie innej osoby. Oprócz publikacji, konferencji, trzecim sposobem zapewnienia „krążenia” idei i odnowy intelektualnej są długie staże naukowe – roczne, dwuletnie. O ile w poprzednim ustroju takie wyjazdy były pożądanym, choć trudno osiągalnym (również ze względu na dysproporcję stypendium i regularnego wynagrodzenia na uczelni lub w pracy dodatkowej), pozwalając na oderwanie się od dotychczasowych zajęć i otrzymanie urlopu bezpłatnego na uczelni, o tyle w miarę zaostrzania się warunków konkurencji uniwersyteckiej i zatrudnienia takie wyjazdy stały się trudniejsze, zwłaszcza w mniejszych uczelniach. Właściwie jeszcze tylko stypendia Fulbrighta i A. Humboldta zapewniają wystarczający standard i kompleksową opiekę uwzględniającą również potrzeby członków rodziny. Równocześnie jednak liczba miejsc np. na stypendiach w ramach Fundacji im. Aleksandra Humboldta dla krajów naszego regionu z każdym rokiem ulegała zmniejszeniu⁴.

2. Oprócz spotkań z osobistościami nauki, szukaniem patronów naukowych i mistrzów, ważnym i dla wszystkich zrozumiałym powodem dłuższych pobyków naukowych był przecież dostęp do literatury, często praktycznie niedostępnej w Polsce. Dłuższe pobyty w renomowanych bibliotekach stanowiły wystarczający powód do oderwania się od rutynowej pracy uniwersyteckiej.

W ciągu kilkunastu lat ten ustabilizowany świat publikacji, konferencji i staży naukowych, wśród których szczególnie, ważne miejsce zajmowały konferencje jubileuszowe, związane z wydaniem ksiąg jubileuszowych i pamiątkowych, uległ całkowitej przebudowie.

Po pierwsze dostęp do literatury, łącznie z Biblioteką Kongresu USA i innymi światowymi bibliotekami w związku z postępującą cyfryzacją przestał być problemem; stał się rutyną w korzystaniu ze źródła. Bariery finansową dla mniejszych uczelni stało się z kolei wykupienie dostępu do renomowanych, a silnie sprofilowanych zbiorów.

Po drugie – w związku z deprecjacją pod względem płacowym pracy w szkole wyższej, trudnościami w uzyskaniu etatu dla młodszej kadry naukowej, coraz częściej praca na uczelni jest po prostu zajęciem dodatkowym. Rezygnacja na rzecz uczelni z zatrudnienia głównego pod względem materialnym staje się dla młodszych pokoleń badaczy coraz trudniejsza.

Paradoksalnie w latach PRL niezwykle rzadkie były wyjazdy studenckie (poza zorganizowanymi wycieczkami), a częstsze wyjazdy młodej kadry oraz dłuższe stypendia. Obecnie, w związku z systemem Erasmus i Erasmus+, na-

⁴ Por. strona Fundacji A. Humboldta, <https://www.humboldt-foundation.de/> [dostęp: 14.07.2024].

ukowo, mając szansę na pobyt na zagranicznej uczelni, podróżuje o wiele więcej studentów niż kiedyś. Erasmus dla pracowników naukowych stał się jednak mniej rozpowszechniony niż sądzono na początku, przede wszystkim ze względu na trudności z zastępstwem na uczelni i niezbyt wysokim wynagrodzeniem. Nadzieja na to, że pobyt dydaktyczny na obcej uczelni spowoduje automatycznie wejście w środowisko naukowe danego wydziału czy katedry, okazuje się przy tym często iluzoryczna.

Efektywną metodą umiędzynarodowienia – na które, paradoksalnie, kładzie się ogromny nacisk podczas oceny uczelni oraz oceny dorobku naukowego danej osoby – staje się udział w międzynarodowych projektach badawczych. To one dają także rzeczywistą wspólnotę badawczą i owe, tak ważne, „spotkanie z innym”. Wiadomo jednak powszechnie, jak trudno uzyskać granty Unii Europejskiej, np. z programu Horizon oraz innych międzynarodowych, nowych projektów badawczych dla nauk prawnych. Dotyczy to również grantów NCN. Nowe pokolenie pracowników naukowych jest w stanie podjąć i podejmuje często bilateralną współpracę naukową, w tym przypadku jednak podstawową barierą staje się brak możliwości wniesienia przez uczelnię polską wkładu własnego, zwłaszcza jest to problem dla mniejszych ośrodków, choć może nie dla największych uniwersytetów badawczych. Zupełnie inaczej rysuje się oczywiście perspektywa finansowa i codzienność tej współpracy w przypadku nauk ścisłych.

W tej sytuacji konferencje naukowe, zwłaszcza konferencje międzynarodowe, stają się prawdziwą możliwością wielowymiarowego spotkania. Wśród konferencji wyróżniamy konferencje o szczególnym charakterze, do których należą zjazdy katedr nauki prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego, prawa gospodarczego i ostatnio także nauki administracji, konferencje monotematyczne i konferencje wielotematyczne, konferencje międzynarodowe, stanowiące kontynuację stałej współpracy; w przypadku nauki prawa administracyjnego jest to przede wszystkim kontynuowane od wielu lat polsko-niemieckie kolokwium administratywistów. Szczególne miejsce zajmują, jak wspomniano wyżej, konferencje rocznicowe i jubileuszowe wybitnych osób ze środowiska naukowego, a także konferencje rocznicowe, np. związane z kolejnymi rocznicami odrodzenia samorządu terytorialnego. Nowym rodzajem konferencji są powtarzalne konferencje nowo tworzonych sieci naukowych. Sieć naukowa to nowa forma współpracy poszczególnych placówek naukowych o „bezinteresownym” charakterze, to znaczy niezwiązanych wyłącznie z konkretnym grantem i z uzyskaniem środków na kontakty tego typu. Dzięki nowym technologiom sieci naukowe nie wymagają specjalnych środków finansowych, jednakże ich żywe, aktywne funkcjonowanie wymaga okresowych

konferencji wirtualnych lub przeprowadzonych w świecie rzeczywistym. Stanowi to naturalne uwieńczenie działalności sieci naukowej⁵.

W każdej z tych konferencji wielką rolę odgrywają nie tylko bezpośredni, niezwykle ważni organizatorzy, ale i osoby integrujące środowisko, realizujące ducha i materię spotkania; w przypadku naszej dyscypliny – prawa administracyjnego i nauki administracji – taką szczególną rolę odgrywał i odgrywa Profesor Jerzy Supernat.

Współcześnie wiele mówi się o tak zwanym miękkim przywództwie, *soft power*. Można stwierdzić, że właśnie wytyczanie pewnych linii, sprawowanie miękkiego przywództwa przez nadawanie kierunku naukowemu planom, osobiste rozmowy, dokumentację fotograficzną, indywidualne rozważanie wariantów kariery naukowej dzieje się właśnie podczas dużych konferencji naukowych. Przywództwo stanowiło także – jak należy sądzić nieprzypadkowo – przedmiot refleksji naukowej Jerzego Supernata⁶.

Środowisko nauk prawnych, ze względu na charakter badań, jest oczywiście dość rozproszone; mimo stałego nawoływania do intensyfikacji badań zespołowych – inaczej niż w naukach ścisłych – zespoły te nie są koniecznością wynikającą z samej istoty badań. Odmienny charakter mają konferencje interdyscyplinarne. Spotkania mające miejsce w trakcie takich konferencji przynoszą nowe impulsy badawcze i pozwalają zorientować się w postępach badań w naukach sąsiednich, przy czym interdyscyplinarność dotyczy zarówno innych dyscyplin w dziedzinie nauk społecznych, jak i tych, które, jak w przypadku konferencji prawno-informatycznych, łączą niezbędną refleksję z różnych dziedzin, konieczną ze względu na błyskawiczny postęp transformacji cyfrowej⁷.

Każda z tych konferencji ma swoją specyfikę właśnie jako spotkanie; pamiętajmy, że wynalezienie szczepionek mRNA i metody CRISPR/Cas „zawdzięczamy” pierwotnie wymianie myśli przy kawie⁸ naukowców z Europy i Stanów Zjednoczonych. Była to sytuacja, w której nawiązali kontakt „żywi” ludzie, opo-

⁵ Porównaj np. Ogólnopolska Sieć Naukowa „Wykluczenie Społeczne – Solidarność Społeczna”.

⁶ J. Supernat, *Zewnętrzne i wewnętrzne problemy samorządu terytorialnego w świetle aktualnych wyzwań oraz ich możliwe rozwiązania*, [w:] I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego*, t. 3, *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, Warszawa 2023, s. 783 i n.

⁷ K. Hauss, *What are the social and scientific benefits of participating at academic conferences? Insights from a survey among doctoral students and postdocs in Germany* *scientific benefits of participating at academic conferences? Insights from a survey among doctoral students and postdocs in Germany*, <https://academic.oup.com/rev/article/30/1/1/5897675> [dostęp: 14.07.2024].

⁸ J.A. Doudna, S.H. Sternberg, *Edycja genów. Władza nad ewolucją*, Warszawa 2018, s. 199. Chodzi o spotkanie Jennifer Doudna i Emmanuelle Charpentier z 2011 r. i podjęcie współpracy w 2012 r.

wiadając o swojej pracy, również niezwiązanej bezpośrednio z tematem danej konferencji. Jak pisze w cytowanym fragmencie Doudna: nic nie zastąpi możliwości przebywania w tej samej przestrzeni, wzajemnego obserwowania swoich reakcji na wysuwane argumenty, wymieniania się pomysłami i dyskutowania o nich twarzą w twarz.

Stała ofensywa konferencji wirtualnych pozwala przełamać barierę dostępu do grona uczonych, zwłaszcza w przypadku konferencji międzynarodowych, ponieważ obniża koszty i dopuszcza do życia naukowego również osoby, które nie mogłyby sobie pozwolić na wzięcie w nich udziału ze względu na trudne sfinansowanie – niekiedy dalekich – podróży i niezbędnego zakwaterowania. Jednakże nic nie zastąpi bezpośredniego spotkania ludzi ze sobą, wspólnego przebywania nie tylko w trakcie referatów i dyskusji – tutaj także konferencje naukowe w Polsce i za granicą mają swoje wieloletnie rytuały – ale także w przerwach po zakończeniu sesji, w programie towarzyszącym. Wszystko to prowadzi bowiem do spotkania i poznawania się ludzi na co dzień bardzo oddalonych.

Czy konferencje naukowe mają więc już swój ustabilizowany kształt i poza zagrożeniem w postaci ofensywy konferencji wirtualnych nie mamy tu żadnych problemów? Trudno to stwierdzić.

Do podstawowych deficytów konferencji naukowych podważających stopniowo ich rolę jako centralnego miejsca spotkań można zaliczyć:

- a) po pierwsze brak należytego uznania udziału w takiej konferencji również bez referatu (bierny udział), w punktowaniu działalności naukowej i dorobku dla młodych pracowników naukowych. Wartościowy jest przecież na początku drogi naukowej już sam udział w spotkaniu, wysłuchanie referatów, nawiązanie kontaktów. Jeżeli jednak udział ten nie znajduje odbicia w ocenie naukowej, siłą rzeczy na plan pierwszy pracy naukowej wysuwają się inne formy;
- b) po drugie zbyt silny nacisk na umiędzynarodowienie i egzekwowanie sztywnych kryteriów w tym zakresie, co może sprzyjać tworzeniu „pozornych” konferencji międzynarodowych, w których udział podmiotów zagranicznych ma jedynie doprowadzić do ich wyższej oceny punktowej, jeżeli środowisko – zwłaszcza w naukach prawnych, gdzie badania prawnoporównawcze nie są zawsze oczywiste – jest poddawane silnej presji w tym zakresie. Może to skończyć się pozornością takich kontaktów i przynieść obniżenie rangi oceny działalności naukowej i samej działalności naukowej w Polsce;
- c) po trzecie eksplozja kosztów podróży i zakwaterowania m.in. ze względu na zwyczaję cen energii i postępującą inflację. To sprawiło, że wyjazd na konferencję, nie tylko dla młodszych pracowników naukowych, staje się coraz mniej osiągalny; skoro wyjazdy na konferencje naukowe są tak

wartościowym elementem modelu kariery naukowej, należy zmierzać do ich utrzymania. Sytuacja, w której niektóre spośród wydziałów prawa nie tylko nie pokrywają kosztów pobytu czy podróży, ale wręcz oczekują wzięcia urlopu na czas konferencji, traktując to jako prywatną działalność pracownika naukowego, odcina zwłaszcza młodszym pracownikom naukowym możliwość udziału w takich konferencjach.

Odpowiedzią na zarzuty związane z niedostatkami finansowania jest zwykle stwierdzenie, że koszty konferencji powinny być pokrywane z grantów i projektów; skoro jednak wiadomo, że pozyskiwanie takich środków (ze względu na systemowy kryzys⁹ takiej instytucji jak np. NCBiR) było dla wielu naukowców niemożliwe, należy zastanowić się nad poważnym przemodelowaniem zarówno samych konferencji, w tym „znalezieniem” ich trybu ekonomicznego, po to, aby nie zostały one w całości (poza nielicznymi konferencjami elitarnymi, często o długotrwałej historii) zastąpione przez spotkania wirtualne.

- d) Kolejnym deficytem dotyczącym konferencji naukowych i bezpośrednio wpływającym na problem finansowania i swoistej inflacji konferencji pozostaje kwestia ich ewaluacji albo wręcz – jak postuluje się w literaturze – wprowadzenia jednolitego miernika wartości konferencji podobnego do impact factor dla publikacji. Po raz pierwszy taki system ewaluacji i wprowadzenia jednolitego miernika CIF zaproponowano dla konferencji medycznych, w których stosunkowo precyzyjnie można odnieść późniejsze publikacje w recenzowanych, poważnych czasopismach do wartości samej konferencji. W przypadku konferencji prawniczych sprawa nie wydaje się tak prosta, sama jednak myśl stworzenia swoistego rankingu konferencji dla uchronienia się przed komercyjnymi (w złym tego słowa znaczeniu), a raczej „drapieżnymi” organizatorami konferencjami jest cenna. Podobnie jak oni istnieją drapieżni wydawcy publikacji pokonferencyjnych, co stanowi aktualnie poważne wyzwanie dla całego środowiska naukowego¹⁰.

3. Jednym z problemów nauki polskiej jest kłopot z promocją i popularyzacją nauki. Nie wykształciła się w Polsce poważna, pokaźna liczebnie grupa dziennikarzy, którzy całą swoją działalność wiążą z upowszechnianiem nauki.

⁹ Por. wyniki kontroli NIK w NCBiR w 2023 r., *NCBR – miliardy rozdane, innowacyjności brak*, <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/konkursy-ncbr.html> [dostęp: 28.08.2024].

¹⁰ E. Soehn, *The future of the scientific conference. Researchers are redefining twenty-first-century conferences at which delegates set the agenda*, „Nature”, 19 December 2018, <https://www.nature.com/articles/d41586-018-07779-y> [dostęp: 14.07.2024].

Nie ma podmiotów płacących za takie jakościowe dziennikarstwo. Z kolei brak popularyzacji nauki otwiera drogę do kryzysu zaufania do niej, popularności teorii spiskowych i dezinformacji. Promowanie publikacji jest zawsze trudniejsze, natomiast idealną formą do szerszego zainteresowania nauką i spotkania nauki z praktyką są właśnie konferencje. Unikalnym wyjątkiem są festiwale nauki czy imprezy typu *Science Week*. Przykładowo zapraszanie praktyków samorządowych, konferencje prowadzone wspólnie z samorządowymi kolegiami odwoławczymi, sędziami i pracownikami administracji publicznej stanowią wartościowe forum wymiany wzajemnych impulsów, a z drugiej strony są bezcenną formą popularyzacji nauki¹¹.

Dotychczas dylemat sformułowany wyżej rozwiązywano przez sponsoring konferencji. Może to być jednak droga do pozyskiwania nadmiernego wpływu w naukach prawnych przez podmioty lobbystyczne, wielkie kancelarie, a największe mogą wręcz wpływać na postrzeganie, ranking ważności tematów badawczych. W Polsce nie wykształcił się zwyczaj finansowego wpływu na katedry prawa przez fundowanie ich przez wielkie podmioty gospodarcze. Sponsor konferencji staje się jednak nie tylko coraz trudniej osiągalny. Wydaje się, że może on z jednej strony także nadmiernie wpływać na wolność nauki poprzez utworzenie puli środków, z której można byłoby odrębnie ubiegać się o pokrycie kosztów udziału w konferencji, z drugiej strony swoiste samoograniczenie się środowiska w imię zachowania niezależności jest niezbędne, choć coraz trudniejsze.

Poszukiwanie usytuowania konferencji w mniej popularnych miejscowościach, z niższymi kosztami hotelowymi, wydaje się właściwą drogą na przyszłość. Interesująca jest także utrwalona od wielu lat zwyczajowa struktura konferencji: jej uroczyste otwarcie z udziałem partnerów społecznych, reprezentantów administracji lub sądownictwa, a także władz uczelni, potem kolejne referaty, dyskusje panelowe i warsztaty; dopiero ostatni element – warsztaty – stanowią realne wzbogacenie tradycyjnego programu. Interesujące jest także stopniowe poszukiwanie formuły – np. hybrydowej – która pozwoliłaby uczestnikom wziąć w nich udział z referatem, z czego pracownicy naukowcy są rozliczani, a co często stanowi warunek finansowania konferencji dla młodszych pracowników naukowych.

¹¹ Konferencje UJ pod kierunkiem prof. M. Steca: zob. przykładowo nast. publikacje: M. Stec, M. Mączyński (red.), *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszczalność i granice jej prowadzenia*, Warszawa 2016; M. Stec, S. Płażek (red.), *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017; M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, Warszawa 2019; *eidem* (red.), *Prawo do dobrego samorządu w kontekście realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2021.

W przypadku konferencji nauki prawa administracyjnego tą nowatorską formułą staje się ostatnio panel profesorski, w czasie którego starsi profesowie wyrażają swoje poglądy w krótkiej, aktywnie moderowanej dyskusji, natomiast podstawowe referaty pozostawia się młodszym profesorom i adiunktom. Podczas konferencji próbowano także nowych formuł typu „burzy mózgów”, nie przyjęły się one jednak w sposób tak oczywisty w środowisku prawa administracyjnego. Wydaje się, że nie jest celowe poszukiwanie tu nowości za wszelką cenę; pewien uzasadniony konserwatyzm formalny konferencji prawa administracyjnego tworzy dobre warunki ramowe do stopniowego ucierania się poglądów. Ten formalizm stanowi także ochronę przed bezceremonialnością dyskusji, agresją werbalną, naruszeniem elementarnej kultury dyskusowania. W czasach bardzo głębokiej polaryzacji społecznej jest to pożądane – sztywność scenariusza paradoksalnie daje uczestnikom pewne poczucie bezpieczeństwa.

Odformalizowanie konferencji w sposób całkowity mogłoby sprzyjać także obaleniu barier typu *firewall* wobec debaty politycznej, a to nie byłoby właściwe z punktu widzenia zachowania obiektywności naukowej. Porządek konferencji ma swój rytm i dynamikę, a konferencje seryjne pewne zwyczaje i własną kulturę organizacji, jak wskazuje w przeglądzie konferencji – zjazdu katedr prawa administracyjnego w latach 1950–2018 Dawid Ziółkowski¹². Próbowano wielu wariantów wzbogacenia konferencji: z udziałem międzynarodowym i odrębnym panelem w języku angielskim, z większym udziałem praktyki oraz takich, w których proponowano w ramach jednej sesji tylko jeden referat, a następnie prowadzono ogólną dyskusję. Mieliśmy także konferencje transgraniczne. Charakterystyczne jest organizowanie zjazdów katedr prawa administracyjnego przez uczelnie publiczne, mimo stałej już obecności uczelni niepublicznych w życiu akademickim.

W Polsce nie wykształciły się takie konferencje w nauce prawa, które również – w sposób niemal formalny – przyjmują młodych pracowników naukowych do środowiska. Tak dzieje się w przypadku Stowarzyszenia Niemieckich Nauczycieli Prawa Państwowego, jednakże nasze kluczowe konferencje mają także swój nieoficjalny ranking. Czy należy walczyć z jego nieoficjalnością i dążyć do wprowadzenia oficjalnego rankingu konferencji za pomocą miernika CIF?

To bardzo sporna kwestia; wydaje się, że warto wprowadzić jednak do dyskusji problem mierzalności rezultatów konferencji oraz ewentualnego pojęcia „jakościowej konferencji” (podobnie jak jakościowego dziennikarstwa) i zapewnienia pierwszeństwa udziału po doktoracie w takich konferencjach. Nie-

¹² D. Ziółkowski, *op. cit.*, por. przypis 2.

wątpliwie najpilniejsze jest uznanie roli konferencji i edukacyjnego wymiaru udziału w nich dla młodszych pracowników naukowych, przyznawanie punktów – nawet w najskromniejszej liczbie – także za udział w konferencjach, na których nie dochodzi do prezentacji referatu; jest sprawą pilną pewna odnowa w tym zakresie.

Przyjrzyjmy się naukom ścisłym i medycznym – temu, do czego doprowadziło bezwzględne egzekwowanie wystąpienia na konferencji jako warunku jej sfinansowania. Zaczęły się – nie tylko oczywiście z tej przyczyny – mnożyć referaty z bardzo wieloma autorami po to, aby każdy z nich mógł zaprezentować swoją część. W nauce prawa administracyjnego prawie nie mamy jeszcze do czynienia z referatami, w których byłoby pięciu czy sześciu autorów. Brak jednak wykształconych mierników oceny konferencji naukowej może z czasem do tego zjawiska doprowadzić.

Należy kolejno postawić pytanie, jakie jeszcze elementy mogłyby pomóc w zachowaniu i wzmocnieniu charakteru spotkania w celu odnowy intelektualnej, zwiększenia elementu integracji związanego z konferencją. Odpowiedź na to pytanie powinna być połączona z głęboką refleksją nad dotychczasowymi zmianami ustawowymi ustawy o szkolnictwie wyższym i nauce z 2018 r. Można patrzeć dzisiaj na ówczesne zmiany jako na niezbyt udaną próbę wymuszenia na środowisku naukowym większej efektywności metodami administracyjnymi dość prosto rozumianego „zarządzania przez bodźce”. Po prawie sześciu latach można już odpowiedzieć na pytanie, czy podstawowe filary tej zmiany obejmujące intensyfikację częstotliwości i rodzajów sprawozdań, próbę wprowadzenia do rad uczelni osób z otoczenia społeczno-gospodarczego, zmieniony system oceny i poprawione finansowanie tylko niektórych szkół wyższych odniosły sukces¹³.

Nie jest celem niniejszego opracowania refleksja nad całością tej problematyki, należy jednak także postawić pytania, po pierwsze, czy wyróżnienie uczelni badawczych nie powinno wiązać się ze zwiększonymi obowiązkami w sprawie organizowania „wiodących” i dostępnych finansowo konferencji, skoro uczelnie te mają pewne uprzywilejowanie pod względem finansowania; po drugie – jeżeli konferencje stanowią uznany sposób upowszechnienia innowacji, są także pewnym środkiem zastępczym w związku z relatywnie niewielką mobilnością środowiska naukowego w Polsce – czy udział w nich nie powinien być finansowanym przez uczelnię obowiązkiem w rozwoju naukowym, a nie przywilejem?

¹³ Bliżej piszę o tym w: I. Lipowicz, *Ewolucja postrzegania statusu ustrojowego uniwersytetu na tle poglądów Tadeusza Bigi*, „Prawo” 2021, t. CCCXXXIII, AUWr No. 4058, s. 347–363.

Główny nacisk w ocenie kładziony jest obecnie na umiędzynarodowienie – czy nie staje się ono czasami celem samym w sobie? Postrzegamy bowiem każdy element umiędzynarodowienia jako z założenia pozytywny, tymczasem należałoby zwrócić uwagę na integralny rozwój młodej kadry naukowej, bez drenażu mózgów. Wielką bolączką polskiej nauki, w mniejszym stopniu na razie dotkliwą w naukach prawnych, jest opuszczanie kraju przez najzdolniejszych absolwentów i młodych pracowników naukowych. Jeżeli chcemy zatrzymać w przyszłości najlepsze kadry i wychować najlepszych profesorów, rzeczą wielkiej wagi jest nie tyle wczesne „wypychanie” ich za granicę, ale zapewnienie równowagi również w krajowych kontaktach naukowych. Budowanie szkoły, środowiska, jak to widzimy np. we Wrocławiu od czasów profesora Franciszka Longchamps, wymaga wielu lat starań. Prowadzimy pod tym względem w Polsce politykę autodestrukcyjną, przygotowujemy młodych ludzi tylko do kariery międzynarodowej, dopiero kariera międzynarodowa jest postrzegana często jako sukces, ale nie kreujemy odpowiednio wcześniej ich przywiązania do macierzystej uczelni po to, aby po pewnym okresie wrócili do kraju i sami budowali tu ośrodki o międzynarodowym znaczeniu. Jest charakterystyczne, jak wielu stypendystów Fundacji im. Aleksandra Humboldta, mimo ogromnej różnicy w wynagrodzeniach i lukratywnych propozycji za granicą, wracało do kraju i uczestniczyło w jego demokratycznej odbudowie i inicjowaniu procesów reform. Tego nastroju ofiarności i związania z własną uczelnią, efektywnej misji promocji nauki polskiej – z perspektywą powrotu – obecnie bardzo potrzebujemy. Aby wzmocnić podobne działania, potrzeba układu odniesienia: młody pracownik naukowy powinien znaleźć uznanie w swoim środowisku na konferencji ogólnopolskiej, powinien móc zaprezentować tam swoje osiągnięcie nie tylko w sposób wirtualny podczas konferencji.

Tam, gdzie człowiek jest bezpośrednio konfrontowany z dyskusją i pytaniami z sali, trudniej również przedłożyć nieuczciwym osobom, które mogą znaleźć się w każdym środowisku, tekst „wyprodukowany” przez sztuczną inteligencję. Będzie to w najbliższej przyszłości poważnym problemem dla organizatorów konferencji wirtualnych, w których liczy się tylko prezentacja, publikacja, poster.

W bezpośredniej konfrontacji, w dyskusji, znajomość tematu i umiejętność dobierania argumentów pozwala (jeszcze) odróżnić tych, którzy „wyprodukowali” swoje teksty przy użyciu nowych technologii, a nie tylko korzystali z niej pomocniczo, oraz tych, którzy w sposób autentyczny dysponują głęboką wiedzą i mogą z niej korzystać również podczas nieformalnej dyskusji w przerwach konferencji: to nowy, nieoczekiwany aspekt konferencji naukowych w najbliższej przyszłości.

Podsumowując: konferencje odgrywają ogromną rolę w nauce prawa administracyjnego; stanowią nadal miejsce spotkań pokoleń naukowych i wymiany poglądów, ucierania się wspólnej opinii doktryny. Ich nieodłącznym wzbogaceniem stały się konferencje wirtualne oraz konferencje hybrydowe, nic jednak nie zastąpi konferencji naukowej pozostającej w centrum danej dyscypliny. Konferencje interdyscyplinarne i międzynarodowe spełniają wszystkie zadania stawiane przed spotkaniami naukowymi, w słabszy jednak sposób niż typowe konferencje, takie jak zjazdy katedr, konferencje jubileuszowe i rocznicowe umożliwiają dokonanie podsumowania dotychczasowych osiągnięć doktryny i uzyskanie wyższej integracji środowiska. Tradycyjne konferencje jubileuszowe pozwalają także ukazać młodszemu pokoleniu badaczy wzorcową drogę naukową Jubilata, taką, która zasługuje na aprobatę całego środowiska. Umacnia to aksjologiczne podstawy uprawiania nauki i świadomość wspólnych wartości w zmieniającym się świecie.

Działalność gospodarcza uczelni publicznej?¹

1. Wprowadzenie

Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce² oraz inne właściwe w tym zakresie regulacje prawne mają charakter wykonawczy w relacji do stanowiska Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która przyjmuje, że każdy ma prawo do nauki. Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością. Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie³.

Nie tylko w związku z przypadającym w tym roku jubileuszem XX-lecia członkostwa Polski w Unii Europejskiej należy zwrócić uwagę na postanowienia Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴, który stwierdza m.in., że Unia przyczynia się do rozwoju edukacji o wysokiej jakości poprzez zachęcanie do współpracy między państwami członkowskimi oraz, jeśli jest to niezbędne, poprzez wspieranie i uzupełnianie ich działalności, w pełni szanując odpowiedzialność państw członkowskich za treść nauczania i organizację systemów edukacyjnych, jak również ich różnorodność kulturową i językową. Unia

* Prof. dr hab., Uniwersytet Wrocławski, ORCID: [0000-0002-3056-024X](https://orcid.org/0000-0002-3056-024X).

¹ Publikacja przygotowana w ramach Projektu GOSPOSTRATEG.IX-001G/22: „Opracowanie założeń zintegrowanego systemu gromadzenia i przetwarzania wiedzy ratowniczej dla faz: przygotowania, zapobiegania, reagowania i odbudowy, na potrzeby ochrony przeciwpożarowej i ochrony ludności”.

² Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2023 r. poz. 742 z późn. zm.). Zob. J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 7–24. Por. J. Mielczarek-Mikołajów, *Pojęcie prawa administracyjnego w świetle poglądów Stanisława Kasznicy*, [w:] M. Błachucki, L. Staniszevska (red.), *Profesor Stanisław Kasznica – skazany na zapomnienie i odkrywany na nowo dla polskiej nauki*, Warszawa 2024, s. 123–131.

³ Przepis art. 70 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 78, poz. 483, sprost. Dz. U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319 z późn. zm.), dalej jako Konstytucja RP, Konstytucja.

⁴ Przepis art. 165 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. C 326 z 26.10.2012 r., s. 47–390), dalej jako TFUE. Zob. art. 16 TFUE.

przyczynia się do wspierania europejskich przedsięwzięć w zakresie sportu, uwzględniając jego szczególny charakter, jego struktury oparte na zasadzie dobrowolności oraz uwzględniając jego funkcję społeczną i edukacyjną. Działanie Unii zmierza do rozwoju wymiaru europejskiego w edukacji, zwłaszcza przez nauczanie i upowszechnianie języków państw członkowskich, sprzyjania mobilności studentów i nauczycieli, m.in. poprzez zachęcanie do akademickiego uznawania dyplomów i okresów studiów, promowania współpracy między instytucjami edukacyjnymi, rozwoju wymiany informacji i doświadczeń w kwestiach wspólnych dla systemów edukacyjnych państw członkowskich.

W związku z powyższym zauważmy, że europejska przestrzeń administracyjna stanowi przedmiot zainteresowania Jerzego Supernata. Termin europejska przestrzeń administracyjna (*European Administrative Space – EAS*) w opinii autora jest używany na oznaczenie modelu administracji publicznej, który można określić jako europejski (*a common European model*). J. Supernat zwraca uwagę, że model ten raz jest modelem normatywnym (preskryptywnym), innym razem modelem opisowym (deskryptywnym), a ponadto – modelem analitycznym, który służyć ma sprawdzeniu teoretycznej hipotezy. Niemniej w każdym z wydzielanych ujęć dotyczy konwergencji administracyjnej, czyli konwergencji idącej w kierunku powszechnych (wspólnych czy podobnych) rozwiązań administracyjnych w miejsce wcześniejszych odrębności administracyjnych. Europejska przestrzeń administracyjna czy konwergencja administracyjna jest zatem – jak przekonuje autor – przeciwieństwem idiosynkratycznych narodowych (państwowych) systemów administracyjnych, w których struktura (zasady, formy, standardy itd.) administracji publicznej odzwierciedla historię, tożsamość, tradycję oraz różne osobliwości społecznego i państwowego rozwoju. Idea wykształcającej się europejskiej przestrzeni administracyjnej ma swoje korzenie, w jego opinii, zarówno w tradycji europejskiego kontynentalnego prawa publicznego, jak i w koncepcji klasycznego czy starego publicznego zarządzania. Hipoteza o wyłanianiu się europejskiej przestrzeni administracyjnej występuje w piśmiennictwie przedmiotu – według J. Supernata – obok dwóch konkurencyjnych hipotez: administracyjnej konwergencji globalnej oraz administracyjnej odrębności instytucjonalnej⁵.

⁵ J. Supernat, *Europejska przestrzeń administracyjna (zarys problematyki)*, [w:] Z. Janku et al. (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 78. Zob. B. Wojciechowski, *Ważenie wartości konstytucyjnych i europejskich w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] J. Chlebny (red.), *Wolności i prawa człowieka i obywatela w orzecznictwie sądów administracyjnych. Księga jubileuszowa na 100-lecie utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 24–39. Zob. M. Kraśniewski, *Model regulacji gospodarczej rynku kolejowych przewozów pasażerskich. Problematyka prawna*, Warszawa 2023, s. 320–322.

Powinności publiczne w obszarze szkolnictwa wyższego i nauki były przedmiotem wypowiedzi w szczególności K. Twardowskiego⁶. Uniwersytet, w opinii autora, powołany jest do służenia prawdzie naukowej, wiedzy obiektywnej oraz do doskonalenia metod badania, przede wszystkim uczyć winien myślenia naukowego jako tego właśnie sposobu myślenia, który do owej wiedzy i prawdy prowadzi. Możliwość spełniania właściwych uniwersytetowi zadań jest uwarunkowana jego – jak określa autor – bezwzględną duchową niezależnością. Duchową – bo materialnie uniwersytet, o ile nie stoi o własnych siłach, będzie zawsze zależny od tego czynnika, który mu daje finansowe podstawy istnienia i wyposaża go w środki do pracy. Ale ci, co uniwersytety fundują i utrzymują, dowiedliby, zdaniem K. Twardowskiego, zupełnego niezrozumienia istoty uniwersytetu, gdyby chcieli w czymkolwiek krępować jego pracę, z góry zastrzegać się przeciw pewnym jej wynikom, wskazywać, jakie rezultaty byłyby pożądane. I gdyby nawet wyniki pracy naukowej uniwersytetu były niemiłe tym, którym on zawdzięcza swój byt, nie wolno byłoby w ten upatrywać uprawnienia do nakładania mu jakichkolwiek więzów, do stosowania jakichkolwiek ograniczeń. Albowiem badania naukowe rozwijać się i owoce nieść mogą tylko wtedy, gdy nie są niczym krępowane ani zagrożone⁷.

Na kanwie niniejszych rozważań uwypuklić trzeba, że w myśl wypowiedzi orzecznictwa sądowego z przywoływanej treści przepisu art. 70 ust. 1 Konstytucji RP w sposób jasny i niebudzący wątpliwości wynika, że prawo do nauki jest prawem każdego obywatela niezależnie od jakichkolwiek jego cech, w tym stanu zdrowia. W konsekwencji Konstytucja RP dopuszcza możliwość kształcenia się osób chorych, pozostawiając decyzję co do wpływu trudów nauki na ich kondycję zdrowotną im samym⁸. Judykatura zaznacza również, że oświatę oraz kształcenie należy zaliczyć do zadań publicznych nawet wtedy, gdy są one wykonywane przez szkoły niepubliczne. Podmioty reprezentujące szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkoły publicznej są obowiązane do udostępniania informacji publicznych w zakresie dotyczącym wykonywania przez te szkoły zadań publicznych⁹.

⁶ K. Twardowski, *O dostojęństwie Uniwersytetu*, Poznań 2011 (reprint oryginalnego wydania z 1933 r.), pkt 5–7.

⁷ *Ibidem*. Zob. J. Borkowski, *Organizacja zarządzania szkołą wyższą*, Warszawa 1978; Z. Leoński, *Otwarcie sesji*, [w:] Z. Leoński (red.), *Model prawny szkoły wyższej a zasady zarządzania*, Poznań 1980, s. 3; J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 235–237.

⁸ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 września 2010 r., II SA/Bd 418/10, Lex nr 752050.

⁹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 1 grudnia 2011 r., I OSK 1630/11, Lex nr 1109517. Zob. J. Trzciński, *Sądownictwo administracyjne jako gwarant ochrony wolności i praw jednostki*, [w:] A. Szmyt (red.), *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały z L Ogólnopolskiego Zjazdu*

Celem opracowania jest wskazanie wybranych praktycznych aspektów związanych z udostępnianiem studentom miejsc w akademikach („korzystania przez studentów z miejsc w domu studenckim”)¹⁰ w kontekście m.in. – przewidzianej w art. 12 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce – możliwości wykonywania (prowadzenia) działalności gospodarczej przez uczelnie (szkoły wyższe). W związku z tym zostanie poddany analizie wybrany, wyłącznie ilustracyjnie, wybiórczy materiał z praktyki administracyjnej, poglądy prawoznawstwa i inne źródła¹¹.

2. System szkolnictwa wyższego i nauki w praktyce administracyjnej

Zgodnie z art. 12 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce uczelnia może prowadzić działalność gospodarczą wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo od działalności polegającej na wykonywaniu zadań, o których mowa w art. 11 tej ustawy, w zakresie i formach określonych w statucie, w szczególności przez tworzenie spółek kapitałowych. Przypomnijmy, że w myśl Prawa przedsiębiorców działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły¹². Natomiast np. Ordynacja podatkowa przez działalność gospodarczą rozumie każdą działalność zarobkową w rozumieniu Prawa przedsiębiorców, w tym wykonywanie wolnego zawodu, a także każdą inną działalność zarobkową wykonywaną we własnym imieniu i na własny lub cudzy rachunek, nawet gdy inne ustawy nie zaliczają tej działalności do działalności gospodarczej lub osoby wykonującej taką działalność – do przedsiębiorców¹³.

Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Gdynia 24–26 kwietnia 2008 roku, Gdańsk 2008, s. 129. Zob. M. Raduła, *Prywatyzacja podmiotów leczniczych a prawo do ochrony zdrowia*, Wrocław 2021, s. 119–152.

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 6 września 2023 r., II FSK 2628/20, publ. CBOSA – orzeczenia.nsa.gov.pl. Zob. J. Gola, *Gospodarność i efektywność w działaniach organów administracji gospodarczej wobec przedsiębiorców publicznych*, Wrocław 2021, s. 249–262.

¹¹ Zob. S. Babiarz, *Model wykładni gospodarczej przepisów prawa podatkowego a neutralność systemu podatkowego i jego realizacja w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [w:] J. Chlebny (red.), *op. cit.*, s. 331–349.

¹² Przepis art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236). Zob. W. Małecki, *Struktury norm prawnych w publicznym prawie gospodarczym. Układy częściowe znamionowane powiązaniem subordynacji*, Warszawa 2023, s. 94–96.

¹³ Przepis art. 3 pkt 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2023 r. poz. 2883 z późn. zm.). Zob. T. Długosz, *Publiczne prawo gospodarcze i polityka gospodarcza*, [w:] T. Długosz, K. Oplustil (red.), *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2023, s. 21–43.

Zaistniały spór¹⁴ dotyczył wydanej interpretacji podatkowej – w środowisku akademickim – odnoszącej się do przepisu prawa ulokowanego w art. 24b ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych¹⁵. Wspomniany art. 24b ust. 1 stanowi: Podatek dochodowy od przychodu ze środka trwałego będącego budynkiem, który: 1) stanowi własność albo współwłasność podatnika, 2) został oddany w całości albo w części do używania na podstawie umowy najmu, dzierżawy lub innej umowy o podobnym charakterze, 3) jest położony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – zwany dalej „podatkiem od przychodów z budynków”, wynosi 0,035% podstawy opodatkowania za każdy miesiąc.

Wyrokiem z dnia 21 sierpnia 2020 r., I SA/Po 254/20, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, po rozpoznaniu skargi uczelni (dalej jako „Uniwersytet”), uchylił zaskarżoną interpretację indywidualną Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z dnia 6 lutego 2020 r. w przedmiocie podatku dochodowego od osób prawnych¹⁶. W skardze kasacyjnej Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej (dalej także jako „organ interpretacyjny”) zaskarżył powyższy wyrok w całości. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej nie kwestionował okoliczności, że podstawowy stosunek prawny – łączący Uniwersytet i studenta – ma przede wszystkim charakter administracyjnoprawny, który przejawia się możliwością władczego, jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej studenta w drodze decyzji kompetentnych organów Uniwersytetu. Nie ulega jednak wątpliwości, że jest on rodzajem stosunku społecznego regulowanego treścią obowiązujących norm prawnych (powszechnie i wewnętrznie obowiązujących) o bardziej złożonym charakterze. W sytuacji opisanej we wniosku jest to stosunek o wyraźnej dominacji więzi o charakterze administracyjnym, który jednak w odniesieniu do studentów odpłatnie korzystających z miejsc w akademikach przyjmuje postać cywilnoprawną. W ocenie Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej w rozpoznawanej sprawie występuje zatem przesłanka określona w art. 24b ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.p., tj. Uniwersytet odpłatnie udostępnia korzystającym miejsce w domu studenckim – Uniwersytet jest zobowiązany do zapłaty podatku od przychodów ze środka trwałego będącego budynkiem – o jakim mowa w art. 24b u.p.d.o.p., od części budynków (budynki te stanowią środki trwałe Uniwersytetu) wykorzystywanych jako domy studenckie, udostępnianych studentom w celu zaspokojenia ich potrzeb mieszkaniowych. W związku z powyższym Dyrektor

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 6 września 2023 r., II FSK 2628/20, publ. CBOSA – orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹⁵ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 865 z późn. zm.), dalej też jako ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych i u.p.d.o.p.

¹⁶ Treść uzasadnienia ww. wyroku dostępna jest w: CBOSA – orzeczenia.nsa.gov.pl.

Krajowej Informacji Skarbowej wniósł zwłaszcza o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie skargi.

Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając ww. środek odwoławczy, stwierdzał, że trafne kierunkowo są uwagi poczynione w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku przez Sąd pierwszej instancji odnośnie do instytucji prawnej „władztwa zakładowego”, w celu wykazania, że zasady udostępniania przez Uniwersytet studentom miejsc w domu studenckim w celu zaspakajania ich potrzeb mieszkaniowych związanych ze studiowaniem wykazują różnice w stosunku do umowy najmu i przez to nie mogą być uważane za oddane do używania na podstawie umowy o podobnym charakterze do umowy najmu w rozumieniu spornego w sprawie przepisu, tj. art. 24b ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.p.

W skardze kasacyjnej Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej stwierdził, że nie kwestionuje okoliczności, że podstawowy stosunek prawny łączący uczelnię i studenta ma przede wszystkim charakter administracyjnoprawny. Organ wskazał dalej, że „w sytuacji opisanej we wniosku jest to stosunek o wyraźnej dominacji więzi o charakterze administracyjnym, który jednak w odniesieniu do studentów odpłatnie korzystających z miejsc w akademikach przyjmuje postać cywilnoprawną. Jest to sytuacja, w której obok więzi o charakterze administracyjnoprawnym występuje relacja, która ma charakter akcesoryjny i dopełniający względem tej pierwszej. Zatem złożoność relacji pomiędzy studentem a uczelnią należy analizować również poprzez prymat prawa cywilnego, gdyż oba podmioty poprzez stosunek wewnątrzzakładowy wchodzi w szczegółową relację cywilnoprawną”.

Z kolei w uzasadnieniu tej skargi kasacyjnej, powołując się na obowiązującą na gruncie prawa cywilnego zasadę swobody umów¹⁷ oraz zestawiając przepisy zamieszczone w tej ustawie normujące umowę najmu (art. 659 k.c. i n.) z postanowieniami regulaminu domów studenckich Uniwersytetu, Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej starał się wykazać słuszność przyjętej w interpretacji tezy, że korzystanie przez studentów z udostępnionych im przez Uniwersytet miejsc w domu studenckim odbywa się na podstawie umowy o podobnym charakterze do umowy najmu. Przytoczona w tym zakresie przez Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej argumentacja, aczkolwiek zawiera pewne elementy wykazujące tę zbieżność, to jednak w ostatecznej konkluzji nie pozwala – zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego – na potwierdzenie tej tezy. Zarówno Uniwersytet, jak i Sąd pierwszej instancji wskazywali z kolei na te cechy stosunku prawnego łączącego Uniwersytet ze studentami w zakresie korzystania

¹⁷ Przepis art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U z 2019 r. poz. 1145, z późn. zm.).

przez tych ostatnich z miejsc w domu studenckim, które nie mieściły się w ramach eksponowanej w argumentacji organu interpretacyjnego zasady swobody umów i różnicowały sposób tego korzystania w stosunku do umowy najmu, podnosząc m.in. takie kwestie jak to, że przyznanie miejsca w domu studenckim następuje w drodze jednostronnej decyzji Uniwersytetu, że obowiązujący w tym zakresie statut oraz regulamin nie przewidują zawierania jakichkolwiek umów cywilnych, że Uniwersytet nie ma swobody w kwestii wyboru kontrahenta, a jedynym kryterium uprawniającym studentów do otrzymania miejsca w domu studenckim jest spełnienie wymogów określonych w regulaminie przyznawania miejsc w domach studenckich.

W przedstawionym judykacie Sąd kasacyjny¹⁸ stwierdził zasadnie, że wszystkie te podnoszone przez obie strony sporu okoliczności przemawiają za tym, że w zakresie korzystania przez studentów z miejsc w domu studenckim mamy do czynienia ze stosunkiem prawnym o charakterze mieszanym zawierającym elementy administracyjnoprawne i cywilnoprawne, co nie pozwala przyjąć, że w opisanym we wniosku stanie faktycznym zastosowanie znajdzie art. 24b ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.p. Według NSA za stanowiskiem, że w opisanym we wniosku stanie faktycznym nie znajdzie zastosowania art. 24b ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.p., przemawia wykładnia gramatyczna, systemowa oraz funkcjonalna. Zauważyć bowiem należy, że literalnie rzecz biorąc, przepis ten stanowi nie o korzystaniu z budynku stanowiącego środek trwały na podstawie umowy najmu, dzierżawy lub innej umowy o podobnym charakterze, lecz o oddaniu takiego budynku do używania na podstawie umowy najmu. W skardze kasacyjnej Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej sam przyznaje, respektując w tym zakresie twierdzenia Uniwersytetu, że pierwszą czynnością (z dwóch o różnym charakterze oddziaływujących na siebie) „jest decyzja administracyjna o przydziale miejsca w domu studenckim [...]”.

W świetle powyższego zdaniem NSA, ściśle rzecz biorąc, nie można zatem twierdzić, że oddanie budynku do używania następuje na podstawie umowy, w tym umowy o podobnym charakterze do umowy najmu. Sporny w sprawie przepis, tj. art. 24b ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.p., jest jednym z trzech przepisów (obok art. 24b ust. 1 pkt 1 i 3 u.p.d.o.p.) tworzących normę prawną określającą przedmiot opodatkowania podatkiem od osób prawnych, a konkretnie ujmując, wprowadzonym do systemu prawnego z dniem 1 stycznia 2019 r. tzw. podatkiem dochodowym od przychodów ze środka trwałego będącego budynkiem.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 6 września 2023 r., t II FSK 2628/20, publ. CBOSA – orzeczenia.nsa.gov.pl.

Stosownie do art. 217 Konstytucji RP nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Z powyższego przepisu ustawy zasadniczej należy wyprowadzić wniosek, że obejmuje on swoim zakresem nie tylko literalnie w nim ujęty wymóg ustawowego określenia wskazanych w nim elementów, w tym m.in. przedmiotu opodatkowania, ale także zawiera on w sobie postulat niezbędnej określoności tych elementów, a więc takiego ich określenia, które pozwala na precyzyjne, niebudzące wątpliwości zidentyfikowanie (ustalenie) przedmiotu, a więc i zakresu opodatkowania.

W myśl omawianego orzeczenia z tego punktu widzenia unormowanie zamieszczone w art. 24b ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.p. może budzić istotne zastrzeżenia, zważywszy, że posługuje się ono nieostrym pojęciem „innej umowy o podobnym charakterze” (do umowy najmu bądź dzierżawy). Powyższa okoliczność dyktuje zatem dużą ostrożność przy dokonywaniu wykładni tego pojęcia zmierzającej do określenia zakresu opodatkowania. Jest to argument wywiedziony z wykładni systemowej, dodatkowo przemawiający za uznaniem, że stanowisko prezentowane w sprawie przez Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej nie jest zasadne. Za wnioskiem takim według Sądu odwoławczego przemawiają także względy wykładni funkcjonalnej, czyli celu, w jakim przepis ten został wprowadzony, zasygnalizowane skądinąd przez sam organ interpretacyjny. W tym zakresie zarówno w interpretacji indywidualnej, jak i w skardze kasacyjnej przytoczone zostały argumenty mające w założeniu przemawiać za trafnością stanowiska prezentowanego przez Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, choć w istocie należy je ocenić jako zmierzające w kierunku przeciwnym od zamierzonego przez ten organ. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej w swojej argumentacji odwołał się do uzasadnienia do projektu ustawy nowelizującej (druk sejmowy 2291-A), z którego to uzasadnienia wynika, że „regulacje dotyczące, tzw. minimalnego podatku dochodowego skierowane są do podatników posiadających określone nieruchomości komercyjne w postaci budynków biurowych oraz budynków handlowo-usługowych, których wartość początkowa przekracza 10 mln zł. Celem nowelizowanej regulacji jest natomiast przeciwdziałanie stosowaniu przez podatników optymalizacji podatkowej”¹⁹.

Powyższe wskazania stanowiące o celu wprowadzonych uregulowań trudno jest jednak odnieść – jak trafnie przyjął analizowany judykat – do

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 6 września 2023 r., II FSK 2628/20, publ. CBOSA – orzeczenia.nsa.gov.pl.

przychodów uzyskiwanych przez Uniwersytet jako uczelnię publiczną z tytułu udostępniania studentom do zamieszkania miejsc w domu studenckim prowadzonym przez Uniwersytet, zwłaszcza w świetle przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym. Nie sposób bowiem przyjąć, że wykonując jedno ze swoich ustawowych zadań, którym jest prowadzenie domów studenckich, Uniwersytet uczestniczył w tzw. optymalizacji podatkowej, bo taka jest wymowa przytoczonej przez Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej argumentacji nawiązującej do celów wprowadzonych uregulowań, którymi według Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej powinien być objęty także Uniwersytet z racji uzyskiwanych przez niego przychodów z tytułu wnoszonych przez studentów opłat. Przywoływane orzeczenie uwypukla, że system szkolnictwa wyższego, którego elementem jest także uniwersytet jako uczelnia publiczna, ma do spełnienia misję, którą w myśl art. 2 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce jest prowadzenie najwyższej jakości kształcenia oraz działalności naukowej, kształtowanie postaw obywatelskich, a także uczestnictwo w rozwoju społecznym oraz tworzeniu gospodarki opartej na innowacjach. Misję tę uczelnie spełniają poprzez wykonywanie podstawowych, ustawowych zadań określonych w art. 11 tej ustawy („statutowych” zadań uczelni). Wśród zadań tych w ust. 5 tego artykułu wymieniono także, jako zadanie fakultatywne – prowadzenie domów studenckich i stołówek studenckich. Z art. 12 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce wynika, że uczelnia może prowadzić działalność gospodarczą wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo od działalności polegających na wykonywaniu zadań, o których mowa w art. 11, w zakresie i formach określonych w statucie, w szczególności przez tworzenie spółek kapitałowych. Z powyższych regulacji, jak również z informacji (okoliczności sprawy) podanych przez Uniwersytet w jego wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej, nie wynika więc, aby prowadzenie przez Uniwersytet domu studenckiego odbywało się na komercyjnych zasadach w ramach prowadzenia działalności gospodarczej. Ostatecznie Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że przytoczone przez Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej cele wprowadzonych regulacji, którymi to uregulowaniami miałyby być objęty także Uniwersytet, nie przystają więc do funkcji pełnionych przez Uniwersytet jako uczelnię publiczną i wykonywanych przez niego ustawowych zadań. Tym samym oddalił jako nieusprawiedliwioną skargę kasacyjną Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej²⁰.

²⁰ Zob. J. Chlebny, *Słowo wstępne. Sądownictwo administracyjne gwarantem praworządności oraz ochrony praw człowieka i obywatela*, [w:] M. Kowalski (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem praworządności oraz ochrony praw człowieka i obywatela. Wybór orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 11–16.

3. Wnioski

Powyższe rozważania pozwalają stwierdzić, że funkcjonowanie systemu szkolnictwa wyższego i nauki, w tym działalność uczelni jako autonomicznych podmiotów, urzeczywistnia się na zasadach przewidzianych przede wszystkim w Prawie o szkolnictwie wyższym i nauce. Misją systemu szkolnictwa wyższego i nauki jest prowadzenie najwyższej jakości kształcenia oraz działalności naukowej, kształtowanie postaw obywatelskich, a także uczestnictwo w rozwoju społecznym oraz tworzeniu gospodarki opartej na innowacjach. Wykonywanie określonych ustawowo zadań publicznych, podporządkowanych wypełnianiu misji oświatowego systemu, przez podmioty tego systemu wiąże się w sposób oczywisty również z realnym zabezpieczaniem jednostce konstytucyjnie gwarantowanego prawa do nauki. W ramach nieobligatoryjnych (fakultatywnych) aktywności uczelni ustawodawca przewiduje prowadzenie m.in. domów studenckich oraz prowadzenie działalności gospodarczej wyodrębnionej organizacyjnie i finansowo od działalności polegających na wykonywaniu „statutowych” zadań uczelni. Zasadnie przyjął omawiany judykat, że w przedmiotowych okolicznościach korzystanie przez studentów z prowadzonych przez uczelnię domów studenckich nie odbywa się w warunkach działalności gospodarczej, ani też nie wypełnia przesłanki z art. 24b ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.p. Przedstawione orzeczenie potwierdza również, że w demokratycznym państwie prawnym system sądowej kontroli administracji publicznej zabezpiecza zarówno uczelnie publiczne przed bezpodstawnym ingerowaniem w ich prawo własności w formie daniny publicznej (podatku), jak i z pewnością sprzyja właściwemu wypełnianiu ustrojowego prawa do nauki²¹. Obciążenie bowiem oświatowym podatkiem dochodowym przychodów uczelni z tytułu wnoszonych przez studentów opłat za korzystanie z domów studenckich mogłoby się przełożyć w przyszłości na wzrost tych opłat, a tym samym na dodatkowe obciążenie „kieszeni studenta” i zarazem prowadzić do nadwątlenia konstytucyjnie gwarantowanego prawa do nauki.

Prawidłowe funkcjonowanie systemu szkolnictwa wyższego i nauki ma fundamentalne znaczenie dla jednostki, społeczeństwa i państwa polskiego w warunkach przynależności do Unii Europejskiej. Z bardzo licznych tego przykładów przywołajmy za J. Buzkiem tylko jeden, „wyjęty z tomu IVgo urzędowej publikacji rosyjskiej pod tytułem: *Istoriczeskij obzor diejatelnosti*

²¹ Zob. R. Hauser, J. Chlebny, W. Piątek, *Naczelny Sąd Administracyjny jako kontynuator działalności Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, [w:] M. Sawicka-Jezierczuk (red.), *100 lat sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich*, Warszawa 2024, s. 11–15.

komiteta ministrów. Petersburg w r. 1902". Jak podkreśla J. Buzek w raporcie za lata 1889–1893 generał-gubernator kijowski zaznaczył, że „z pomocą samej szkoły cerkiewnej nie można walczyć z łańskie-polską propagandą i z tendencją odosobniania się u żydów i niemców. W interesie dzieła ob-ruszczenia jest ważną rzeczą, ażeby szkoły ludowe utrzymywał skarb państwa, ażeby je uczynić niezawisłymi od gmin wiejskich". Uwypuklane zdanie spowodowało dopisek Aleksandra III „słusznie", a stało się w dalszym ciągu w prowincjach zabranych przyczyną zakładania szkół ludowych, wyłącznie na koszt państwa²².

²² J. Buzek, *Studia z zakresu administracji wychowania publicznego. I. Szkolnictwo ludowe*, Lwów 1904, s. 302. Por. C. Mik, *Agresja Rosji na Ukrainę i jej konsekwencje dla rządów prawa na poziomie międzynarodowym. Szkic problematyki*, [w:] A. Kozłowski (red.), *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, Wrocław 2022, s. 429–469. Por. P. Florek, *Pomoc na rzecz Ukrainy dzięki współpracy OSP Józefów i SGSP*, [w:] M. Wojakowska, R. Fellner, R. Piec (red.), *Technologiczne, techniczne i strategiczne innowacje w ratownictwie*, Warszawa 2023, s. 149–176.

Kompetencje rady uczelni w procedurze wyboru rektora

1. Wprowadzenie

Ustawa o szkolnictwie wyższym i nauce weszła w życie w 2018 r.¹ Zakłada ona zmiany systemowe określone przez jej twórców jako kompleksowa reforma szkolnictwa wyższego i nauki (tzw. Konstytucja dla Nauki, nazywana też ustawą 2.0). Ustawa ta zastąpiła liczną grupę dotychczas obowiązujących ustaw i w sposób kompleksowy objęła organizację systemu szkolnictwa wyższego i nauki w Polsce². Jednakże funkcjonowanie instytucji i organów uczelni w nowej rzeczywistości prawnej wymagało wprowadzenia mechanizmów dostosowawczych. Przepisy wprowadzające ustawę 2.0 zapewniły ciągłość prawną i instytucjonalną w szkolnictwie wyższym, z zachowaniem senatów (a także innych działających zamiast senatów organów kolegialnych uczelni), rektorów, kolegiów elektorów, związków uczelni publicznych, zamiejscowych jednostek organizacyjnych uczelni (które stały się filiami uczelni), akademickich inkubatorów przedsiębiorczości, centrów transferu technologii, spółek celowych, instytucji przedstawicielskich środowiska szkolnictwa wyższego i nauki. Rektorzy uczelni publicznych sprawowali funkcję do końca kadencji rozpoczętej przed dniem wejścia w życie ustawy uchylanej, przy czym kadencje rektorów uczelni publicznych rozpoczęte w 2015 r. i w 2017 r. trwały do 31 sierpnia 2020 r. Kadencje rektorów uczelni publicznych rozpoczętych w 2017 r. i skróconych nie

* Prof. dr hab., Uniwersytet Kaliski im. Prezydenta S. Wojciechowskiego, ORCID: 0000-0001-8222-7898.

** Dr hab., prof. Uniwersytetu Zielonogórskiego, ORCID: 0000-0002-2980-6564.

*** Dr hab., prof. Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, ORCID: 0000-0003-3457-0901.

¹ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2023 r. poz. 742, dalej jako p.s.w.n.).

² Druk nr 2447 Rządowy projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, uzasadnienie, s. 10, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2447> [dostęp: 27.10.2024].

wlicza się do liczby kadencji, które będzie mógł sprawować rektor w myśl nowej ustawy. Analogiczna reguła dotyczyła senatów uczelni publicznych³.

Niejako siłą rzeczy wprowadzona reforma ma swój wpływ na pozycję organów wewnętrznych szkół wyższych. Oczywiście problematyka ta cechuje się niezwykle szerokim spektrum merytorycznym. W niniejszym opracowaniu ograniczono się jedynie do wybranych zagadnień odnoszących się do kompetencji rady uczelni w procedurze wyboru rektora.

Zgodnie z założeniami badawczymi skupiono się na występującej rozbieżności stanowisk dotyczących tego, w jaki sposób rozumieć należy przepis art. 18 ust. 1 pkt 5 p.s.w.n. Według jednego stanowiska przepis ten określa zadanie rady uczelni, które sprowadza się do wskazania wszystkich kandydatów na rektora, którzy się zgłosili, po zaopiniowaniu ich przez senat uczelni, a więc do przedstawienia ich wszystkich kolegium elektorów. Według drugiego stanowiska ustawowe upoważnienie rady uczelni do wskazania kandydatów na rektora, po zaopiniowaniu tych kandydatów przez senat, oznacza upoważnienie rady uczelni do decydowania o tym, których kandydatów na rektora przedstawi ona kolegium elektorów, które jest z kolei upoważnione do dokonywania wyboru rektora uczelni.

Odnosząc te zagadnienia do dorobku naukowego Jubilata, podkreślić należy, że od początku swojej kariery zawodowej zwracał on uwagę na zjawisko współpracy organów administracji zewnątrzadministracyjnej, a także w ramach zdecentralizowanej administracji, tj. współpracy organów w samorządach terytorialnych, zawodowych, w ramach zakładów administracyjnych. W procedurze wyboru rektora jak w soczewce skupiają się zagadnienia pozycji prawnej uczelni, współpracy organów i roli samego rektora, którą wzmacnia sposób obsadzenia piastuna tego organu⁴. Ponadto nie można stracić z pola widzenia, że Szacowny Jubilat od 1982 r. był zatrudniony na stanowisku nauczyciela akademickiego Uniwersytetu Wrocławskiego. Podczas swojej długoletniej służby pełnił rozliczne funkcje akademickie, a nadto pozostawał członkiem Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów na kadencję 2017–2020. Dostoj-

³ Ustawa z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1669, z późn. zm.), art. 228–234.

⁴ Warto przytoczyć pozycje naukowe: J. Supernat, *Sieci administracyjne w Unii Europejskiej*, [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2016, s. 101–112; J. Supernat, *Koncepcja sieci organów administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 226; J. Supernat, *Zewnętrzne i wewnętrzne problemy samorządu terytorialnego w świetle aktualnych wyzwań oraz ich możliwe rozwiązania*, [w:] I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego*, t. 3, *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, Warszawa 2023; J. Supernat, *Państwo administracyjne*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. CXX, cz. 1, AUWr No. 3978, s. 575–585.

nemu Jubilatowi problematyka zagadnień szkolnictwa wyższego była znana tak z naukowych rozważań, jak i z własnej działalności.

2. Główne założenia w zakresie powoływania rektora uczelni

Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce normuje w sposób niejednoznaczny i obciążony znacznym stopniem skomplikowania tryb wyboru rektora uczelni zarówno publicznej, jak i niepublicznej⁵. W uczelni publicznej rektora wybiera kolegium elektorów, a niepublicznej – powołuje go założyciel albo wybiera senat, albo inny organ określony w statucie uczelni niepublicznej, zgodnie z art. 17 ust. 2 p.s.w.n. Rektor w uczelni publicznej wybierany jest przez kolegium elektorów zgodnie z art. 24 ust. 2 pkt 1 p.s.w.n., o którym mowa w art. 25 p.s.w.n., a pkt 2 deleguje prawo powołania rektora w uczelni niepublicznej na założyciela, dopuszczając także alternatywnie tryb wyboru rektora przez senat albo przez inny organ określony w statucie zgodnie z art. 17 ust. 2 p.s.w.n. Odnosząc te rozwiązania prawne do poprzednio obowiązującej ustawy, wskazać należy, że: a) rektor w uczelni publicznej, analogicznie jak mogło to mieć i miało miejsce na podstawie dotychczasowych przepisów, jest obecnie wybierany przez kolegium elektorów; zniesiona została jednak możliwość powoływania rektora w drodze konkursu⁶; b) w uczelni niepublicznej, zgodnie z ustawą – Prawo o szkolnictwie wyższym, organy jednoosobowe powoływał i odwoływał założyciel lub organ wskazany w statucie, po zasięgnięciu opinii senatu, co w ogólności stanowi utrzymanie dotychczasowych zasad, pozostawiając statutowi określenie trybu działania, z taką zmianą, że obecnie senat zgodnie z intencją ustawodawcy może dokonywać wyboru rektora, a na gruncie dotychczasowej ustawy mógł to uczynić organ wskazany w statucie po zasięgnięciu opinii senatu, co wskazywało na intencję ograniczania roli senatu do wyrażania opinii.

Już pobieżna analiza przepisów p.s.w.n. wskazuje, że wybór rektora uczelni to procedura wieloetapowa. Analiza przepisów p.s.w.n. pozwala na wyróżnienie w niej następujących etapów:

- 1) zgłaszanie kandydatur na rektora radzie uczelni,
- 2) przekazywanie kandydatur na rektora przez radę uczelni do zaopiniowania przez senat (art. 28 ust. 1 pkt 5),

⁵ Szerzej H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2023, s. 65 i n.

⁶ Nowelizacja przepisu – ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 84, poz. 455).

- 3) opiniowanie kandydatur przez senat uczelni (art. 28 ust. 1 pkt 5),
- 4) wskazywanie kandydatur przez radę uczelni kolegium elektorów (art. 18 ust. 1 pkt 5),
- 5) akt wyboru dokonywany przez kolegium elektorów (art. 24 ust. 2 pkt 1) oraz
- 6) powiadomienie ministra o wyborze rektora przez przewodniczącego kolegium elektorów (art. 24 ust. 4).

Wieloletnia procedura ukazuje współdziałanie organów przy realizacji kompetencji kreacyjnych rektora uczelni. Polega ono na zajęciu stanowiska przez organ współdziałający w sprawie realizacji kompetencji organu głównego, które sprowadzają się do prawa do wyznaczenia piastuna organu. Do kompetencji kreacyjnych można zaliczyć zarówno kompetencje do powołania danego organu, jak i do odwołania go. Współdziałanie w realizacji kompetencji kreacyjnych polega na zajęciu stanowiska przez organ współdziałający. O współdziałaniu w administracji niejednokrotnie wypowiadał się Dostojny Jubilat, wskazując, że współdziałanie takie polega na odniesieniu się organu współdziałającego do kandydatury przedstawionej przez inny organ⁷. Kandydatury przedstawia rada uczelni, opiniuje je zaś senat, a akt wyboru dokonywany jest przez kolegium elektorów. Kolegium elektorów jest ciałem wyborczym powołanym do wyborów rektora uczelni, przewidzianym w ustawie p.s.w.n. m.in. w art. 24 ust. 2 pkt 1) i art. 25 p.s.w.n., posiadającym jedynie kompetencje w zakresie wyboru rektora i jego odwołania, tj. w przypadkach enumeratywnie wymienionych w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Można zatem wskazać, że wybór rektora jest ukształtowany w sposób zbieżny z powołaniem najwyższych organów państwa, na kształt rozwiązań konstytucyjnych. Pojęcie kompetencji czy też funkcji kreacyjnej, tj. skierowanej na obsadzenie danego organu przez inny organ, jest właściwe dla prawa konstytucyjnego. Tak zatem zarówno w prawie administracyjnym, jak i konstytucyjnym możemy mówić o współdziałaniu w realizacji kompetencji kreacyjnych. Współdziałanie kreacyjne dotyczy bardzo doniosłych dla całej administracji kwestii – do takich należy zatem wybór rektora.

Przesądono także, że wybór rektora w uczelni zarówno publicznej, jak i niepublicznej dokonywany jest bezwzględną większością głosów, lecz ustawa nie wskazuje wprost, czy dokonuje się tego w głosowaniu jawnym czy tajnym. Niekiedy kwestie te doprecyzowują statuty uczelni, można mieć jednak wątpliwości, czy taka materia może zostać zawarta w statucie, skoro brak jest takiego wskazania

⁷ J. Supernat, *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2008, nr 1(10), s. 5–16.

(„delegacji”) w art. 34 (czy jest to „zasada organizacji i funkcjonowania uczelni”). W każdym razie brak jest podstaw do przyjęcia, że wybór rektora musi być dokonywany w głosowaniu tajnym. Nie wskazano również, jakie głosy przesądzą o większości bezwzględnej: czy głosy w ogóle oddane, czy tylko głosy ważnie oddane. Jednakże zgodnie z treścią art. 34 ust. 1 pkt 1 p.s.w.n. statut określa zasady organizacji i funkcjonowania uczelni, w szczególności sposób powoływania i odwoływania organów uczelni, w tym podmioty uprawnione do wskazywania kandydatów na rektora oraz sposób organizowania wyborów do organów uczelni.

Natomiast przepis art. 18 ust. 1 pkt 5 p.s.w.n. ma następujące brzmienie: „Do zadań rady uczelni należy: [...] wskazywanie kandydatów na rektora, po opiniowaniu przez senat”. Wskazanie kandydatów na rektora jawi się jako czynność prawna. Tej czynności nie może podjąć nikt inny jak tylko rada uczelni. Tylko ona jest bowiem ustawowo upoważniona do wskazywania kandydatów na rektora. Kolegium elektorów może przeprowadzać głosowanie wyłącznie nad tymi kandydaturami, które zgłosiła rada uczelni.

Egzegeza cytowanego wyżej przepisu powinna – zgodnie z założeniami tzw. derywacyjnej koncepcji wykładni⁸ – uwzględniać wszystkie znane doktrynie prawniczej dyrektywy szeroko pojmowanej wykładni (egzegezy): nie tylko dyrektywy leksykalne (językowe), a więc dyrektywy semantyczne (znaczeniowe) i syntaktyczne (składniowe), ale także dyrektywy pozajęzykowe, do których doktryna prawnicza zalicza dyrektywy systemowe, funkcjonalne oraz celowościowe. Takie podejście interpretacyjne pozostaje w opozycji (by nie powiedzieć, że stanowi zanegowanie) radykalnie przeciwstawnej do derywacyjnej koncepcji wykładni, wykładni określanej mianem „klaryfikacyjnej”.

Wspomniana „klaryfikacyjna” koncepcja wykładni opiera się na założeniu, które charakteryzują paremie: *clara non sunt interpretanda* (to, co jasne nie podlega interpretacji) oraz *interpretatio casat in claris* (wykładnia kończy się w momencie uzyskania jasności). Natomiast derywacyjna koncepcja wykładni odwołuje się do paremii głoszącej, iż: *omnia sunt interpretanda* (wszystkie przepisy prawa podlegają interpretacji) oraz że nie ma takich przepisów, które by nie wymagały interpretacji z tego względu, że owa jasność przepisów może okazać się złudą. Dlatego dalszy fragment niniejszego opracowania stanowić będzie próbę zastosowania derywacyjnej koncepcji wykładni ustawowego przepisu art. 18 ust. 1 pkt 5 p.s.w.n.

Zgodnie z regułami semantycznymi (znaczeniowymi) polskiego języka powszechnego czasownik „wskazywanie” – według *Słownika języka polskiego* ma cztery znaczenia:

⁸ Szerzej na ten temat M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2017, s. 76–78.

- 1) pokazywanie, gdzie się coś lub ktoś znajduje, skierować czyjś wzrok, czyją uwagę na coś, na kogoś;
- 2) udzielić wyjaśnień co do czegoś, poinformować o czymś;
- 3) być widocznym, oczywistym źródłem informacji, być znakiem, oznaką czegoś;
- 4) wymienić kogoś z nazwiska, z imienia, wybrać spośród wielu; także: polecić kogoś; wskazać najstarszego syna jako swego następcę⁹.

Według *Słownika języka polskiego* PWN czasownik „wskazywać” ma aż sześć znaczeń. Oto one:

- 1) pokazywać, gdzie się ktoś lub coś znajduje;
- 2) zwrócić uwagę na coś;
- 3) świadczyć o czymś;
- 4) w odniesieniu do przyrządów czy urządzeń: podać zmierzoną wartość;
- 5) dać wskazówki, poinformować o czymś oraz
- 6) wyznaczyć lub polecić kogoś¹⁰.

Nie powinna budzić wątpliwości konstatacja, że w kontekście ustawowego zadania rady uczelni określonego w art. 18 ust. 1 pkt 5 p.s.w.n., a polegającego na wskazywaniu kandydatów na rektora uczelni, czy szerzej: wskazywaniu kandydata na jakieś stanowisko, adekwatne będą zbieżne w swej treści: znaczenie czwarte ze *Słownika języka polskiego* pod red. M. Szymczaka oraz znaczenie szóste ze *Słownika języka polskiego* PWN, a więc „wskazywanie” rozumiane jako „wyznaczanie kogoś” lub „polecanie kogoś”.

W sensie prawnym zwrot „wskazywanie kandydata” oznacza czynność prawną, a więc czynność psychofizyczną, podejmowaną bezpośrednio w celu wywołania skutku prawnego. Dla dokonania takiej czynności albo – inaczej mówiąc – aby jakakolwiek czynność psychofizyczna wywołała jakiś skutek prawny, konieczne jest, by czynności tej dokonał podmiot (albo jego reprezentacja, czyli organ) upoważniony do podejmowania takich czynności. Wskazywać bowiem czyją kandydaturę na określone stanowisko znaczy tyle, co przesądzać o tym, czyja kandydatura będzie brana pod uwagę podczas decydowania o obsadzie tego stanowiska. W kontekście analizowanego przepisu art. 18 ust. 1 pkt 5 p.s.w.n. – obsadzie stanowiska rektora uczelni.

W kontekście przywołanego wyżej przepisu art. 18 ust. 1 pkt 5 p.s.w.n. zadanie rady uczelni polegające na wskazywaniu kandydatów na rektora „po zaopiniowaniu przez senat” jawi się jako kompetencja, i to kompetencja wyłączna, do decydowania o tym, czyje kandydatury na rektora będzie mogło poddawać pod gło-

⁹ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1989, t. III, s. 764.

¹⁰ Hasło: wskazanie, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/wskazanie.html> [dostęp: 29.10.2024].

sowanie kolegium elektorów – jako organ uczelni upoważniony do dokonywania wyboru rektora. Innymi słowy: kolegium elektorów będzie mogło głosować wyłącznie nad tymi kandydaturami na rektora, które zostaną wskazane przez radę uczelni.

3. Zadania i status prawny rady uczelni w kontekście wyboru rektora

Zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 p.s.w.n. organami uczelni:

- 1) publicznej – *są rada uczelni, rektor i senat*,
- 2) niepublicznej – *są rektor i senat*.

Z art. 17 ust. 2 p.s.w.n. wynika, że statut uczelni może przewidywać również inne organy uczelni. Zgodnie z art. 23 ust. 1 p.s.w.n. do zadań rektora należą sprawy dotyczące uczelni, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych przez ustawę lub statut do kompetencji innych organów uczelni. Zgodnie z art. 23 ust. 4 p.s.w.n. od decyzji administracyjnych wydawanych przez rektora służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 1 i 4 p.s.w.n. statut określa zasady organizacji i funkcjonowania uczelni, w szczególności:

- sposób powoływania i odwoływania organów uczelni, w tym podmioty uprawnione do wskazywania kandydatów na rektora, oraz sposób organizowania wyborów do organów uczelni (pkt 1);
- zasady sprawowania wewnętrznego nadzoru nad aktami wydawanymi przez organy uczelni (pkt 4).

Normy dotyczące obsady stanowiska rektora dotyczą zagadnienia podziału władzy – gremium wskazujące kandydatów i podmiot dokonujący wyboru są różnymi władzami tej samej uczelni, a więc także podmiotami o równej pozycji ustrojowej.

Istotną rolę w wyborze rektora odgrywa rada uczelni, z tych względów należy przeanalizować jej pozycję ustrojową.

Członkiem rady uczelni może być osoba, która spełnia warunki wskazane w art. 20 ust. 1 p.s.w.n. Członków rady uczelni senat wybiera bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy statutowej liczby członków, spośród kandydatów zgłoszonych przez członków senatu. Tryb zgłaszania kandydatów do rady uczelni określa senat w drodze uchwały. Członek rady uczelni może zostać odwołany przed upływem kadencji w drodze uchwały senatu podjętej większością 2/3 statutowej liczby członków senatu. Rada uczelni uchwała regulamin określający tryb jej funkcjonowania. Przewodniczącym rady uczelni jest jej członek pochodzący spoza wspólnoty uniwersytetu, wybrany

przez senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy statutowej liczby jego członków. Posiedzenia rady uczelni zwołuje i prowadzi jej przewodniczący. Rada uczelni może zapraszać gości do udziału w swoich posiedzeniach. Kompetencje rady uczelni reguluje statut uczelni. Do zadań rady uczelni wynikających z p.s.w.n. należy:

- 1) opiniowanie projektu strategii uczelni,
- 2) opiniowanie projektu statutu,
- 3) monitorowanie gospodarki finansowej uczelni,
- 4) monitorowanie zarządzania uczelnią,
- 5) wskazywanie kandydatów na rektora, po zaopiniowaniu przez senat,
- 6) opiniowanie sprawozdania z realizacji strategii uczelni.

W ramach wykonywania zadań opisanych art. 20 w ust. 1, 2 i 3 rada uczelni ma prawo do uzyskiwania informacji od innych jej organów, organów samorządu studenckiego i samorządu doktorantów oraz organizacji działających na uczelni, a także zwracania się o wyjaśnienia do wszystkich członków wspólnoty uczelni. W zakresie zaś wskazywania kandydatów na rektora używa opinii senatu. Jest to przykład wewnętrznego współdziałania organów wewnątrz zakładu administracyjnego, jakim jest uczelnia wyższa¹¹. Zauważyć należy, że kompetencje rady uczelni wobec rektora są szersze i odnoszą się także do przyznania rektorowi dodatku zadaniowego (art. 140 ust. 4 p.s.w.n.). Do innych kompetencji, zadań i uprawnień rady uczelni należy zgłaszanie wniosku o odwołanie rektora uczelni publicznej (art. 27 ust. 2 p.s.w.n.).

Rada uczelni jest organem kolegialnym, o czym przesądza nie tylko nazwa tego organu uczelni, ale także treść art. 19 ust. 1 p.s.w.n. W przypadku organu kolegialnego zdecydowanie o czymkolwiek, w tym także o wskazaniu kogoś jako kandydata na stanowisko rektora, musi w sposób nieunikniony wiązać się z podjęciem przez ten organ uczelni uchwały. Tak stanowi art. 22 ust. 3 p.s.w.n., o czym będzie jeszcze mowa niżej. Uchwała natomiast jest w każdym przypadku efektem przeprowadzenia głosowania z udziałem członków organu kolegialnego. Organ kolegialny nie ma bowiem innej możliwości wyrażania swej woli, ocen czy opinii, jak tylko poprzez podejmowanie uchwał. Te natomiast wymagają przeprowadzenia głosowania. Wskazać należy, że rada uczelni jest swoistym organem stanowiącym uczelnię.

Z punktu widzenia językowych (ale i systemowych) dyrektyw wykładni dla udzielenia odpowiedzi na pytanie nakreślone we wstępie „w jaki sposób rozumieć należy przepis art. 18 ust. 1 pkt 5 p.s.w.n., czy określa on zadanie rady

¹¹ Szerzej L. Staniszevska, *Instytucja zajęcia stanowiska jako forma współdziałania w stanowieniu i stosowaniu prawa*, Poznań 2022, s. 173 i n.

uczelni, które sprowadza się do wskazania wszystkich kandydatów na rektora, którzy się zgłosili, po zaopiniowaniu ich przez senat uczelni, a więc do przedstawienia ich wszystkich kolegium elektorów, czy też wskazanie kandydatów na rektora, po zaopiniowaniu tych kandydatów przez senat oznacza upoważnienie rady uczelni do decydowania o tym, których kandydatów na rektora przedstawi ona kolegium elektorów?”, znaczenie ma także okoliczność, że zwrot identyczny jak w analizowanym art. 18 ust. 1 pkt 5 p.s.w.n.: „wskazywanie kandydatów” został użyty przez ustawodawcę w art. 28 ust. 1 pkt 14 tej samej ustawy w odniesieniu do zadań senatu uczelni. Przepis ten stanowi, że: „Do zadań senatu należy: [...] wskazywanie kandydatów do instytucji przedstawicielskich środowiska szkolnictwa wyższego i nauki”. W związku z tym godzi się pamiętać, że na gruncie teorii prawa powszechnie akceptowana jest teza związana z założeniem racjonalności językowej prawodawcy, zgodnie z którą ustawodawca racjonalny językowo posługuje się używanymi przezeń w tekście aktu prawodawczego wyrazami i zwrotami w sposób racjonalny. Oznacza to z jednej strony, że danym słowem czy zwrotem posługuje się w ramach danego aktu normatywnego w tym samym znaczeniu, a więc że z tym samym wyrazem czy zwrotem wiąże on przynajmniej w ramach tego samego aktu prawnego jedno i takie samo znaczenie, a z drugiej strony, że dla oznaczenia różnych sytuacji czy zachowań nie używa on tego samego wyrazu czy zwrotu¹².

Nie bez znaczenia dla ustalenia normatywnego znaczenia analizowanego zwrotu art. 18 ust. 1 pkt 5 p.s.w.n.: „Do zadań rady uczelni należy: [...] wskazywanie kandydatów na rektora” ma także treść art. 22 ust. 3 p.s.w.n. Przepis ten stanowi: „Rada uczelni podejmuje uchwały na posiedzeniach w obecności co najmniej połowy statutowej liczby członków”. Jest rzeczą oczywistą, że podejmowanie uchwał na posiedzeniach i przy zachowaniu określonego w cytowanym przepisie wymogu co do *quorum* jest jedynym sposobem wyrażania woli, ale także ocen oraz opinii przez organ kolegialny, jakim jest rada uczelni. Podejmowanie uchwał nie stanowi natomiast formy dokonywania czynności faktycznych, lecz wyłącznie czynności prawnych. A zatem także w świetle przepisu art. 22 ust. 3 p.s.w.n. realizacja zadania określonego w art. 18 ust. 1 pkt 5 tej ustawy jawi się jako czynność prawna, a nie jako czynność faktyczna.

Pod pojęciem funkcjonalnych dyrektyw wykładni rozumie się takie dyrektywy wykładni, które odwołują się do założenia o aksjologicznej racjonalności prawodawcy¹³. Do tego rodzaju dyrektyw wykładni – w myśl założeń koncepcji

¹² Szerzej na ten temat: A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 205.

¹³ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 166.

derywacyjnej – należy sięgać zawsze. Natomiast według koncepcji klaryfikacyjnej powinno się sięgać wówczas, gdy na gruncie językowych (semantycznych i syntaktycznych) dyrektyw wykładni nie jest możliwe wyinterpretowanie jednoznacznej w swej treści normy prawnej¹⁴. W związku z tym, dokonując wykładni zwrotu zawartego w art. 18 ust. 1 pkt 5 p.s.w.n.: „Do zadań rady uczelni należy: [...] wskazywanie kandydatów na rektora” trzeba postawić pytanie: jaka wartość mogła stać za tym, by zwrot ten rozumieć w ten sposób, że organ uniwersytetu, jakim jest rada uczelni, miał pełnić rolę *sui generis* posłańca, który przekazuje zgłoszone mu kandydatury nie tylko do zaopiniowania senatowi, ale i kolegium elektorów do poddania pod głosowanie? Z drugiej strony wymaga też rozważenia, jaka wartość stoi za przeciwną interpretacją, a więc że: „wskazywanie kandydatów na rektora” nie oznacza przekazywania kandydatur, które same się zgłoszą, ale decydowanie o tym, którym spośród kandydatur, które się zgłosiły, będzie dane uczestniczyć w dalszych etapach procedury wyboru rektora uczelni.

Jak więc widać, w świetle funkcjonalnych dyrektyw wykładni zwrot ustawowy „wskazywać kandydata na rektora” może z jednej strony paraliżować prace trzech organów uczelni, a z drugiej – ograniczać demokratyzm wyboru rektora. W związku z tym konieczne wydaje się sięgnięcie do tzw. celowościowych dyrektyw wykładni, a więc doszukiwanie się tego, o co mogło chodzić samemu ustawodawcy, gdy formułował jedno z zadań rad uczelni jako: „wskazywanie kandydata na rektora [...]”.

Na tym etapie wykładni należy postawić pytanie: czy racjonalnemu ustawodawcy mogło chodzić o to, by rada uczelni, po uprzednim uzyskaniu opinii senatu o poszczególnych kandydatach, miała wyznaczyć kandydata (kandydatów) na rektora w ten sposób, by jedynie przekazała zgłoszone i zaopiniowane przez senat kandydatury na ręce kolegium elektorów, by ono przeprowadziło głosowanie nad każdym spośród kandydatów, który sam się zgłosił? Wydaje się, że na tak postawione pytanie należy udzielić odpowiedzi przeczącej. Odpowiedź twierdząca stanowiłaby bowiem zaprzeczenie założenia racjonalności prakseologicznej prawodawcy. Racjonalny prawodawca nie określa bowiem procedury wyboru rektora – jako jednoosobowego kierownika uniwersytetu, odpowiedzialnego jednoosobowo za jej funkcjonowanie – w ten sposób, że do pełnienia tej funkcji zgłosić się może każdy oraz kandydatura każdego może być poddawana pod głosowanie przez kolegium elektorów, a przy tym niezależnie od opinii senatu, a nadto niezależnie również od stanowiska rady uczelni.

¹⁴ *Ibidem*.

4. Podsumowanie

Wśród zadań rady uczelni wyróżnić można zadania o charakterze opiniodawczym. Są to kompetencje z zakresu współdziałania kreacyjnego. Współdziałanie w realizacji kompetencji kreacyjnych tak w administracji, jak i wewnątrz zdecentralizowanych podmiotów administracji, jakim jest zakład administracyjny, należy rozumieć jako współpracę przy wyborze piastuna organu. Obok norm nakreślających zasady współdziałania pozostaje przepis art. 18 ust. 1 p.s.w.n., który wskazuje również nie tyle zadania, co kompetencje, a więc ustawowe upoważnienia. Wśród nich jest kompetencja do wskazywania kandydatów na rektora. Oznacza ona, że rada uczelni jest jedynym organem upoważnionym do określania (wskazywania) kandydatów na rektora, po ich uprzednim zaopiniowaniu przez senat, nad którymi następnie będzie mogło głosować kolegium elektorów.

Trudne spotkania w prawie administracyjnym – przykład na kanwie uchwał podejmowanych na podstawie art. 221 ust. 14 pkt 1 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce¹

*Każdy, kto przestaje się uczyć, jest stary, bez względu na to, czy ma 20,
czy 80 lat. Kto kontynuuje naukę, pozostaje młody. Najwspanialszą
rzeczą w życiu jest utrzymywanie swojego umysłu młodym.*

Henry Ford

1. *Inspiratio et ratio*

Szanowny Jubilat jest Człowiekiem Uniwersytetu. Ta notoryjna konstatacja² sprzyja poszukiwaniu problematyki jubileuszowych rozważań w regulacjach prawnych dotyczących organizacji i funkcjonowania szkół wyższych. Skojarzenie „spotkaniowych” tytułów *Liber Amicorum* ze specyfiką uczelnianego administrowania przekonało do uczynienia przedmiotem zamierzonej w tym przypadku analizy problemów związanych z autonomią szkół wyższych – w zakresie skoncentrowanym na jej administracyjnej (ustrojowej) sferze³, z jednocześnie uwzględnieniem specyfiki swoistego tygła decentralizacyjnego charak-

* Dr hab., prof. Uniwersytetu Wrocławskiego, ORCID: [0000-0002-8154-3167](https://orcid.org/0000-0002-8154-3167).

¹ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Dz. U. z 2024 r. poz. 1571; dalej jako p.s.w.n.

² „Prawdziwy uniwersytet jest stanem umysłu. [...] Jest on bowiem ni mniej, ni więcej tylko samą kontynuacją istnienia rozumu” – R.M. Pirsig, *Zen i sztuka oporządzania motocykla*, Poznań 1994, s. 140.

³ P. Lisowski, *Fenomen autonomii uczelni jako aksjomat administracji publicznej (prawa administracyjnego)*, [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019, s. 576–591; idem, *Czy ius każdorazowo wyczerpuje się w lex? – kilka refleksji na kanwie treści art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (z perspektywy regulacji Statutu Uniwersytetu Wrocławskiego)*, [w:] A. Górnicz-Mulcahy, A. Tomanek, M. Lewandowicz-Machnikowska (red.), *Pro opere perfecto gratias agimus. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Kuczyńskiemu*, Wrocław 2022, s. 223–228.

terystycznego dla właściwości konstrukcyjnych szkół wyższych jako podmiotów administracji publicznej „zespalający[ch] trzy nawiązania do samodzielnego administrowania: zakładu administracyjnego, korporacji i autonomii”⁴.

To spotkanie trzech form decentralizacji, inspirowane potrzebami wolności akademickiej i zarazem podporządkowane realizacji autonomii akademickiej w sferze jej działalności podstawowej⁵, nie zawsze prowadzi do łątwo identyfikowanych rezultatów. Związane z tym wyzwania sprowadzają się więc m.in. do – najpierw – umiejętnego normatywnego „obsadzenia” każdego z trzech ww. atrybutów samodzielnego administrowania – zarówno w sferze *ad intra*, jak i w kontekście relacji właściwych dla uczelni ujmowanej już w perspektywie *ad extra*, a następnie – właściwego ich „rozgrywania” w fazie stosowania prawa.

Determinowane w powyższy sposób wieloaspektowe i jednocześnie wrażliwe uwarunkowania i właściwości konstrukcyjne szkół wyższych kumulują w sobie dylematy charakterystyczne dla samodzielności w wykonywaniu administracji publicznej. Ta bowiem zakłada pozostawienie swobody wyboru⁶, co wiąże się z kolei z ryzykiem z dokonaniem właściwego wyboru.

I właśnie tego rodzaju dylemat (ciężar) – który można określić mianem brzemienia wolności wyboru – stanowić będzie *clou* dedykowanej Jubilatowi analizy. Objętościowe uwarunkowania przesądziły o ograniczeniu tak motywowanych rozważań do pewnej kwestii związanej z uczelnianym normatywizowaniem (a następnie prowadzeniem) postępowania w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego.

2. Kontekst normatywny – *prolegomena*

Zgodnie z art. 178 ust. 3 p.s.w.n. w postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego stosuje się (m.in.) art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego⁷ (k.p.a.). Konieczność respektowania wymogów służących respektowaniu zasady praworządności sprawia, że treść uchwały komisji habilitacyjnej podejmowanej w postępowaniu awansowym determinowana jest ww. przepisa-

⁴ *Idem*, *Pogranicze (w) decentralizacji: kilka refleksji na kanwie pojęcia autonomii*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego. IX Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2019, s. 425–426.

⁵ Więcej na ten temat, np. *idem*, *Fenomen...*, s. 578–581; M. Świsłak, *Autonomia publicznych uczelni akademickich w Polsce*, Lublin 2022, s. 64–86.

⁶ W zależności od decyzji prawodawcy w zakresie dotyczącym w szczególności następujących kwestii: czy?; kiedy?; jak?

⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Dz. U. z 2024 r. poz. 572.

mi ustawy, z których m.in. wynika, że taka uchwała zawiera opinię i że ten jej kluczowy (docelowy) element, rezultat (wynik) może być pozytywny lub negatywny.

Na mocy art. 221 ust. 14 pkt 1 p.s.w.n. w ramach autonomicznego prawa zakładowego danej uczelni senat (albo rada naukowa) „określ[a] szczegółowy tryb postępowania w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego”. Regulacje o takim przeznaczeniu dotyczą (m.in.) uchwały komisji habilitacyjnej podejmowanej na podstawie art. 221 ust. 10 p.s.w.n.⁸ („zawierając[ej] opinię w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego”)⁹.

Podkreślić w tym kontekście należy, że ustawodawca pozostawia – nie można wykluczyć, że z zamiarem poszanowania przywołanych wcześniej tytułów do samodzielności uczelnianego administrowania¹⁰ – spory zakres swobody dla określania na forum szkoły wyższej szczegółowego trybu postępowania w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego.

Jednym z tego przejawów jest nieobjęcie regulacją ustawową kwestii skutków nieuzyskania w głosowaniu komisji habilitacyjnej wymaganego poparcia przez wniosek o podjęcie uchwały zawierającej pozytywną opinię w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego. W tym kontekście warto zauważyć, że przepisy rangi ustawy w niektórych przypadkach regulują tego rodzaju przypadki, np. w samorządowych ustawach ustrojowych: art. 28a ust. 9 zd. trzecie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹¹; art. 30a ust. 9 zd. trzecie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹² (u.s.p.); art. 34a ust. 9 zd. trzecie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹³ (u.s.w.)¹⁴;

⁸ „Uchwałę zawierającą opinię w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego podejmuje komisja habilitacyjna w głosowaniu jawnym. Na wniosek osoby ubiegającej się o stopień komisja podejmuje uchwałę w głosowaniu tajnym. Opinia nie może być pozytywna, jeżeli co najmniej 2 recenzje są negatywne”.

⁹ Zob. jeszcze art. 221 ust. 11–12 p.s.w.n.: „Komisja habilitacyjna w terminie 6 tygodni od dnia otrzymania recenzji przekazuje podmiotowi habilitującemu uchwałę, o której mowa w ust. 10, wraz z uzasadnieniem i dokumentacją postępowania w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego”; „Na podstawie uchwały, o której mowa w ust. 10, podmiot habilitujący, w terminie miesiąca od dnia jej otrzymania, nadaje stopień doktora habilitowanego albo odmawia jego nadania. Podmiot habilitujący odmawia nadania stopnia, w przypadku gdy opinia, o której mowa w ust. 10, jest negatywna”.

¹⁰ Co prawda, tego rodzaju motywacji nie wyartykułowano w uzasadnieniu do projektu ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (zob. druk sejmowy nr 2446, Sejm VIII kadencji – sejm.gov.pl) – być może znalazły jednak podprogowe zastosowanie.

¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.

¹² Dz. U. z 2024 r. poz. 107.

¹³ Dz. U. z 2024 r. poz. 566.

¹⁴ Zob. odpowiednio: „Niepodjęcie uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania”; „Niepodjęcie uchwały o udzieleniu zarządowi powiatu wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi powiatu wotum zaufania”.

czasami w mniej precyzyjny¹⁵ czy kompleksowy sposób¹⁶. Jeżeli takie rozwiązanie ma miejsce, mamy do czynienia z wykorzystaniem mechanizmu fikcji prawnej¹⁷. Brak prawnego umocowania do zastosowania takiej konstrukcji może natomiast prowokować problemy interpretacyjne.

I w tym właśnie kontekście zamierzona w tym przypadku analiza zyskuje kluczowy impuls, który można sprowadzić do następującego pytania: jaki jest skutek braku poparcia ze strony komisji habilitacyjnej dla wniosku o podjęcie uchwały zawierającej pozytywną opinię w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego? Uszczegółowiając sformułowanie problemu: czy w takiej sytuacji w treści takiej uchwały – w ramach jej kluczowej części (jej sentencji, rozstrzygnięcia – tyle, że w randze opinii) – *expressis verbis* stwierdza się, że komisja negatywnie opiniuje nadanie stopnia doktora habilitowanego?

3. Różnorodność uczelnianej praktyki normatywnej – *exempli gratia*

W nawiązaniu do sformułowanych przed momentem pytań zauważyć należy, że wśród uchwał podejmowanych na podstawie art. 221 ust. 14 pkt 1 p.s.w.n. daje się w szczególności wyróżnić spolaryzowane podejścia (pomiędzy którymi występować też mogą rozwiązania pośrednie).

¹⁵ Czego wyrazem są wątpliwości dotyczące poprawności użycia sformułowania: „odrzućcie uchwały w głosowaniu” (art. 13 ust. 2 u.s.p.; art. 19 ust. 3 u.s.w.); zob. np.: „Ustawa o samorządzie powiatowym nie definiuje także pojęcia odrzucenia uchwały. Wedle reguł języka polskiego «odrzuć» to m.in. «nie przyjąć czego, nie zgodzić się na coś». W znaczeniu prawnym odrzucenie uchwały w sprawie udzielenia absolutorium oznaczać będzie zatem **odmowę** jej przyjęcia [...] Innymi słowy, skoro uchwała w sprawie udzielenia absolutorium nie uzyska wymaganej bezwzględnej większości ustawowego składu rady, będzie to równoznaczne z odrzuceniem tej uchwały, a to z kolei będzie równoznaczne z sytuacją, w której rada powiatu nie udzieliła zarządowi absolutorium” – Cz. Martysz, *Art. 13 Podejmowanie uchwał przez radę powiatu*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2020, Lex/el., pkt 11.

¹⁶ W kontekście art. 13 ust. 2 u.s.p. stwierdza się bowiem także, że przyjęte tam rozwiązanie jest „połowiczne, obarczone luką prawną. Nie bierze ono bowiem pod uwagę sytuacji odwrotnej – nieprzyjęcia przez sejmik wniosku o nieudzielenie absolutorium. Nie ma w ustawie przepisu stanowiącego, że jest to równoznaczne z udzieleniem zarządowi absolutorium” – A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 215–216.

¹⁷ Na temat konstrukcji fikcji prawnych zob. np.: J. Dąbrowa, *Znaczenie domniemań prawnych w polskim procesie cywilnym*, Warszawa–Wrocław 1962, s. 5–6; J. Helios, W. Jedlecka, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa dla ekonomistów*, Wrocław 2015, s. 35; A. Bator, *Wprowadzenie do nauk prawnych*, Warszawa 2016, s. 227; W. Uruszczak, *Prawo a prawda, czyli o fikcjach prawnych uwagi historyka prawa*, „Z Dziejów Prawa” 2020, t. 13(21), s. 25–35.

Pierwszą grupę charakteryzuje niewprowadzanie, na poziomie regulacji uczelnianych, unormowań wprost odnoszących się do sytuacji nieprzyjęcia przez komisję habilitacyjną wniosku o podjęcie uchwały zawierającej pozytywną opinię w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego. Przykładem takiej praktyki są regulacje obowiązujące na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim Jana Pawła II (Zasady KUL). W tym bowiem przypadku unormowania odnoszone do *stricte* treściowych kwestii dotyczących tytułowej uchwały komisji habilitacyjnej ograniczają się do następujących ustaleń. Po pierwsze – jest mowa o uchwale zawierającej „opinię w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego wraz z uzasadnieniem [...]” – § 21 ust. 1 pkt 3 Zasad KUL¹⁸. Po drugie – przesądzono o tym, że „Uchwałę zawierającą opinię w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego podejmuje komisja habilitacyjna w głosowaniu jawnym bezwzględną większością głosów przy obecności co najmniej połowy członków komisji” (§ 22 ust. 5 zd. pierwsze Zasad KUL¹⁹). Po trzecie – zastrzeżono, że „Rada instytutu odmawia nadania stopnia w przypadku gdy opinia komisji habilitacyjnej jest negatywna” (§ 23 ust. 2 Zasad KUL²⁰).

Jej kontratypem jest podejście polegające na normatywnym zareagowaniu, w uchwale podejmowanej na podstawie art. 221 ust. 14 pkt 1 p.s.w.n., na nieprzyjęcie wyżej wymienionego wniosku. Szczególnym tego wyrazem jest wprowadzenie, w ramach autonomicznego prawa zakładowego danej uczelni, mechanizmu fikcji prawnej – jako swego rodzaju *antidotum* na taki wynik głosowania. Z takim rozwiązaniem mamy np. do czynienia na Uniwersytecie Warszawskim (Zasady UW). W stosownej uchwale postanowiono bowiem, co następuje: „W przypadku, gdy uchwała w sprawie wyrażenia opinii pozytywnej nie uzyska zwykłej większości głosów, uznaje się, że Komisja Habilitacyjna podjęła uchwałę o wyrażeniu opinii negatywnej”²¹. Ponadto, w § 15 ust. 1 zd. pierwsze Zasad UW wyraźnie zastrzeżono, że „Opinia, o której mowa w § 14 ust. 1, może być pozytywna albo negatywna”. O normatywnym dopilnowaniu wyrazistości opinii podejmowanej przez komisję habilitacyjną świadczy też treść § 15 ust. 2 Zasad UW: „Uzasadnienie opinii, o której mowa w ust. 1, zawiera w szczególności wskazanie przyczyn, z powodu których Komisja Habilitacyjna przyjęła okre-

¹⁸ W tym kontekście zob. art. 222 ust. 1 pkt 5 p.s.w.n.

¹⁹ W § 22 ust. 6 Zasad KUL jest natomiast mowa o tym, że ta uchwała zawiera uzasadnienie (zob. art. 221 ust. 11 p.s.w.n.), z kolei § 23 ust. 2 uchwały 884 zaadoptowano do realiów ustrojowych KUL regułę z art. 221 ust. 12 zd. drugie p.s.w.n. Zob. jeszcze § 21 ust. 1 pkt 3 Zasad KUL, w którym jest mowa o uchwale zawierającej „opinię w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego wraz z uzasadnieniem [...]” i w tym kontekście – art. 222 ust. 1 pkt 5 p.s.w.n.

²⁰ W tym kontekście zob. art. 221 ust. 12 zd. drugie p.s.w.n.

²¹ § 14 ust. 1 zd. trzecie Zasad UW.

ślona ocenę spełnienia przez kandydata każdej z przesłanek nadania stopnia doktora habilitowanego, o których mowa w § 4 ust. 1. Uzasadnienie uzgadniając członkowie Komisji Habilitacyjnej”.

Co ciekawe, omawiane regulacje wprowadzają też mechanizm fikcji prawnej w odniesieniu do decyzji (w formie uchwały) podejmowanej w tym przypadku przez Radę Naukową w przedmiocie nadania stopnia naukowego: „Pod głosowanie poddawana jest uchwała o nadaniu stopnia doktora habilitowanego. W przypadku, gdy nie uzyska ona bezwzględnej większości głosów, uznaje się, że Rada Naukowa podjęła uchwałę o odmowie nadania stopnia doktora habilitowanego” (§ 16 ust. 3 zd. trzecie i czwarte Zasad UW).

Kolejne dwa przykłady dotyczą uchwał niewprowadzających mechanizmu fikcji prawnej w odniesieniu do skutków nieprzyjęcia przez komisję habilitacyjną wniosku o podjęcie uchwały zawierającej pozytywną opinię w sprawie nadania stopnia naukowego, jednak w innym kontekście regulacji uczelnianych. I tak na Uniwersytecie Wrocławskim (uchwała Nr 131) wprowadzono wymóg, zgodnie z którym uchwała podejmowana przez komisję habilitacyjną ma zawierać „jednoznaczną opinię w sprawie nadania albo odmowy nadania stopnia doktora habilitowanego wraz z uzasadnieniem” (§ 17 ust. 6 zd. pierwsze uchwały Nr 131). Zgodnie zaś z § 17 ust. 10 uchwały Nr 131, „Rada dyscypliny odmawia nadania stopnia doktora habilitowanego w przypadku, gdy opinia komisji habilitacyjnej wyrażona uchwałą, o której mowa w ust. 6, jest negatywna”. Wcześniej zaś (zob. § 17 ust. 9 uchwały Nr 131) przesądzono o tym, że rada dyscypliny nadaje albo odmawia nadania stopnia doktora habilitowanego „Na podstawie uchwały komisji habilitacyjnej, o której mowa w ust. 6”.

Z kolei w świetle regulacji obowiązujących na Uniwersytecie Jagiellońskim (Procedury) pod głosowanie rady dyscypliny „poddawana jest uchwała w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego” (§ 25 ust. 4 zd. trzecie Procedur) i – co charakterystyczne – „W przypadku, gdy nie uzyska ona bezwzględnej większości głosów, uznaje się, że rada dyscypliny podjęła uchwałę o odmowie nadania stopnia doktora” (§ 25 ust. 4 zd. czwarte Procedur). Mechanizm fikcji prawnej wprowadzany jest więc na poziomie regulacji uczelnianych – tyle że w tym przypadku „tylko” stosunku do uchwały finalizującej analizowane postępowanie awansowe.

4. *Conclusio*

W razie wprowadzenia w prawie zakładowym fikcji prawnej – w wariantcie zastosowanym w Zasadach UW – mamy do czynienia z klarownym stanem prawnym. Uczelniany prawodawca przesądza bowiem wtedy wprost, że „uznaje

się, że Komisja Habilitacyjna podjęła uchwałę o wyrażeniu opinii negatywnej”. Co warto jednak zaznaczyć, nie oznacza to, że uchwała komisji – w sentencji – negatywnie opiniuje. W takim przypadku uchwała komisji habilitacyjnej „zawiera (taką) opinię”, ale wynika ona z jej skutków (i uzasadnienia²²), a nie – *expressis verbis* – z jej sentencji. Na tym właśnie polega istota fikcji prawnej: nieistniejący w rzeczywistości fakt istnieje i wywołuje określone przez prawo skutki²³; to stwierdzenie kontrfaktyczne – polegające na uznaniu, że określone doniosłe prawnie zdarzenia występują i powodują określone skutki prawne, mimo że takie okoliczności w rzeczywistości nie muszą występować²⁴; „To swego rodzaju «kłamstwo prawa», które polega na uznaniu sprzeczności z rzeczywistością w celu wywołania jakiegoś skutku prawa”²⁵.

Trudniej natomiast o takie konkluzje w razie nieuzupełnienia porządku prawnego – w treści uchwały podejmowanej z powołaniem się na art. 221 ust. 14 pkt 1 p.s.w.n. – o podstawę prawną odnoszącą fikcję prawą do skutków braku poparcia komisji habilitacyjnej dla wniosku o podjęcie uchwały zawierającej pozytywną opinię w sprawie nadania stopnia naukowego. Brakuje bowiem wówczas prawnego umocowania do zastosowania tego rodzaju fikcji prawnej. Nie ulega przy tym wątpliwości, że i tym razem (w kontekście analizowanych regulacji) brakuje też podstaw prawnych do podejmowania przez komisję habilitacyjną uchwały w jej sentencji/rozstrzygnięciu (tyle, że w randze opinii) *expressis verbis* negatywnie opiniującej (w takim przypadku) nadanie stopnia doktora habilitowanego. Uznać natomiast należy, że komisja habilitacyjna podejmuje w takiej sytuacji uchwałę zawierającą opinię, a opinia ta nie jest pozytywna. Ze wskazanych przyczyn nie może ona jednak zostać sformułowana – w sentencji uchwały – jako (wprost) negatywna. Ciężar czytelnego wyjaśnienia takiego stanu rzeczy spoczywa zatem na uzasadnieniu takiej uchwały. Co warto zaznaczyć, nie zawsze regulacje autonomicznego prawa zakładowego asekurowują niuansowy przebieg analizowanego przypadku. O ile bowiem w uchwale Nr 131 *explicite* zastrzeżono, że uchwała komisji habilitacyjnej ma zawierać „jednoznaczną opinię w sprawie nadania albo odmowy nadania stopnia doktora habilitowanego wraz z uzasadnieniem” (§ 17 ust. 6 zd. pierwsze), to już regulacji o podobnym przeznaczeniu nie zawierają Zasady KUL. Każdorazowo

²² *Nota bene*, analizowana warszawska regulacja dodatkowo „pilnuje” klarowności wyniku uchwały komisji habilitacyjnej, wymagając od jej uzasadnienia „wskazani[a] przyczyn, z powodu których [...] przyję[to] określoną ocenę” (zob. przywoływany § 15 ust. 2 Zasad UW).

²³ J. Helios, W. Jedlecka, *loc. cit.*

²⁴ A. Bator, *loc. cit.*

²⁵ *Vocabulaire juridique*. Réd. G. Cor nu. 6^{ème} éd. Quadrige, Presses Universitaires de France, Paris, 2004, s. 402, [za:] W. Uruszczak, *op. cit.*, s. 26.

jednak rzeczą podmiotu (w istocie – organu) habilitującego jest w tym przypadku, wobec konieczności respektowania ww. uwarunkowań, właściwe zinterpretowanie skutków wywołanych przez uchwałę wyrażającą – we wskazany (stosowany) sposób – opinię i podjęcie stosownej decyzji, o której mowa w art. 221 ust. 12 p.s.w.n.

Jak się więc okazuje, korzystanie z wolności charakterystycznej dla autonomii akademickiej (zarówno w fazie stanowienia prawa, jak i jego stosowania) nie jest procesem łatwym (daje o sobie znać brzemię wolności). Wybrany przykład szczególnie zarazem potwierdza seminalne²⁶ stwierdzenie Jubilata, że „Prawo administracyjne jest skrajnie złożone [...]”²⁷. Mając powyższe na uwadze, dedykuję niniejsze rozważania Jubilatowi – licząc, że analizowane efekty spotkania administracyjnych legislatorów (z możliwą ich różnorodnością), ich wpływ na późniejsze stosowanie prawa w badanym zakresie (a więc spotkanie stanowienia prawa z jego wykonywaniem), uzupełniane spotkaniem prawa administracyjnego z naukową refleksją o nim – wpisują się w profil *Liber Amicorum*.

Ad multos annos, Drogi Jurku!

²⁶ Korzystając z następującego sformułowania Jubilata: „Z tego punktu widzenia wyróżnione prace T. Bigi zasługują na miano seminalnych [...]” – *idem*, *Pojęcia administracji*, [w:] T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki (red.), *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym – refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, Wrocław 2020, s. 55.

²⁷ J. Supernat, *Przedmowa*, [w:] J. Supernat (red.), *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego. XII Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2022, s. 19.

Wybrane problemy zakończenia przewodu doktorskiego w świetle przepisów ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym

1. Wprowadzenie

Tematyka publicznoprawnej regulacji uzyskiwania stopni oraz tytułu naukowego wpisuje się w założenie o możliwości postrzegania prawa administracyjnego jako „miejsca spotkania państwa i jednostki”¹. W tym przypadku mamy do czynienia z zagadnieniem „spotkań” nauki z prawem administracyjnym. Do takich spotkań, nawiązując do tytułu książki jubileuszowej, dochodzi niezależnie od dziedziny oraz dyscypliny naukowej. Regulacja prawna nadawania stopni oraz tytułu naukowego jest bowiem uniwersalna dla wszystkich obszarów działalności naukowej. W nawiązaniu do tematyki niniejszego opracowania należy podkreślić, że Jubilat – Profesor Jerzy Supernat uczestniczył w tego rodzaju spotkaniach nie tylko w typowych dla pracowników naukowych rolach, a więc, przykładowo, promotora oraz recenzenta licznych prac doktorskich i habilitacyjnych, ale również w roli członka Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytu-

* Dr hab., prof. Uniwersytetu Wrocławskiego, ORCID: [0000-0003-3062-6015](https://orcid.org/0000-0003-3062-6015).

¹ Posługując się określeniem prawa administracyjnego jako miejsca spotkania państwa i jednostki (obywatela), Profesor Jerzy Supernat zwraca uwagę na zjawisko przenikania państwa (administracji) w sferę prywatną z jednoczesnym kontrolowaniem przez jednostki i ich organizacje prawomocności państwa (administracji) w wymiarze wykraczającym poza sam proces wyborczy. Jest to, między innymi, wymiar postrzegania prawa administracyjnego jako zespołu unormowań zapewniającego demokrację administracyjną oraz demokrację proceduralną, co ma przeciwdziałać zasadniczemu unilateralizmowi decyzji administracyjnych – zob. J. Supernat, *Prawo administracyjne jako miejsce spotkania państwa i jednostki – uwagi z perspektywy porównawczej*, [w:] J. Korczak, K. Sobieralski (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, Wrocław 2019, s. 548. Spójnienie takie odnosi się także do zagadnień normowania w prawie administracyjnym procedur awansu naukowego jako takiego obszaru stosunków społecznych, w których szczególnie przejawia się kwestia ocenności (dyskrecjonalności) w podejmowaniu rozstrzygnięć przez właściwe organy, co wymaga także wyraźnych gwarancji (instrumentów prawnych) partycypacji i ochrony praw osób ubiegających się o tego rodzaju dobra społeczne, jakimi są stopnie oraz tytuł naukowy.

łów. Wskazana, jedna z wielu bogatych i różnorodnych aktywności naukowych Jubilata, z pewnością dotyczyła także problemów stosowania przepisów prawa administracyjnego z zakresu awansu naukowego, do których to zagadnień odnosi się niniejsze opracowanie.

Aktualnie opisana problematyka jest przedmiotem regulacji ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce². Jej obecna regulacja ma charakter nowatorski, gdyż przybiera postać ramową, delegując na właściwe organy uczelni wyższych kompetencje prawotwórcze w zakresie „określania sposobu postępowania w sprawie nadania stopnia doktora”³ (art. 192 ust. 2 p.s.w.n.)⁴. Taki stan rzeczy uzasadnia wniosek o istotnej modyfikacji samego modelu regulacji naukowych postępowań awansowych, a więc i o zmianach roli uczelni w płaszczyźnie postępowań w sprawach nadania stopnia doktora oraz doktora habilitowanego. Inaczej bowiem niż to miało miejsce w stanie prawnym istniejącym na podstawie ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki⁵ obecnie obowiązująca ustawa nie zawiera delegacji do wydania przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego oraz nauki rozporządzenia wykonawczego normującego, w sposób szczegółowy oraz jednolity w skali kraju (powszechnie obowiązujący), czynności składające się na postępowania w sprawach nadania stopnia doktora oraz doktora habilitowanego. Przekazanie w tym względzie kompetencji prawotwórczych uczelniom będzie niewątpliwie prowadziło do szeregu nowych problemów prawnych, związanych z partykularyzmem przyjmowanych w poszczególnych ośrodkach naukowych rozwiązań⁶, w tym z możliwymi niedomogami w zakresie ochrony praw (interesów) osób ubiegających się o stopnie naukowe.

² Ustawa z dnia 3 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 742 ze zm., dalej jako p.s.w.n.

³ Zob. M. Wojtuń, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniach awansowych*, „Państwo i Prawo” 2021, nr 2, Lex.

⁴ Zakres kompetencji prawotwórczych przyznanych uczelniom wyższym w ramach „określania sposobu postępowania w sprawie nadania stopnia doktora” jawi się jako znaczny. Obejmuje m.in. kwestie: sposobu wyznaczania i zmiany promotora oraz promotora pomocniczego, sposobu wyznaczania recenzentów, trybu złożenia rozprawy doktorskiej czy trybu powoływania, a nawet zakresu czynności komisji doktorskiej (art. 192 ust. 2 p.s.w.n.).

⁵ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789; dalej jako u.s.t.n. lub ustawa z 2003 r.

⁶ Aktualny model regulacji procedur uzyskiwania stopni naukowych prowadzi do funkcjonowania na poszczególnych uczelniach autonomicznych oraz nierównoważnych porządków proceduralnych, co może prowadzić do naruszania zasady równości wobec prawa. Częściowe normowanie procedury załatwiania sprawy z zakresu administracji publicznej prawem wewnętrznym uczelni jest niewątpliwie problematyczne także w świetle konstytucyjnej zasady zamkniętego katalogu źródeł prawa – zob. M. Wojtuń, *op. cit.*, Lex.

Nowa regulacja postępowań doktorskich oraz habilitacyjnych weszła w życie dnia 1 października 2018 r. Niemniej jednak zgodnie z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁷ – przewody doktorskie, postępowania habilitacyjne i postępowania o nadanie tytułu profesora wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, są przeprowadzane na zasadach dotychczasowych. Ponadto, zgodnie z ust. 2 wskazywanego przepisu w okresie od dnia wejścia w życie ustawy p.s.w.n. do dnia 30 kwietnia 2019 r. przewody doktorskie, postępowania habilitacyjne oraz postępowania o nadanie tytułu profesora wszczynano na podstawie przepisów dotychczasowych. Oznacza to, że przepisy normujące ubieganie się oraz nadawanie stopni naukowych, obowiązujące przed rokiem 2018 wciąż jeszcze znajdują zastosowanie do przewodów doktorskich wszczętych przed datą 30 kwietnia 2019 r. Zgodnie z art. 179 ust. 4 p.w.p.s.w.n. prowadzone, w pierwszej instancji, przewody doktorskie odpowiednio umarza się lub zamyka, jeżeli nie zostaną zakończone do dnia 31 grudnia 2024 r. Przez „zakończenie przewodu doktorskiego” należy rozumieć podjęcie przez odpowiednią radę dyscypliny naukowej uchwały o nadaniu stopnia lub też innej uchwały kończącej w sposób negatywny przewód doktorski, np. uchwały o odmowie przyjęcia publicznej obrony rozprawy doktorskiej lub uchwały o odmowie przyjęcia rozprawy doktorskiej i dopuszczenia jej do publicznej obrony. Pomijając okoliczność niewykluczonego kolejnego przedłużenia terminu dopuszczalnego zakończenia przewodu doktorskiego według przepisów obowiązujących przed dniem 1 października 2018 r., należy jeszcze wskazać na kwestię stosowania regulacji uprzedniej do postępowań doktorskich, w których wniesiono odwołania od negatywnych uchwał odpowiednich rad dyscyplin naukowych (czy nawet rad wydziałów) do Rady Doskonałości Naukowej jako następczyni prawnej Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów. W wyniku rozstrzygnięcia takich spraw odwoławczych może bowiem dochodzić do uchylania negatywnych uchwał podejmowanych w przewodach doktorskich i przekazywania takich spraw do ponownego rozpatrzenia stosownym organom uczelnianym, co będzie skutkować koniecznością dalszego prowadzenia przewodów doktorskich według przepisów ustawy z 2003 r. oraz wydanych na jej podstawie rozporządzeń. Biorąc również pod uwagę możliwość uchylania czy też stwierdzania nieważności decyzji Rady Doskonałości Naukowej w ramach ich sądowno-administracyjnej kontroli, można założyć, że tematyka

⁷ Ustawa z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1669 ze zm.; dalej jako p.w.p.s.w.n.

problemów stosowania (przestrzegania) przepisów ustawy z 2003 r. będzie zagadnieniem wciąż aktualnym jeszcze przez dłuższy czas, bynajmniej nie tylko do 31 grudnia 2024 r.⁸

Rozważaniami niniejszego opracowania objęte zostaną wybrane problemy zakończenia przewodu doktorskiego na podstawie przepisów ustawy z 2003 r. oraz rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodzie doktorskim, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora⁹. Tytułowa kwestia stanowi bowiem szczególnie problematyczny i „niedomagający” obszar odnośnej regulacji prawnej, a jednocześnie ma kluczowe znaczenie, gdy chodzi o ochronę praw stron postępowań doktorskich.

2. Charakter prawny przewodu doktorskiego

Prezentacja problematyki niedomogów regulacji zakończenia przewodu doktorskiego w ustawie z 2003 r. powinna zostać poprzedzona ogólnymi uwagami na temat charakteru przewodu doktorskiego, określanego w obecnie obowiązującej ustawie jako postępowanie w sprawie nadania stopnia doktora¹⁰. Procedura nadawania stopnia naukowego doktora jest kwalifikowana jako odrębne postępowanie administracyjne. Jest to postępowanie, do którego należy odpowiednio stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego¹¹, odnośnie do kwestii nieuregulowanych w u.s.t.n. (art. 29 ust. 1 tej ostatniej ustawy). Przewód doktorski pomimo istotnych odmienności w porównaniu do ogólnego postępowania administracyjnego wyrażających się, przede wszystkim, w sposobie zbierania i oceny materiału dowodowego sprawy (faktów sprawy) powinien być jednak postrzegany jako rodzaj jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. W jego ramach organ uczelni, wykonując zadania z zakresu administracji publicznej, załatwia przecież konkretną sprawę indy-

⁸ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 stycznia 2022 r., II SA/Wa 1382/21, Lex nr 3361038.

⁹ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodzie doktorskim, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora, Dz. U. z 2018 r. poz. 261, dalej jako rozporządzenie z 2018 r.

¹⁰ Zob. art. 192 p.s.w.n.; w przepisach u.s.t.n. używane jest określenie „przewód doktorski” – zob. art. 11–15 u.s.t.n.

¹¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572; dalej jako k.p.a.

widualną w drodze decyzji administracyjnej¹². Takiej, w istocie bardzo ogólnej, kwalifikacji przewodu doktorskiego nie zmienia jego niewątpliwa specyfika wyrażająca się głównie w źródle ustaleń faktycznych sprawy, którymi są oceny eksperckie zawarte w recenzjach rozpraw doktorskich oraz w wypowiedziach i stanowiskach odpowiednich gremiów naukowych (rada dyscypliny naukowej, komisja doktorska) oraz ich członków. Skutkuje to wysoce ocennym i subiektywnym charakterem ustaleń faktycznych w sprawie o nadanie stopnia doktora. Taki sposób „pozyskiwania” materiału faktycznego sprawy, w którym widoczna jest wyraźnie władza dyskrejonalna organów administrujących prowadzących postępowanie, nie może jednak skutkować arbitralnością (dowolnością) w zakresie dokonywania ustaleń faktycznych oraz wywodzenia z nich skutków prawnych dla strony postępowania (doktoranta). Stąd też szczególne znaczenie ma tu sposób unormowania zakończenia (zamknięcia) przewodu doktorskiego, w sytuacji gdy kończy się ono inaczej niż nadaniem stopnia, a także ukształtowanie procedury odwoławczej od negatywnych dla strony rozstrzygnięć zapadających w przewodzie doktorskim.

W ogólności przebieg przewodu doktorskiego normuje art. 14 ust. 2 u.s.t.n. Zgodnie z tym przepisem „czynności przewodu doktorskiego kończą się uchwałami rady jednostki organizacyjnej w przedmiocie: 1) wszczęcia przewodu doktorskiego i wyznaczenia promotora, a także promotora pomocniczego, w przypadku jego udziału w przewodzie; 2) wyznaczenia recenzentów; 3) przyjęcia rozprawy doktorskiej i dopuszczenia jej do publicznej obrony; 4) przyjęcia publicznej obrony rozprawy doktorskiej; 5) nadania stopnia doktora”. W szczególności, na podstawie przytoczonego przepisu przyjmuje się, że przewód doktorski ma charakter sekwencyjny. W jego ramach wymagane są wcześniejsze pozytywne uchwały dla możliwości podjęcia kolejnych uchwał, przy czym te dalsze uchwały, odnoszące się do, w pewnym stopniu, autonomicznych etapów postępowania nie muszą już mieć charakteru pozytywnego dla strony postępowania (doktoranta)¹³. Dla problematyki zakończenia przewodu doktorskiego bardzo istotne znaczenie ma również przepis normujący kompetencje komisji doktor-

¹² Obecnie przepisy wprost przewidują formę prawną decyzji administracyjnej dla rozstrzygnięcia w sprawie nadania stopnia doktora (art. 178 ust. 1 p.s.w.n.). W odniesieniu do przepisów u.s.t.n. przyjmuje się, że uchwały zapadające w toku przewodu doktorskiego, kończące tę procedurę na danym jej etapie, również mają charakter decyzji administracyjnych – M. Bogusz, *Charakter prawny uchwał rady wydziału w przewodzie doktorskim*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. XXXIII, s. 77; S. Łazuk, *Wybrane problemy stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w procedurze awansu naukowego*, [w:] J.P. Tarno, A. Szot, P. Pokorny (red.), *Specyfika postępowań administracyjnych w sprawach z zakresu szkolnictwa wyższego i nauki*, Lublin 2016, s. 92.

¹³ Zob. wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2010 r., I OSK 1614/10, Lex nr 745104; wyrok NSA z dnia 22 maja 2013 r., I OSK 312/13, LEX nr 1339636.

skiej. Zgodnie z art. 14 ust. 5 u.s.t.n. komisji takiej może zostać przekazane przez radę jednostki organizacyjnej (aktualnie radę dyscypliny naukowej) uprawnienie do podejmowania uchwał, o których mowa w ust. 2 pkt 3 i 4 (a więc uchwał w przedmiocie przyjęcia rozprawy doktorskiej i dopuszczenia jej do publicznej obrony oraz w przedmiocie przyjęcia publicznej obrony rozprawy doktorskiej). Komisja doktorska jest więc powoływana przez radę w celu podejmowania czynności na etapach przewodu bezpośrednio poprzedzających decydowanie o nadaniu stopnia doktora, w zakresie, w jakim wynika to z uchwały rady.

W odniesieniu do „finalizacji” przewodu doktorskiego u.s.t.n. przewiduje jeszcze „zamknięcie” przewodu. Określenie takie znajduje się w przepisie art. 14 ust. 4 u.s.t.n., zgodnie z którym – jeżeli osoba ubiegająca się o nadanie stopnia doktora w wyznaczonym terminie nie przystąpi do egzaminów doktorskich albo nie przedstawi rozprawy doktorskiej – rada jednostki organizacyjnej może podjąć uchwałę o zamknięciu przewodu doktorskiego¹⁴.

3. Deficyty regulacji zakończenia przewodu doktorskiego

Przechodząc w tym miejscu bezpośrednio do tematyki deficytów badanej regulacji prawnej zakończenia przewodu doktorskiego, należy rozpocząć od stwierdzenia, że art. 14 u.s.t.n. zasadniczo nie zawiera w sobie treści lite-

¹⁴ Określenie „zamknięcie” przewodu doktorskiego odnosi się do sytuacji objętych regulacją art. 14 ust. 4 u.s.t.n. Natomiast wobec uchwał o nadaniu stopnia doktora, o odmowie nadania stopnia doktora oraz innych uchwał negatywnie rozstrzygających sprawę ustawodawca stanowi o uchwałach kończących czynności przewodu doktorskiego (art. 14 ust. 2). W poglądach doktryny podkreśla się, że podstawy zamknięcia przewodu doktorskiego, o których mowa w art. 14 ust. 4, mają charakter wymogów formalnych (formalno-prawnych) postępowania. Wskazane przesłanki nie wiążą się bowiem z jakimiś elementami oceny rozprawy doktorskiej oraz spełniania przez doktorantów innych wymogów materialnoprawnych uzyskania stopnia doktora. Obie dotyczą terminów w przewodzie doktorskim, przy czym kwestia takich terminów jest w stosownych przepisach normowana jedynie w nieznacznym zakresie. O ile termin przystąpienia do egzaminów doktorskich jest wyznaczany przez przewodniczącego rady jednostki organizacyjnej (obecnie rady dyscypliny naukowej) w trakcie przewodu doktorskiego (§ 4 ust. 2 rozporządzenia z 2018 r.), o tyle kwestia terminu przedstawienia rozprawy doktorskiej nie jest w ogóle przedmiotem regulacji u.s.t.n. oraz rozporządzenia z 2018 r. Powodowało to występowanie sytuacji, w których w jednostkach uprawnionych do prowadzenia przewodów doktorskich przez wiele lat trwały przewody pozostające niejako w „zawieszeniu” (np. doktorant, który wcześniej zdał egzaminy doktorskie, nie przedstawiał rozprawy przy jednoczesnym braku wyznaczenia jakiegokolwiek terminu do złożenia rozprawy – zob. P. Pokorny, *Problematyka zakończenia przewodu doktorskiego bez nadania stopnia*, [w:] J.P. Tarno, A. Szot, P. Pokorny (red.), *op. cit.*, s. 103). Sytuacje takie powinny znaleźć swoje zakończenie z końcem roku 2024, w związku z treścią przepisu art. 179 ust. 4 p.w.p.s.w.n., zgodnie z którym prowadzone w pierwszej instancji, na podstawie przepisów obowiązujących do dnia 1 października 2018 r., przewody doktorskie odpowiednio umarza się lub zamyka.

ralnie odnoszącej się do możliwości negatywnego (dla strony postępowania) zakończenia postępowania. Wyjątkiem jest tu ust. 4 wskazywanego artykułu. Przepis ten, jak już sygnalizowano, odnosi się jedynie do ściśle formalnych aspektów przewodu doktorskiego związanych z naruszeniem przez stronę terminów przystąpienia do egzaminów doktorskich lub terminu przedstawienia rozprawy doktorskiej (o ile ten drugi został w ogóle wyznaczony), z czym wiąże się możliwość, nie obowiązek, podjęcia uchwały o zamknięciu przewodu doktorskiego. Natomiast w płaszczyźnie kluczowych dla przebiegu postępowania doktorskiego jego kolejnych etapów (art. 14 ust. 2 u.s.t.n.) brak jest regulacji ustawowej, która *expressis verbis* normowałaby sposób zakończenia przewodu w sytuacjach, w których właściwy organ prowadzący postępowanie uzna, że nie są spełnione przesłanki przejścia do kolejnej fazy przewodu. Zgodnie z art. 14 ust. 5 u.s.t.n. właściwa rada może przekazać komisji doktorskiej uprawnienie do podejmowania uchwał w przedmiocie przyjęcia rozprawy doktorskiej i dopuszczenia jej do publicznej obrony oraz przyjęcia publicznej obrony rozprawy doktorskiej. Jednocześnie wskazuje się, że w przypadku gdy obrona odbywa się przed komisją, ta przygotowuje projekt uchwały w sprawie nadania stopnia doktora i przedstawia go radzie jednostki organizacyjnej. Przytoczone unormowanie wskazuje na sposób działania komisji, gdy, w trakcie obrony rozprawy, podjęła ona uchwałę wynikającą z pozytywnego dla broniącego się wyniku głosowania (więcej głosów „za” niż głosów „przeciw” oraz „wstrzymujących się”). Natomiast nie daje klarownej odpowiedzi na pytanie, jak powinno wyglądać zakończenie postępowania w sytuacji, gdy wynik głosowania (uchwała) komisji była negatywna dla kandydata. Komisja doktorska jest wszak organem uczelni, któremu rada przyznaje kompetencję do podejmowania uchwały „w przedmiocie” przyjęcia publicznej obrony rozprawy doktorskiej (art. 14 ust. 5 u.s.t.n.). Czy oznacza to więc, że komisja podejmuje swoją uchwałę odnoszącą się do samej obrony, a następnie przedstawia radzie projekt uchwały „w sprawie” nadania stopnia doktora, w którym przedstawia i uzasadnia swoją decyzję o nieprzyjęciu obrony, zaś rada jako organ uprawniony do kończenia czynności przewodu doktorskiego (zgodnie z art. 14 ust. 2 *in principio*) podejmuje końcową uchwałę w sprawie nadania (odmowy) nadania stopnia naukowego¹⁵? W praktyce sto-

¹⁵ Jak się wydaje, do takiego wniosku może prowadzić stanowisko H. Izdebskiego oraz J.M. Zielińskiego, którzy interpretują art. 14 u.s.t.n. w ten sposób, że uchwała komisji doktorskiej o nieprzyjęciu obrony rozprawy jest to „[...] z jednej strony, samoistna czynność przewodu, co wskazywałoby nie tylko na możliwość, ale i – w razie jej zakwestionowania – na potrzebę składania odwołania od uchwały komisji [...]. Z drugiej strony, jeżeli komisja jest w istocie obowiązana w takim przypadku przygotować projekt uchwały rady o odmowie nadania stopnia doktora (ust. 5 zdanie drugie), a skutkiem takiego wniosku z reguły będzie odmowa nadania stopnia, nie

sowania odnośnych przepisów można spotkać się właśnie z takim sposobem procedowania w przypadku negatywnego dla strony wyniku głosowania komisji doktorskiej podczas obrony rozprawy.

Praktykę, o której mowa powyżej, należy uznać za wadliwą. Formułując takie stanowisko, w pierwszej kolejności należy odwołać się do właściwych przepisów rozporządzenia z 2018 r., które w swej treści odnoszą się już do sytuacji podejmowania negatywnych dla strony uchwał kończących niektóre etapy przewodu doktorskiego. Zgodnie bowiem z § 7 ust. 2 rozporządzenia z 2018 r. „w przypadku nieprzyjęcia rozprawy doktorskiej i niedopuszczenia jej do obrony komisja doktorska przedstawia sprawę wraz z uzasadnieniem radzie jednostki organizacyjnej przeprowadzającej przewód doktorski, która podejmuje uchwałę w tej sprawie”. Z kolei na podstawie § 10 pkt 1 rozporządzenia z 2018 r., gdy komisja zajmie stanowisko (zagłosuje) za odmową przyjęcia publicznej obrony rozprawy, to „uchwałę w sprawie odmowy przyjęcia obrony [...] przedstawia wraz z uzasadnieniem radzie, która podejmuje uchwałę w tej sprawie”. Przytoczone powyżej przepisy nie mogą być uznane za wyraźnie przesądzające o sposobie zakończenia postępowania w przypadku odmowy przyjęcia publicznej obrony rozprawy doktorskiej. § 10 pkt 1 rozporządzenia z 2018 r. odnosi się bowiem do dwóch uchwał, w pierwszej kolejności wskazuje na uchwałę komisji w sprawie odmowy przyjęcia obrony, a następnie stanowi o obowiązku (kompetencji) rady do podejmowania uchwały „w tej sprawie”. Natomiast § 7 ust. 2 rozporządzenia z 2018 r. nie stanowi o podejmowaniu przez komisję uchwały o odmowie przyjęcia rozprawy doktorskiej oraz odmowie dopuszczenia jej do obrony, ale o „przedstawianiu sprawy” przez komisję wraz z uzasadnieniem radzie jednostki organizacyjnej, która podejmuje uchwałę w tej sprawie. W analogicznych więc sytuacjach dotyczących niekorzystnego dla doktoranta głosowania na posiedzeniach komisji, na etapach poprzedzających decydowanie o nadaniu stopnia, prawodawca posługuje się różnymi określeniami w treści stosownych przepisów rozporządzenia („przedstawienie sprawy wraz z uzasadnieniem”, „uchwała w sprawie odmowy przyjęcia” przedstawiana wraz uzasadnieniem radzie, która podejmuje „uchwałę w tej sprawie”).

jest oczywiste, że zainteresowany musi odwoływać się od uchwały komisji, a gdyby takiego odwołania nie złożył, nie mógłby [...] skutecznie złożyć odwołania od końcowej odmowy rady. Sądzić można – i takie stanowisko wydaje się przeważać w praktyce – że jest możliwe odwołanie się od końcowej uchwały rady, obejmujące także odwołanie od negatywnej uchwały komisji w sprawie przyjęcia obrony, przy czym dodatkowym argumentem może być to, że odwołania do [...] składa się za pośrednictwem rady (art. 21 ust. 1)” – H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2015, Lex.

Zmierzając do przyjęcia spójnej koncepcji interpretacyjnej w odniesieniu do powyżej zarysowanych niedomogów regulacji prawnej zakończenia przewodu doktorskiego w inny sposób niż uchwała rady o nadaniu stopnia doktora, za punkt wyjścia należałoby przyjąć dwa założenia dotyczące: 1) braku podstaw do przechodzenia do kolejnego etapu procedury doktorskiej w przypadku, gdy rada lub komisja doktorska zajmie negatywne stanowisko na danym, wcześniejszym etapie przewodu doktorskiego; 2) konieczności kończenia przewodu doktorskiego na właściwym etapie zawsze uchwałą odpowiedniej rady dyscypliny naukowej. Drugie ze wskazanych założeń wynika z unormowania art. 14 ust. 2, zgodnie z którym czynności (sekwencje czynności) przewodu doktorskiego (w tym przyjęcie rozprawy do obrony oraz przyjęcie publicznej obrony) kończą się uchwałami rady, co należy odnosić także do sytuacji wykonywania niektórych sekwencji czynności w przewodzie przez komisję doktorską. W odniesieniu do niespójnie uregulowanych w rozporządzeniu z 2018 r. sytuacji negatywnego wyniku głosowania komisji na etapach dopuszczania pracy do obrony oraz przyjmowania publicznej obrony pracy należy przyjąć, że komisja przedstawia swoją uchwałę wraz z uzasadnieniem oraz wynikiem tajnego głosowania¹⁶ radzie. Natomiast właściwą i wiążącą uchwałę kończącą przewód na danym etapie podejmuje rada. Za sprzeczną z odnośnymi przepisami należy więc uznać spotykaną na uczelniach praktykę podejmowania przez komisję odrębnej uchwały o odmowie przyjęcia obrony, a następnie kolejnej uchwały rady dyscypliny naukowej od odmowie lub nawet o nadaniu stopnia naukowego doktora i traktowanie takich uchwał jako odrębnych rozstrzygnięć przyjmowanych przez właściwe w danej sprawie organy. Praktyce takiej może w dodatku towarzyszyć założenie, że brak przyjęcia obrony przez komisję doktorską nie oznacza jeszcze niemożności nadania przez radę stopnia naukowego po rozważeniu wszystkich okoliczności istotnych dla danego postępowania doktorskiego. Wskazywany tu *modus operandi* oznacza naruszenie przepisów o etapach (sekwencjach przewodu doktorskiego), a także unormowania wskazującego na radę jako właściwy organ do zakończenia przewodu na danym (każdym) jego etapie. Właściwe byłoby więc podjęcie uchwały negatywnej przez komisję, traktowane w kategoriach „przedstawienia sprawy” radzie wraz z uzasadnieniem niekorzystnego dla strony wyniku głosowania, natomiast zadaniem rady

¹⁶ Wynik tajnego głosowania komisji na danym etapie przewodu doktorskiego, którego prowadzeniem zajmuje się komisja, należy uznać za podstawowy element uchwały („przedstawienia sprawy”) radzie przez komisję. W przypadku czynności prawnych będących uchwałami to właśnie wynik głosowania w powiązaniu z wymogiem kworum uczestników głosowania stanowi konstytutywny element takiej kategorii czynności prawnych, odróżniający je od umów oraz czynności jednostronnych.

byłoby podjęcie uchwały kończącej postępowanie na właściwym mu etapie, to jest uchwały w przedmiocie odmowy przyjęcia obrony rozprawy doktorskiej. W sytuacji, w której komisja doktorska przyjmowałaby odrębną uchwałę o odmowie przyjęcia rozprawy, zaś rada uchwałę o odmowie (czy nawet o nadaniu) stopnia doktora, pierwsza ze wskazanych uchwał zostałaby podjęta przez organ nieuprawniony (organ niewłaściwy w rozumieniu przepisu art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.), z kolei uchwała rady byłaby podjęta z naruszeniem prawa (bez podstawy prawnej), jako że w zaistniałej w postępowaniu sytuacji nie powinno się przechodzić do kolejnego etapu przewodu doktorskiego bez odpowiedniego zamknięcia etapu poprzedniego.

4. Zakończenie

W ramach podjętych rozważań zasygnalizowano niektóre problemy prawne wyłaniające się na tle stosowania przepisów u.s.t.n. oraz rozporządzenia z 2018 r. w odniesieniu do sytuacji, w których przewód doktorski miałby kończyć się na wcześniejszym etapie niż decydowanie przez radę dyscypliny naukowej w sprawie nadania bądź odmowy nadania stopnia. Przyczyną tych wątpliwości interpretacyjnych jest, w pierwszym rzędzie, brak wyraźnego odniesienia się w analizowanych przepisach do negatywnego dla strony sposobu kończenia przewodu doktorskiego. Za drugą z przyczyn można by uznać brak wyraźnego określenia relacji pomiędzy komisją doktorską a radą w toku postępowań doktorskich. Sygnalizowane sprzeczności treściowe analizowanych przepisów stwarzają istotne trudności w określeniu statusu komisji doktorskiej. Mogą bowiem prowadzić do wniosku o uznaniu komisji za organ pomocniczy rady, który nie może samodzielnie podjąć uchwały właściwej do zakończenia przewodu doktorskiego na danym jego etapie, ale także stwarzać podstawy do twierdzenia odwrotnego uznającego komisję za organ wykonujący kompetencje przyznane jej, zgodnie z prawem, przez radę, w zastępstwie tej ostatniej¹⁷.

¹⁷ Sprzeczności w postrzeganiu statusu komisji doktorskiej są dostrzegalne w poglądach doktryny. M. Bogusz twierdzi, że „[...] komisja nie działa [...] jako swoisty organ niższego – w stosunku do rady wydziału – stopnia, lecz wykonuje kompetencje delegowane jej przez samą radę; komisja działa więc w zastępstwie rady, a podjęte przez komisję uchwały w przedmiocie przyjęcia rozprawy doktorskiej [...] oraz przyjęcia publicznej obrony rozprawy doktorskiej mają taką samą moc i charakter jak uchwały rady wydziału” – M. Bogusz, *op. cit.*, s. 74. Z kolei M. Gurdek zajmuje stanowisko przeciwne, sytuujące komisję doktorską na gruncie przepisów u.s.t.n., w pozycji organu pomocniczego wobec rady, do której należy wydanie orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, co oznacza, że gdyby uchwały, do których podjęcia uprawniona była komisja doktorska, były negatywne, to wówczas zadaniem komisji byłoby przedstawienie sprawy wraz

Powyższa próba rozwiązania wyłaniających się dylematów interpretacyjnych za punkt wyjścia uznaje zawarte w art. 14 ust. 2 u.s.t.n. sformułowanie o kończeniu poszczególnych faz przewodu doktorskiego uchwałami rady, zaś ust. 5 wskazanego artykułu odczytuje jako odnoszący się jedynie do podjęcia przez komisję doktorską pozytywnej dla strony postępowania uchwały o przyjęciu publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

Na koniec należy jeszcze wskazać, że ustawodawca, wprowadzając w 2018 r. nową ustawę p.s.w.n., obejmującą swym zakresem również przepisy normujące postępowanie w sprawie nadania stopnia doktora, niestety nie podjął się bardziej precyzyjnego niż dotychczas rozstrzygnięcia kwestii innego niż pozytywne zakończenia takiej procedury. Jedynie w art. 189 ust. 2 oraz w art. 191 przewidziano wydawanie postanowień odpowiednio o odmowie wszczęcia postępowania oraz o odmowie dopuszczenia do obrony. Regulacją ustawową nie objęto natomiast sytuacji nieprzyjęcia obrony rozprawy doktorskiej. Zgodnie z przyjętą w p.s.w.n. nową koncepcją regulowania przebiegu postępowań doktorskich kwestia taka powinna być normowana w akcie odpowiedniego organu uczelni (senatu), co odnosi się również do zakresu czynności komisji doktorskich. Przyjmowanie bardziej precyzyjnych, niosących ze sobą mniejsze wątpliwości interpretacyjne reguł zakańczania postępowań doktorskich może być więc obecnie, choć częściowo, osiągnięte na poziomie działalności prawodawczej uczelni, na które nałożono w tym względzie dość szerokie zakresowo obowiązki regulacyjne.

z uzasadnieniem radzie jako organowi właściwemu do podjęcia wiążącej uchwały dla danego etapu postępowania – M. Gurdek, *Sposób procedowania w razie otrzymania dwóch negatywnych recenzji w postępowaniu doktorskim*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2023, nr 4, Lex.

Działalność kół naukowych jako przykład spotkań akademickich regulowanych prawem administracyjnym

1. O samodzielności naukowej studentów

Studenckie koła naukowe to swoiste laboratoria samodzielności. Samodzielności naukowej, co oznacza samodzielność myślenia i zdolność do weryfikowania koncepcji naukowych, ale także samodzielności działania, która jest niezwykle istotną cechą kreatywnego naukowca, a ponadto cechą ważną w społeczeństwie demokratycznym. Można zatem postawić tezę, że studenckie koła naukowe przygotowują do funkcjonowania w demokracjach, co dotyczy zarówno organizacji społecznych działających w warunkach demokracji i partycypacji społecznej, jak i do funkcjonowania w strukturach samorządowych – niezbędnych w państwach o ustroju demokratycznym.

W niniejszym opracowaniu przykładem działalności w kole naukowym będzie aktywność Interdyscyplinarnego Koła Rozwoju Administracji ISKRA¹,

* Mgr, przewodnicząca koła naukowego ISKRA (Interdyscyplinarne Studenckie Koło Rozwoju Administracji) na Uniwersytecie Wrocławskim, ORCID: 0000-0001-7085-6785.

¹ Interdyscyplinarne Studenckie Koło Rozwoju Administracji ISKRA funkcjonuje od 2011 r. na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego i od samego początku ma charakter interdyscyplinarny. Uczestnikami są studenci przede wszystkim głównych kierunków Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii, ale także innych kierunków jak: kryminologia czy Bachelor of Business and Administration. ISKRA jest też miejscem spotkań z osobami studiującymi na innych kierunkach, np. na geografii, naukach politycznych, polonistyce. ISKRA od początku swojej działalności starała się spotykać z osobami także spoza Uniwersytetu. Spotkania te były adresowane do szerokiej społeczności uniwersyteckiej. Przez kilka lat organizowany był cykl spotkań z prawnikami pt. „Prawnik też człowiek”, w których uczestniczyli w charakterze prelegentów przedstawiciele profesji prawniczych, np. prokuratorzy. Innym typem spotkań w ISKRZE były spotkania z praktyką. Zorganizowano np. wyjścia do sądów, a nawet do wrocławskiej Izby Wytrzeźwień. Poza tym aktywność członków ISKRY koncentrowała się na współpracy ze szkołami podstawowymi i średnimi – przykładem jest działalność w projekcie GANESA (<http://www.ganesa.uni.wroc.pl/index.html>). Projekt „ISKRA w szkole” realizowany był i jest w Liceum nr V im. Jakuba Jasińskiego we Wrocławiu. Przykładem spotkania z najmłodszymi były działania na rzecz popularyzacji mediacji w 2013 r., gdy studenci ISKRY kręcili filmy o mediacji adresowane do dzieci. ISKRA wspierała również inne działania naukowe, w tym spotkania międzynarodowe poprzez współorganizację wydarzeń takich jak Szkolna Konferencja Klimatyczna, Dolnośląsko-Saksońskie

działającego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Koło to jest w swoich założeniach platformą interdyscyplinarnej działalności naukowej i skupia studentów różnych kierunków studiów, także spoza Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii, co pozwala na przekrojowe i holistyczne podejście naukowe do problemów mających związek z administracją i prawem administracyjnym. Prawo administracyjne jako niezwykle rozległa merytorycznie gałąź prawa obejmuje swoim zakresem ogromną liczbę aspektów działania państwa i jednostki w państwie.

Oczywiście studenci nie są ani pracownikami naukowymi ani tym bardziej samodzielными pracownikami naukowymi (są nimi dopiero doktorzy habilitowani), niemniej samodzielność naukowa, mimo iż bywa stwierdzana formalnie, jest przede wszystkim kategorią z pogranicza kultury pracy i psychologii. Należy ją rozwijać i jak praktyka wskazuje – trwa to długie lata. Koła naukowe to szansa na rozpoczęcie tego procesu, co odnosi doskonałe skutki, jak widać po dalszych osiągnięciach zawodowych osób, które zaczynały swoją działalność naukową w ISKRZE.

2. Samodzielność drogą do samorządności

Aktywność społeczna to wyraz samodzielności, a ta z kolei prowadzi do samorządności – także dzięki partycypacji społecznej, która jest niezbędna do podtrzymania rzeczywistego funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego. Jak wykazały badania prowadzone w projekcie GANESA, w której ISKRA była zaangażowana, wartościami istotnymi dla młodych ludzi są tzw. wartości dnia codziennego, takie jak swoboda przemieszczania i możliwość podjęcia pracy w każdym kraju unijnym (co swoją drogą sprzyja spotkaniom), ale wartości abstrakcyjne takie jak „wolność” i „demokracja” również są wysoko cenione². Jak słusznie zauważa K. Burski, idea demokratycznego państwa prawa stanowi obecnie jeden z podstawowych fundamentów współczesnych państw. Państwo prawne to państwo konstytucyjne, tzn. praworządne, w którym sto-

Spotkanie Administratywistów – *Sächsisch-Niederschlesische Konferenz für Verwaltungsexperten „Smart Administration – Polish and German Approach”* oraz inne seminaria i warsztaty naukowe. ISKRA prowadziła także badania empiryczne, chociażby poprzez uczestnictwo w Masie Krytycznej – oddolnym ruchu cyklistów polegającym na organizowaniu przejazdów rowerowych ulicami Wrocławia, co stanowiło okazję do zbadania, jak w praktyce wygląda organizacja takich wydarzeń od strony administracyjnej i współpraca w tym zakresie z organami władzy publicznej.

² M. Tabernacka, R. Kusiak-Winter, M. Krakowska, A. Knauber, E. Reinhard, M. Miodek, A. Tracz-Molasy, *Europa, dialog i perspektywy młodych ludzi w zwierciadle wyników badań prowadzonych w projekcie GANESA*, Wrocław 2022, s. 39.

sunki między organami państwowymi oraz organami a obywatelami i ich organizacjami określone są przez stabilne normy prawne³. Model demokracji partycypacyjnej opiera się na zachowaniu decyzyjności (władczości) organów administrujących, ale jednocześnie zagwarantowaniu czynnego udziału interesariuszy w postaci administrowanych przy podejmowaniu rozstrzygnięć⁴.

Ponieważ koła naukowe są swoistą kuźnią samorządności, warto przypomnieć poglądy T. Bigo, który pisał o społecznych aspektach samorządu terytorialnego. Zdaniem autora „Samorząd jak każde zjawisko administracyjne jest przede wszystkim faktem społecznym (aspekt społeczno-polityczny), a ponieważ z reguły znajdujemy w obowiązującym prawie wypowiedzi prawne o nim – jest także zjawiskiem prawnym”⁵. Oczywiście samorząd terytorialny jest instytucją ustrojową, ale jako taki skupia obywateli funkcjonujących w danym państwie. Ponieważ nie ma szkół obywatelskich dedykowanych samorządowi, warto by młodzi ludzie uczestniczyli w takich działaniach, które będą przez samodzielność rozwijały samorządność. A koła naukowe są właśnie przykładem takich organizacji. Instytucje samorządowe są zrzeszeniami osób zamieszkujących określone terytorium, a stopień samorządności zależy od swego przygotowania demokratycznego członków wspólnoty samorządowej. Na wydziałach takich jak Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii istotne jest rozwijanie kompetencji społecznych, co realizowane jest m.in. w kołach naukowych, które pozwalają na poznawanie w praktyce mechanizmów partycypacji społecznej.

3. Administracyjnoprawna gwarancja samodzielności działania kół naukowych

Działalność kół naukowych, które funkcjonują w podmiotach o statusie publiczno-prawnym, jakimi są uczelnie wyższe, regulowana jest prawem administracyjnym, zarówno powszechnie obowiązującym, jak i prawem wewnętrznym. Uprawnienie do tworzenia kół naukowych przez uczelnie publiczne i niepubliczne znajduje się w art. 111 i ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie

³ K. Burski, *Prawne instrumenty partycypacji społecznej w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2021, s. 49.

⁴ *Ibidem*.

⁵ M. Miemiec, *Samorząd terytorialny*, [w:] T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki (red.), *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym – refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, Wrocław 2020, s. 150, <https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/publication/121234> [dostęp: 20.05.2024].

wyższym i nauce⁶. Wobec tego można powiedzieć, że istnieje delegacja ustawowa do tworzenia takich organizacji. Jak zauważa K. Kaleta, organizacje studenckie w ujęciu funkcjonalnym są przejawem samorządności studenckiej, ale formalnie nie posiadają legitymacji do reprezentowania interesów studenckich, bo istotą ich działania jest doskonalenie umiejętności swoich członków w różnych obszarach, w tym działalności naukowej⁷. Artykuł 111 p.s.w.n. jest także pewnym uszczegółowieniem – jest to skonkretyzowane konstytucyjne prawo do zrzeszania się z art. 58 Konstytucji RP⁸. Dodatkowo, zdaniem autora, umożliwienie funkcjonowania uczelnianych organizacji studenckich jest istotnym czynnikiem w podnoszeniu jakości kształcenia, poprzez włączanie studentów do działalności naukowej uczelni, ale też w zakresie kształtowania postaw obywatelskich⁹. Z kolei delegacja wewnętrzna do ich utworzenia zazwyczaj znajduje się np. w statucie uczelni lub jest szczegółowo uregulowana w innych aktach wewnętrznych uczelni¹⁰. Ponadto aktem regulującym funkcjonowanie tego typu organizacji jest ich statut, który tworzony jest przez same koła. Oczywiście utworzenie statutu koła jest ograniczone aktami wewnętrznymi uczelni, ale nadal pozostawia się dużą swobodę w tym zakresie. Statut jest w praktyce niezwykle istotnym aktem regulującym ramy funkcjonowania koła, gdyż to on kształtuje niejako: „charakter i zadania” koła naukowego. Aczkolwiek oczywiście jest to akt niesamoistny i ściśle limitowany przepisami regulującymi działalność uczelni. Jak słusznie zauważył K. Działocha, przepisy administracyjne co do zasady są aktami stosowania prawa i zdaniem autora nie stanowią przedmiotu regulacji konstytucyjnej¹¹, niemniej jednak przepisy ustawowe dotyczące możliwości stanowienia prawa wewnętrznego w kontekście zasady autonomii uczelni wyższych przesądzają o legalności wewnętrznych przepisów uniwersyteckich regulujących działalność kół. Statuty kół naukowych są to akty stosowania prawa, niemniej ich istnienie stanowi realizację założeń partycypacji obywateli wynikających z zasady demokratycznego

⁶ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 742, dalej jako p.s.w.n.

⁷ K. Kaleta, *Komentarz do art. 111 ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, [w:] A. Jakubowski (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 333.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej Konstytucja RP.

⁹ K. Kaleta, *op. cit.*

¹⁰ Zob. zarządzenie nr 219/2023 Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego z dnia 29 września 2023 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu rejestracji, działania, finansowania, rozwiązywania uczelnianych organizacji studenckich i doktoranckich oraz stowarzyszeń w Uniwersytecie Wrocławskim, <https://bip.uni.wroc.pl/3169/114/zarzadzenia-rektora-universytetu-wroclawskiego-z-2023-roku.html> [dostęp: 03.09.2024].

¹¹ K. Działocha, cyt. za: H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 229 i n.

państwa prawa proklamowanej w art. 2 Konstytucji RP. Jak pisze M. Haczkowska, akty stanowienia prawa są zwane aktami prawotwórczymi, w przeciwieństwie do nich za akty stosowania prawa uznaje się za każdą postać realizacji aktu prawnego, której normę abstrakcyjno-generalną odnosi się do indywidualnie oznaczonego adresata w konkretnie określonej sytuacji¹².

Istotny aspekt regulujący działalność koła naukowego ma także możliwość stanowienia wewnętrznych aktów stosowania prawa przez koła. Najczęściej są to uchwały podejmowane na podstawie przyjętego statutu. R. Raszevska-Skałeczka podkreśla, że problematyka źródeł prawa administracyjnego jest tematem szczególnie złożonym i praktycznie ważnym; wśród tych źródeł znajdują się również źródła prawa zakładowego np. statuty i regulaminy¹³. Jak pisze autorka, samo „administrowanie” następuje m.in. w drodze konstytuowania przez organy administracyjne ogólnie obowiązujących norm prawnych. Administracja publiczna sama dla siebie może formułować dyrektywy działania, ale też musi mieć możliwość bieżącego reagowania na zjawiska życia społecznego i regulowania *ad hoc* różnych zdarzeń, jakie niesie rzeczywistość społeczna czy gospodarcza¹⁴.

Finansowanie działalności kół naukowych odbywa się na podstawie norm regulujących działalność uczelni. Koła naukowe nie posiadają swoich własnych środków na działalność, gdyż nie są strukturami autonomicznymi w stosunku do uczelni, dlatego też najczęściej podejmują swoje działania w formie wolontariatu i organizują wydarzenia bez kosztów lub starają się o dofinansowania swojej działalności ze środków uniwersyteckich, korzystając z funduszy przeznaczonych na działalność kół naukowych, zgodnie z wewnętrznymi procedurami danej uczelni. Jak stanowi art. 111 ust. 5–7 p.s.w.n., uczelnie mogą przyznawać środki na działalność organizacji studenckich. Przepis ten w ust. 7 nakłada na koła obowiązek sporządzenia sprawozdania z wykorzystania tych środków.

4. Koło naukowe – praktyka administrowania

Działalność w kole naukowym to nie tylko szansa na rozwój naukowy i osobisty, ale z uwagi na konieczność zajmowania się licznymi sprawami formalnymi, to także praktyczna szkoła administrowania i szansa na zrozumienie

¹² M. Haczkowska, *Komentarz do art. 87 Konstytucji. Uwaga nr 2*, [w:] *eadem* (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 218, cyt. za: J. Mielczarek-Mikołajów, *Akty prawa wewnętrznego organów administracji publicznej*, Wrocław 2021, s. 49.

¹³ R. Raszevska-Skałeczka, *Miejsce statutu i regulaminu zakładu administracyjnego w systemie źródeł prawa. Kwestie wybrane*, Wrocław 2008, s. 260–261.

¹⁴ *Ibidem*.

prawa administracyjnego i mechanizmów działania administracji, nawet jeżeli jest to wyłącznie administracja uczelniana (choć jak praktyka działania ISKRY wskazuje, liczne kontakty z organami państwowymi oraz unijnymi są okazją do edukacji w zakresie praktycznego działania władz publicznych). Na przykład, jeżeli koło naukowe jest zaangażowane w realizację projektów naukowych finansowanych ze źródeł zewnętrznych, takich jak Unia Europejska czy źródła ministerialne, to praktyka współpracy administracyjnej z takimi instytucjami ukazuje studentom wieloaspektowość realizacji przedsięwzięć w sferze publicznej. Członkowie mają okazję dzięki organizacji wydarzeń naukowych, ale też przez uczestniczenie w nich nabywać umiejętności, które potem owocują w relacjach zawodowych, społecznych oraz międzykulturowych. Poprzez udział w kole naukowym uzupełniają i poszerzają swoją wiedzę, kompetencje, jak również poszerzają sieci kontaktów. Wszystkie te umiejętności istotnie przekładają się na późniejsze możliwości przy rozpoczynaniu kariery zawodowej. Działalność w kole naukowym jest więc okazją do doskonalenia umiejętności stosowania i stanowienia prawa, od nadania statutu, napisania uchwały, zorganizowania zgromadzenia walnego i poprowadzenia takiego spotkania, aż po działania decyzyjne i władcze, jak np. decyzja o przyjęciu lub wydaleniu kogoś z koła czy realizacja założonego budżetu i planu pracy na dany rok. To wszystko to „administracja” w praktyce oraz oczywiście stosowanie prawa administracyjnego, więc prawo administracyjne można uznać także za swoiste uwarunkowanie studenckich spotkań w kole naukowym.

Administrowanie w kole naukowym jest to działalność w sferze wewnętrznej, a więc obejmuje ono szereg stosunków administracyjnoprawnych z organami lub jednostkami organizacyjnie podporządkowanymi danemu organowi. W sferze akademickiej ta podległość i podporządkowanie są rozwarstwione w zależności od podejmowanej czynności, co stwarza konieczność stałego śledzenia zmian i aktualizacji na uniwersytecie, niekiedy wymuszając na kole podjęcie działań i dotrzymanie terminu ich wykonania. Niezależnie, czy wymaga to podjęcia uchwały przez koło lub uczestniczenia w obradach rady kół naukowych, konieczne jest bycie na bieżąco z życiem uniwersytetu – tak samo jak każdy administratywista czy prawnik musi śledzić na bieżąco działania prawodawcy i organów władz publicznych.

Koła naukowe doskonale wpisują się w misję uczelni wyższych, realizując w praktyce także swoiste elementy kategorii autonomii uczelni. Można wręcz powiedzieć, że studenci tworzący koło naukowe kształtują także tożsamość danej uczelni wyższej. Jak pisze M. Tabernacka, tożsamość podmiotów sfery publicznej kształtuje się jako suma pewnych doświadczeń i warunków. Tożsamość taka jest swoistą tożsamością kulturową i funkcjonuje ona w kontekście

społecznym¹⁵. Koła naukowe wzbogacają funkcjonowanie instytucji akademickich, uczestnicząc w życiu studenckim i prowadząc działalność naukową i organizacyjną, np. organizują olimpiady naukowe i konferencje, debaty, ale też współorganizują lub wspierają działania uniwersyteckie (promocja uniwersytetu, wspieranie projektów badawczych itp.). To finalnie sprowadza się do realizowania przez studenckie koła głównego celu uczelni – kształcenia i tworzenia prawdziwego miejsca wymiany wiedzy, co pozwala na przekroczenie barier etnocentryzmu¹⁶. We współczesnym pluralistycznym świecie jest ważne, żeby jak najszybciej nauczyć się etnocentryzmu elastycznego¹⁷. Działalność w kole naukowym jest najlepszym przykładem nawiązania do modelu bolońskiego uniwersytetu inaczej nazywanego „uniwersytetem studenckim”¹⁸. Idea tego modelu opiera się na tym, że nauczający i nauczani tworzą wspólnotę¹⁹. Taka relacja wiąże się z ciągłymi wyzwaniami intelektualnymi i pozwala uczonym i uczącym się na utrzymanie wysokiego poziomu intelektualnego.

Przykładem praktycznego nawiązywania do idei modelu bolońskiego uniwersytetu są działania podejmowane przez koło naukowe ISKRA, a sukces stosowania tej metody potwierdzają publikacje opisujące działalność koła. Jednym z takich działań było uczestniczenie w inicjatywie Arqus, w ramach której zorganizowano spotkanie studentów z Polski i Litwy. W trakcie tej wizyty studenci wymienili się wiedzą z zakresu mediacji, uczestniczyli wspólnie w wykładach i dzielili się swoimi doświadczeniami akademickimi²⁰. Kolejnym sukcesem był „Smart student workshop”, czyli warsztaty studentów i doktorantów z Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii oraz z Saksońskiej Szkoły Administracji Publicznej (Hochschule Meißen (FH) und Fortbildungszentrum)²¹. Oprócz części

¹⁵ M. Tabernacka, *Czynniki kształtujące tożsamość podmiotów sfery publicznej*, [w:] M. Tabernacka A. Szadok-Bratuń, *Public relations w sferze publicznej. Wizerunek i komunikacja*, Warszawa 2012, s. 105–106.

¹⁶ M. Tabernacka, *O przekraczaniu bariery własnego etnocentryzmu*, „Biuletyn Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii” 2020, nr 1(12), https://prawo.uni.wroc.pl/sites/default/files/attachments/page/Biuletyn_WPAE_styczen_luty_2020.pdf [dostęp: 03.09.2024].

¹⁷ M. Tabernacka, *O przekraczaniu bariery własnego etnocentryzmu...*

¹⁸ K. Peszko, M. Zdanowska, *Perspektywy rozwoju polskiego szkolnictwa wyższego w kontekście analizy kierunków ewolucji modelu polskiej uczelni*, [w:] J. Pakuła (red.), *Współczesne problemy nauki i szkolnictwa wyższego*, Toruń 2013, <https://open.icm.edu.pl/server/api/core/bitstreams/5567d8d8-8a32-4a23-91ee-c1751d6f002d/content>, s. 238 [dostęp: 03.09.2024].

¹⁹ M. Tabernacka et al., *op. cit.*, s. 20–21.

²⁰ M. Tabernacka, *Arqus w praktyce*, „Biuletyn Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii” 2024, nr 1(30), https://prawo.uni.wroc.pl/sites/default/files/attachments/article/Biuletyn_WPAE_styczen_luty_2024.pdf [dostęp: 05.09.2024].

²¹ A. Pinkas, *Smart student workshop*, „Biuletyn Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii” 2020, nr 1(12), https://prawo.uni.wroc.pl/sites/default/files/attachments/page/Biuletyn_WPAE_styczen_luty_2020.pdf [dostęp: 05.09.2024].

warsztatowej, na której studenci wspólnie rozwiązywali kazusy, istotna była późniejsza debata i wymiana poglądów oraz konfrontacja perspektyw z obydwu państw o potrzebie zmian w administracji i jej przyszłym kształcie w kontekście *smart administration*.

Koła naukowe działają jako jednostki samorządne, realizując pewien zakres faktycznej samodzielności, w granicach norm prawa administracyjnego określających ramy ich działalności. Działają jednak na podstawie opracowanego przez siebie statutu, co jest formalnym wyrazem owej samodzielności. Tworzenie przez studentów własnego statutu i działanie w jego ramach jest emanacją oddolnej demokracji, ale przede wszystkim także prawdziwego samorządu w małej skali. Możliwość swobodnej wypowiedzi i dyskusji w kole naukowym, a następnie podejmowanie działań zgodnie z wewnętrznymi ustaleniami oraz w granicach statutu jest środowiskiem spotkań w administracji wewnętrznej. Nawiązując już ostatni raz do ISKRY, koła naukowe to także okazja do stawiania sobie wyzwań i spełniania marzeń, niezależnie od ich rozmiaru czy poziomu trudności²².

Samodzielność, partycypacja, a w końcu samorządność są kluczowe w kształtowaniu postaw obywatelskich i rozwijaniu umiejętności zarządzania obywateli. Koła naukowe jako jednostki autonomiczne funkcjonujące w ramach uczelni wyższych są przykładem urzeczywistnienia tej formy aktywności. Są one także kluczowym elementem rozwoju akademickiego, nabywania umiejętności pracy zespołowej czy też organizacji i zarządzania projektami.

²² Jednym z marzeń członków ISKRY było zorganizowanie konferencji „Dziecko wobec mediacji”. Samo zorganizowanie konferencji nie stanowiło dużego wyzwania, nie było to pierwsze wydarzenie organizowane przez ISKRE, trudność polegała na dopracowaniu drobiazgów mających stanowić dopełnienie klimatu tego przedsięwzięcia, tj. cukierków, balonów z helem i przede wszystkim lodów – których zorganizowanie wiązało się z koniecznością zastosowania umiejętności negocjacji przez członków ISKRY. Dzięki determinacji członków koła udało się spełnić marzenie i udowodnić sobie, że nie ma rzeczy niemożliwych. Zob. M. Tabernacka, *O marzeniach*, „Biuletyn Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii” 2020, nr 2(13), https://prawo.uni.wroc.pl/sites/default/files/attachments/page/Biuletyn_WPAE_czerwiec_2020.pdf [dostęp: 05.09.2024].

CZĘŚĆ DRUGA

Spotkania idei, wartości i zasad

Praworządność jako przedmiot dyskursu międzypokoleniowego

1. Cel rozważań

Dla kogoś, kto od lat z sukcesami prowadzi działalność badawczą, nie ma chyba większej satysfakcji niż przyznanie, że jest godnym następcą wielkich mistrzów, profesorów jego macierzystej uczelni. Jerzy Supernat należy niewątpliwie do takich osób – elitarnego grona administratywistów, którzy mogą być uznani za spadkobierców dokonań i myśli naukowej Tadeusza Bigi i Franciszka Longchamps de Brier. Związani z Uniwersytetem Wrocławskim, wytyczyli oni ścieżkę, którą później podążyli inni, rozwijając i uzupełniając to, o czym pisali i o czym mówili. Dla kogoś, kto w swoim czasie starał się zgłębić fenomen osobowości i prac drugiego z wymienionych przedstawicieli wrocławskiego (ale i przedwojennego, lwowskiego) środowiska akademickiego¹, szczególnie interesujący wydaje się być temat praworządności, rozpatrywanej przez pryzmat niegdysiejszych i całkiem współczesnych dylematów. Zaprezentowane wywody w żadnym wypadku nie pretendują do rangi gruntownej, spełniającej wszelkie wymagania metodologicznej poprawności analizy. Są one raczej rodzajem zwięzłego eseju, koncentrującego się na zagadnieniach, które w okresie kształtowania w Polsce zrębów nowego i – jak wówczas uważano – sprawiedliwego ustroju ludowego, przyciągnęły uwagę F. Longchamps de Brier. Są one aktualne także dziś, nawet gdyby rzecz rozpatrywać w bardziej uniwersalnym, europejskim lub światowym wymiarze.

2. Stosunek administracji publicznej do prawa w ujęciu F. Longchamps de Brier

W wydanej w 1949 r. nakładem Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego rozprawie habilitacyjnej zatytułowanej: *Założenia nauki administra-*

* Prof. dr hab., Uniwersytet Łódzki, ORCID: [0000-0002-1297-4940](https://orcid.org/0000-0002-1297-4940).

¹ Zob. Z. Kmiecik, *Wstęp*, [w:] *Franciszek Longchamps de Brier. Pisma wybrane z lat 1934–1970*, wybór i wstęp Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 5 i n.

*cji*² Autor pokusił się o coś, co z pewnością łamało ówczesne wyobrażenia o sposobie uprawiania nauki, a ponadto – wyprzedziło swój czas śmiałością i oryginalnością formułowanych spostrzeżeń, tez i sądów. Za jeden z głównych celów pracy uznał on określenie stosunku administracji publicznej do prawa³. Zręcznie omijał przy tym rafa ideologiczne, czego wymowną ilustracją jest porzucenie – w ramach opisu zasady legalności administracji – na stwierdzeniu, że krytyka polityczna, wykazująca jej „klasowy charakter [...] w państwach typu mieszczańskiego, jest znana”. Zostało ono wsparte odesłaniem do dwóch pozycji z literatury radzieckiej⁴. Autorowi udało się zarazem „przemycić” do tekstu prawdy wymagające głębszej refleksji i znajomości rzeczy, przede wszystkim to, że u podstaw koncepcji legalności administracji w klasycznym, właściwym dla państwa prawnego rozumieniu, „leżało przeciwstawienie: społeczeństwa i władzy, prawa i państwa, społeczeństwa i państwa” oraz „określony stosunek sił w obrębie tego przeciwstawienia”⁵. Posiłkując się przykładem hitlerowskich Niemiec, F. Longchamps de Brier skonstruował nie bez racji: „Tam, gdzie układ sił politycznych uległ zupełnej zmianie, zupełnej też zmianie uległy założenia, pod którymi rozumiano stosunek administracji i prawa, zupełnie też inaczej ten stosunek się ukształtował”. Kontynuując ten wątek, zaznaczył: w systemie niemieckim z tego okresu „zasadę legalności usunięto jako zasadę zgodności z ustawą (*Gesetzmäßigkeit*), a zachowano jako zasadę zgodności z prawem” (*Rechtsmäßigkeit*), ale prawem rozumianym inaczej: jako prawem żywym, celowym i tworzonym bez uprzednich abstrakcyjnych sformułowań”. Zachowując schemat właściwy dla „zasady legalności, dokonano zmian w samym prawie przez ewolucję ku prawu plastycznemu i kształtowanemu według jednej naczelnej zasady, interesu niemieckiej wspólnoty narodowej”⁶. Dzięki temu zapewniono „prymat działania władczego nad normą, więc stosunek wręcz odwrotny, niż głosiła klasyczna zasada legalności”, co pozwoliło nazywać uzyskany w wyniku przeprowadzonych zabiegów stan „nadal «państwem prawnym» (w rozumieniu narodowosocjalistycznym)”⁷.

Eufemizmy, którymi posłużył się Autor, jeszcze i dziś mogą być mylące, lecz nie powinny wprowadzać w błąd bardziej wyrobionego czytelnika. Stają

² Wysiłkiem osób najbliższych i tych, którzy zachowali pamięć o osiągnięciach i naukowym dorobku F. Longchamps de Brier, w dwadzieścia cztery lata po jego śmierci opublikowano tę monografię – F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1993; w niniejszym eseju korzystam z niej jako materiału źródłowego.

³ *Ibidem*, s. 151.

⁴ *Ibidem*, s. 155.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*, s. 156.

⁷ *Ibidem*, s. 156–157.

się one najzupełniej czytelne, jeśli użyte przez F. Longchamps de Bérrier słowa i zwroty zestawia się z dalszym fragmentem jego rozważań. Omawiając zadekretowane w czasach wojny, wyrażone ustami prezesa Trybunału Administracyjnego Rzeszy dążenie do „przewyciężenia państwa prawnego”, zwrócił on uwagę na założenie jednolitości „funkcji państwowych, jako urzędnictwa celowego dla tzw. wspólnoty narodowej”. Przejęcie tworzenia prawa przez rząd odpowiadało – jak podkreślił – „pewnemu rzeczywistemu układowi sił społecznych: jedna organizacja polityczna, silna [...] oparta na stosunku zaufania, którym naród niemiecki obdarzył Hitlera, stała się czynnikiem rozstrzygającym o prawie stanowionym i zarazem obsadziła stanowiska publiczne”. W tej sytuacji „bezprzedmiotowy stał się wymóg legalności w rozumieniu klasycznym”, a w powstałym układzie sił „stosunki rozgrywające się w ramach mechanizmu państwowego stały się mniej ważne wobec partii, prawdziwej organizacji scalenia władzy”. W istocie „właściwy ośrodek dyspozycyjny przeniósł się do partii, mechanizmu zupełnie administracyjnego, bez śladu ograniczeń parlamentarnych, i opartego na dyscyplinie «wodzowskiej»”⁸.

Na reakcję władz polskich na wydanie monografii zawierającej takie treści nie trzeba było długo czekać. Decyzją Dyrektora Departamentu Nauki w Ministerstwie Szkół Wyższych i Nauki nr DN-55/pfu/50 z 26.01.1951 r. wyrażono zgodę na zachowanie jej 50 egzemplarzy – z uwzględnieniem zaproponowanego rozdzielnika, pod warunkiem przeznaczenia pozostałych egzemplarzy na makulaturę. Mimo zastosowanych przez Autora dzieła form kamuflażu nietrudno było zrekonstruować jego tezy i przesłanie. Jak oceniać je z dzisiejszej perspektywy, zwłaszcza jeśli uwzględnimy rodzime doświadczenia, tj. sposób sprawowania władzy w Polsce w latach 2015–2023 i ideologię, która towarzyszyła temu zjawisku? Czy przytoczone wypowiedzi nie oddają wiernie tego, z czym zetknęliśmy się ostatnio?

3. Praworządność *à rebours* – osobliwość współczesnych dróg przechodzenia od demokracji do autorytaryzmu

Głośną publikację Davida Landau i Rosalindy Dixon o nadużyciach konstytucjonalizmu otwierają następujące, interesujące zwłaszcza dla uczestników prowadzonych w Polsce od dłuższego czasu sporów politycznych i prawnych, słowa: wielu mieszkańców Stanów Zjednoczonych obawia się, że ich kraj znalazł się w „niepewnym momencie i potencjalnie grozi mu załamanie demokra-

⁸ *Ibidem*, s. 157–158.

cji" (*a precarious moment, and is potentially in danger of democratic breakdown*). Demokracja konstytucyjna jest rzeczywistość – jak przyznają Autorzy – zagrożona na całym świecie, m.in. dlatego, że przywódcy wielu państw podejmują „wysiłki zmierzające do osłabienia liberalnego porządku demokratycznego”. Charakterystyczną cechą ataków na demokrację jest ich „legalistyczny odcień” (*legalist tinge*). Zamiast używać środków pozaprawnych, np. takich jak wojskowy zamach stanu, nowi protagoniści autorytaryzmu uciekają się do formalnych i nieformalnych zmian konstytucyjnych, a także korzystania ze zwykłych mechanizmów prawnych, aby „przebudować porządek konstytucyjny manipulując grą wyborczą na swoją korzyść” (*to remake the constitutional order in ways that rig the electoral game in their favor*)⁹.

Odnosząc się do zabiegów, które czynią system „znacznie mniej demokratycznym”, w wydanym kilka lat wcześniej studium D. Landau wskazał, że istnieją różne rodzaje hybrydowych albo konkurencyjnych reżimów autorytarnych pomiędzy pełnym autorytaryzmem a pełną demokracją¹⁰. Sam zwrot *abusive constitutionalism* powiązał Autor z przypadkami doniosłej w skutkach destrukcji demokracji¹¹. Wtedy, gdy formułował on swoją definicję tego pojęcia, nie posiadał wiedzy na temat wydarzeń, które nastąpiły nieco później – polskiego eksperymentu polegającego na daleko idącej reinterpretacji przepisów obowiązującej konstytucji i ingerencji aktów ustawodawczych w jej materię. Działania te, bez formalnej zmiany konstytucji, miały – w mniemaniu czołowego polityka rządzącej do niedawna formacji – doprowadzić do zbudowania nowego ustroju państwa. Ze skutkami tych posunięć borykają się do dziś rządzący Polską, podejmując wyzwanie naprawy praworządności i likwidacji stanu chaosu prawnego.

Od czasów, w których żył F. Longchamps de Brier, świat znacznie się zmienił, w związku z czym także formy odchodzenia od demokracji na rzecz autorytaryzmu, uwarunkowane w jakimś stopniu obserwowanym powszechnie populizmem, zyskały bardziej wyrafinowane oblicza. Wykorzystując środki masowej komunikacji społecznej i znane od dawna techniki propagandy, nie trudno jest przekonać ludzi, że pewne rozwiązanie jest zgodne z konstytucją i obowiązującym prawem, a to, co proponują oponenti polityczni – już nie. Być może są to nieuniknione koszty demokracji albo naturalne konsekwencje jej rozwoju. Przyjęcie takiego założenia nie zwalnia nas wszakże z obowiązku poszukiwania odpowiedzi na pytanie: jak zapobiec lub przynajmniej próbować zapobiegać dysfunkcjom równoznacznym z łamaniem praworządności „w kla-

⁹ D. Landau, R. Dixon, *Abusive Judicial Review: Courts Against Democracy*, Davis 2020, vol. 53, s. 1315.

¹⁰ D. Landau, *Abusive Constitutionalism*, Davis 2013, vol. 47, s. 195.

¹¹ *Ibidem*, s. 195.

sycznym”, czyli poprawnym – według F. Longchamps de Brier – znaczeniu? Pytaniu temu nadaje się też bardziej konkretną postać: jak konstytucje mogą ustrzec nas przed zagrożeniami dla porządku demokratycznego?¹²

4. Pozorowany legalizm – studium jednego przypadku

Legalistyczny odcień tego, co D. Landau i R. Dixon określili jako osłabianie liberalnej demokracji, a co w gruncie rzeczy jest niczym innym jak łamaniem praworządności, uzasadnia kwalifikowanie podporządkowanych temu celowi działań jako aktów pozornego legalizmu. Stwarzają one zatem wrażenie postępowania zgodnego z konstytucją i ustawami, podczas gdy w rzeczywistości naruszają wynikające z nich zasady i reguły zachowania, a często również elementarne poczucie przyzwoitości. Uwidacznia to opisana pokrótce sprawa, zainicjowana zgłoszeniem przez Ministra Sprawiedliwości w styczniu 2024 r. zamiaru odwołania prezesa Sądu Apelacyjnego w Warszawie P. S.

Powierzone kolegium tego sądu zadanie zaopiniowania złożonego w tym przedmiocie wniosku ministra wypełniono, ograniczając się do przedstawienia mu negatywnego wyniku głosowania dwóch uczestniczących we wspomnianej czynności osób (prezesów sądów okręgowych), bez wyjaśnienia motywów zajętego stanowiska, tj. odniesienia się do argumentacji podmiotu dysponującego zdolnością postulacyjną i wskazania, co przesądziło o rezultacie uruchomionej na podstawie art. 27 § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (u.s.p.)¹³ procedury współdziałania. Esencjonalnym elementem każdej opinii – jako aktu wiedzy – jest dostarczenie właściwemu organowi materiału do przemyśleń i podstawy do rozważenia, jak powinien się on zachować. Poprzestanie na samym akcie głosowania nie spełniało tych wymagań, wobec czego nie sposób było uznać go za wyrażenie opinii w rozumieniu przepisów u.s.p. Tak zresztą wadliwość tę ocenił Minister Sprawiedliwości, który kierując się brzmieniem art. 27 § 5 ustawy, odwołał prezesa sądu.

W nadzwyczaj lakonicznym protokole z posiedzenia kolegium Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 18 stycznia 2024 r. nie znalazła się najmniejsza choćby wzmianka o tym, że odbyła się dyskusja na temat powodów przedstawienia przez Ministra Sprawiedliwości zamiaru odwołania prezesa i oceny zasadności zapatrywań zawartych we wniosku. Zamieszczono w nim jedynie uwagę, że członkowie kolegium „zapoznali się z pismem [...] Ministra Sprawiedliwości”,

¹² Tak właśnie *Ibidem*, s. 191.

¹³ Dz. U. z 2023 r. poz. 217.

a dwuosobowe kolegium wysłuchało prezesa warszawskiego sądu „za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość”. Jak wiadomo, protokół w postępowaniu cywilnym, karnym lub administracyjnym ma utrzymywać w sposób wierny i dostatecznie szczegółowy podejmowane czynności i odpowiadać wymaganiom materialnej poprawności¹⁴. Jako taki musi on zawsze odzwierciedlać stan rzeczywisty, a pominięcie w nim okoliczności istotnych dla toku i wyniku postępowania – zwłaszcza wtedy, gdy protokół sporządzany jest przez osobę posiadającą odpowiednią wiedzę profesjonalną i praktykę zawodową – prowadzi nieuchronnie do wniosku, że takie okoliczności nie zaistniały. Obalenie tego domniemania byłoby możliwe jedynie przez podważenie wiarygodności i mocy dowodowej protokołu, a w konsekwencji – podania w wątpliwość rzetelności dokonanej czynności. Nie wolno przy tym tracić z pola widzenia faktu, że uszczuplony, z racji wyłączenia się z udziału w posiedzeniu jednego z członków kolegium, dwuosobowy skład dalece odbiegał od standardów kojarzonych z kolegialnym procedowaniem i ideą wyrażaną przez rzymską paremię: *tres faciunt collegium*. Jak uczą doświadczenia niektórych państw, taka obsada organu kolegialnego nie jest czymś zupełnie wyjątkowym, jednakże tam, gdzie ona występuje, osadzona jest wyraźnie w tradycji i instytucjonalnych, ustanowionych przepisami szczególnymi, rozwiązaniach konkretnego systemu prawnego¹⁵.

Casus ten jest nie najgorszym przykładem pozorowanego legalizmu – wywołania przekonania, że trzymając się litery prawa, związano organ administracji publicznej uzewnętrznioną w głosowaniu wolą („opinią”) dwóch osób pełniących funkcje kierownicze w sądach podległych Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie, czyli zależnych w jakimś sensie od opiniowanego. Takie same pozory legalności działania usiłowano również nadać wydanemu jednoosobowo przez sędziego Trybunału Konstytucyjnego (TK), będącego nieco wcześniej wysokiej rangi funkcjonariuszem Ministerstwa Sprawiedliwości, postanowieniu tymczasowemu z 27 lutego 2024 r., Ts 32/24, o zawieszeniu obowiązywania decyzji z 20 lutego 2024 r. o odwołaniu prezesa Sądu Apelacyjnego w Warszawie P. S. i jednocześnie zakazaniu mu „wydawania decyzji o odwołaniu tego prezesa w przyszłości na tych samych lub takich samych podstawach prawnych”, do czasu wydania przez Trybunał ostatecznego orzeczenia w sprawie. Problem w tym, że już wcześniej TK zastosował formę zabezpieczenia odnoszącego się jednak tylko do kwestii możliwości zawieszenia prezesa Sądu Apelacyjnego w Warszawie w czynnościach, w związku z procedurą wszczętą na podstawie art. 27 § 2 u.s.p.

¹⁴ Zob. B. Hołyst (red.), *Wielka encyklopedia prawa*, Warszawa 2005, s. 779–780 oraz J. Wegner, [w:] Z. Kmieciak, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 455 i n.

¹⁵ Z. Kmieciak, *Trybunały administracyjne w Kanadzie*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 11, s. 62.

W dwa dni po odwołaniu prezesa wniósł on do TK kolejny wniosek, tym razem „w przedmiocie zawieszenia obowiązywania decyzji Ministra Sprawiedliwości” i – przewencyjnie – odsunięcia groźby odwołania go po raz wtóry, w związku ze skargą konstytucyjną o zbadanie zgodności z przepisami konstytucji art. 27 § 5 u.s.p. Sformułowane w tej skardze zarzuty powiązano z uregulowaniem, o którym mowa, rozumianym w ten sposób, że pozwala ono ministrowi na „dyskrecjonalną ocenę dokumentu przedstawionego przez Kolegium Sądu jako ocenę zamiaru odwołania przez Ministra Sprawiedliwości prezesa sądu”, ewentualnie – „w zakresie, w jakim upoważnia Ministra Sprawiedliwości do odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu bez opinii organu konstytucyjnego”.

Uwagę zwraca język skierowanego do TK wniosku o wydanie postanowienia tymczasowego, w tym uznanie za „dyskrecjonalną” dokonanej przez Ministra Sprawiedliwości oceny dotyczącej pozbawionego jakiegokolwiek uzasadnienia dokumentu nazwanego „opinią”, a z drugiej strony – odwołanie się do pojęcia „obowiązywania” zapadłej decyzji. Ostatnie z określić, podobnie jak bliskie mu wyrażenie „moc obowiązująca”, łączone jest zwykle z aktami zawierającymi normy ogólne i abstrakcyjne, a nie takimi, których podjęcie jest równoznaczne ze „skonsumowaniem” rozstrzygnięcia (aktami indywidualnymi). Co miałyby być przedmiotem zawieszenia w sytuacji, w której decyzja o odwołaniu prezesa Sądu Apelacyjnego w Warszawie wywarła skutek prawny polegający na pozbawieniu go piastowanego wcześniej stanowiska? Czynność TK można zatem porównać do próby zawieszenia (wstrzymania) odjazdu ze stacji pociągu, który już tę stację opuścił i znajduje się w zupełnie innym miejscu. Rodzi się wątpliwość, czy w tych okolicznościach zaistniały przesłanki do udzielenia ochrony według formuły, którą wyobraził sobie autor postanowienia. Przywołał on – jako podstawę prawną postanowienia – przepisy art. 36 i art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (u.o.t.p.)¹⁶ oraz, z racji generalnego odesłania przez pierwszy z nich do Kodeksu postępowania cywilnego (k.p.c.) – art. 755 tej ustawy. Wbrew jego zapatrywaniom, drugi z wymienionych przepisów zawiera kompletne, niewymagające posiłkowego stosowania art. 755 k.p.c., uregulowanie w zakresie udzielania przejściowej ochrony, uzasadnionej okolicznościami sprawy. Przepis art. 79 ust. 1 u.o.t.p. stanowi bowiem, że Trybunał może wydać postanowienie tymczasowe o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania orzeczenia w sprawie, której dotyczy skarga konstytucyjna, jeżeli wykonanie wyroku, decyzji albo innego rozstrzygnięcia mogłoby spowodować nieodwracalne skutki, wiążące się z dużym uszczerbkiem dla skarżącego albo gdy przemawia

¹⁶ Dz. U. poz. 2072, ze zm.

za tym inny ważny interes skarżącego lub ważny interes publiczny. W postanowieniu nie zadbano o wyjaśnienie, czy doszło do ziszczenia się tych przesłanek, a w konsekwencji – czy TK dysponował legitymacją do sięgnięcia po niezwykle rzadko stosowany za poprzednich rządów środek. Pomijając ujawnione niedociągnięcia i błędy warsztatowe, trzeba zauważyć, że wydając postanowienie, zupełnie zignorowano obowiązek zbadania dochowania przez wnoszącego skargę konstytucyjną wymagań płynących z art. 77 ust. 1 u.o.t.p. Zgodnie z nim skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Ekspresowe tempo czynności samego skarżącego i TK nie pozostawia złudzeń co do wyczerpania owej drogi, a to oznacza, że i dokonanie zabezpieczenia było przedwczesne, bezprzedmiotowe.

Nasuwa się konkluzja, że jedyną intencją wydającego postanowienie było odwrócenie skutków prawnych odwołania prezesa Sądu Apelacyjnego w Warszawie P. S., czyli przywrócenie stanu istniejącego przed podjęciem tej czynności, a nie zapewnienie przejściowej ochrony skarżącemu – w oczekiwaniu, że ów stan zostanie utrzymany (usankcjonowany prawnie) po zbadaniu sprawy konstytucyjności przepisów u.s.p. przez TK. Wykorzystanie – bez żadnych zahamowań i dbałości o zachowanie choćby oznak *due proces* – obowiązującej procedury do czysto instrumentalnych celów nie podlega najmniejszej dyskusji. Kontestowanie mających ustawowe umocowanie działań organu administracji publicznej trzeba więc zakwalifikować jako przejaw nadużycia wykreowanego przez prawo mechanizmu ochrony tymczasowej (wyjścia poza granice art. 79 ust. 1 u.o.t.p.). Niezależnie od tego nie sposób zbyć milczeniem fakt, że wydanie postanowienia tymczasowego postawiło TK w roli superorganu, przejmującego na etapie postępowania wypadkowego kompetencje sądu, który – aby otworzyć drogę do rozpoznania skargi konstytucyjnej – powinien wypowiedzieć się w sprawie.

5. Aktualność paradygmatu F. Longchamps de Bérrier

Z przedstawionych wywodów płynie wniosek, że zjawisko, które przed wielu laty, w innych warunkach ustrojowych, analizował F. Longchamps de Bérrier, nie jest obce zarówno naszemu, jak i innym porządkom prawnym. Zyskało ono jedynie nowe oblicze, choć stwierdzenie, że aktorzy polskiej sceny politycznej nadali mu nową dynamikę i treść, jest powodem do wątpliwej satysfakcji. Optimizmem napawa natomiast to, że w Polsce i gdzie indziej spotyka

się ono z reakcją adekwatną do założeń *rule of law*. Nawet jeśli przywracanie praworządności zmusza niekiedy do poszukiwania środków i technik działania odbiegających od wzorca, do którego przywykliśmy, słuchając wykładów akademickich, konieczność takiego zachowania narzuca rzymska paremia: *errare humanum est sed perseverare diabolicum*.

Pojęcia prawa administracyjnego jako płaszczyzna „spotkań”

Jerzy Supernat stwierdził niegdyś, że „Prawo administracyjne nie jest miejscem izolowanym, ale [...] miejscem spotkań. Miejscem spotkań na ogół trudnych, jako że trudno jest powiedzieć cokolwiek o prawie administracyjnym, co nie rodzi kontrowersji, ale miejscem pokojowym i zawsze otwartym – *semper apertus*”¹. Zaś za jedną z możliwych i najważniejszych płaszczyzn we wskazanym zakresie uznano „[...] spotkanie języków prawa administracyjnego. Liczba mnoga [...] nie jest pomyłką, ponieważ prawo administracyjne jest złożone i nie ma jednego języka prawa administracyjnego (i administracji publicznej). Przeciwnie, jest ich wiele, a – co więcej – ich liczba rośnie wraz z rozwojem prawa administracyjnego”².

Akceptując w pełni takie podejście i przy założeniu, że język to przede wszystkim instrument i sposób porozumiewania się, warto – w perspektywie „spotkań” – zwrócić uwagę na pojęcia prawa administracyjnego. Bowiem to one, będąc konstrukcjami odzwierciedlającymi jakieś rzeczy, zjawiska, idee itp., stanowią zasadniczy punkt odniesienia do „przekazywania” i wymiany (prawnej – normatywnej) informacji oraz wyznaczają główną oś terminologiczną prawa administracyjnego i w prawie administracyjnym. Trudno w tym miejscu o lepsze odwołanie, dla dalszego uściślenia tego zagadnienia, jak do słów F. Longchamps: „W życiu prawnym rola pojęć jest ogromna. Zastanawia ona każdego, kto życie to bada, i z którejkolwiek bada je strony. Kto śledzi zjawiska prawne [...] natknie się wkrótce na to, że w określonych sytuacjach ludzie posługują się określonymi pojęciami. Kto bada w systemach prawnych treść reguł, które się na nie składają [...] ten już wprost i z zamierzenia zajmuje się pojęciami, ich budową, związkami, które je łączą, i różnicami, które je dzielą [...]”³. Przywołując zarazem podział po-

* Dr, Uniwersytet Jagielloński, ORCID: 0000-0002-5961-1629.

¹ J. Supernat, *Język prawa administracyjnego*, [w:] M. Wierzbowski et al. (red.), *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, Warszawa 2021, s. 47.

² *Ibidem*.

³ F. Longchamps, *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych*, [w:] Franciszek Longchamps de Bérrier. *Pisma wybrane z lat 1934–1970*, wybór i wstęp Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 117.

jęć na pojęcia-przedmioty i pojęcia-narzędzia⁴, można stwierdzić, że w odniesieniu do pierwszych są one „[...] dla badacza przedmiotem poznania: czymś, co on stwierdza, porównuje, interpretuje, podobnie jak historyk bada poglądy minionych wieków albo jak filolog ustala znaczenie słów”⁵. I wydaje się, że to właśnie na tej płaszczyźnie dochodzi do swoistych spotkań: tego, co prawne i tego, co – przynajmniej do pewnego momentu – pozaprawne, „przed-prawne” lub „obok-prawne”. Zagadnienie to ma zarazem wiele wymiarów i przekłada się na szereg istotnych w prawie administracyjnym kwestii, co jednocześnie winno warunkować zainteresowanie tym tematem. Pamiętając również o pojęciach-narzędziach, wystarczy stwierdzić jeszcze, że „Intuicyjnie traktujemy nasze pojęcia najczęściej tak, jakby były przedmiotami poznania, czymś niejako odkrywanym w strukturze prawnej; ale znów kiedy indziej, też intuicyjnie, używamy ich jako narzędzi do opisywania i kwalifikowania tejże struktury prawnej. [...] Odróżniając te dwa ujęcia, trzeba je jednak łączyć. I to nieraz nieodzownie”⁶.

Dodatkowo nie chodzi tu wyłącznie o same pojęcia, tzn. nie tylko w perspektywie osobnego ich ujmowania i badania, ale przede wszystkim o merytoryczną złożoność, wielowymiarowość i swoistość samego prawa administracyjnego. Jeżeli bowiem wskażemy, co miało już miejsce powyżej, że terminologia (upraszczając, zbiór pojęć) jest w pewnym sensie kluczem do prawidłowej komunikacji na linii władza – podmioty zewnętrzne⁷, to określona specyfika tego typu ustalonych już wypowiedzi stanie się zarazem podstawą określonej specyfiki (materii) prawa

⁴ *Ibidem*, s. 117–118.

⁵ *Ibidem*, s. 117.

⁶ *Idem*, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, [w:] *Franciszek Longchamps de Bérier. Pisma...*, s. 288.

⁷ Nie wymaga wcale bliższego uzasadnienia to, że w prawie administracyjnym ten właśnie wymiar jest fundamentem dla całości jego regulacji i że „pomimo wielu propozycji i trendów «odrywających» prawo administracyjne od [...] [takiego – przyp. aut.] schematu, powinien on pozostać pierwszoplanowy tak długo, jak długo będzie mogła być mowa o odrębnej dyscyplinie nazywanej prawem administracyjnym”, J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 26. „Postrzeganie prawa administracyjnego jako miejsca spotkania państwa i jednostki ma mocne korzenie i uzasadnienie historyczne, jako że systemy administracyjne i prawo administracyjne rozwinęły się w specyficznym kontekście państwa narodowego i przez długi czas prawo administracyjne było zasadniczo prawem państwowym (*state law*) i tylko państwo mogło dysponować administracją, która korzystała z monopolu władzy wykonawczej, i tylko państwo mogło być «gospodarzem» dialektyki władza-wolność, która charakteryzuje prawo administracyjne. [...] Tak czy inaczej, za trafny należy uznać pogląd, że w wolnym (liberalnym) państwie demokratycznym prawo administracyjne dotyczy przede wszystkim sposobów ochrony praw jednostek”, J. Supernat, *Prawo administracyjne jako miejsce spotkania państwa i jednostki – uwagi z perspektywy porównawczej*, [w:] J. Korczak, K. Sobieralski (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, Wrocław 2019, s. 548 i 549–550.

administracyjnego. „W tym zakresie warto zauważyć, że prawo administracyjne najczęściej staje się jedynie normatywnym «nośnikiem» kategorii co do swojej genezy pozaprawnych. Wydaje się, że taka właściwość musi mieć znaczenie dla ustalania znaczenia poszczególnych jego pojęć i obudowujących je teorii. W istocie prawa administracyjnego wpisana jest pewna otwartość, która zarazem cechuje język prawny, i nie chodzi tu jedynie o zwroty nieostre czy klauzule generalne. Ciężko wyobrazić sobie ustalanie znaczenia wyodrębnionych pojęć prawa administracyjnego w oderwaniu od określonych dziedzin wiedzy szczegółowej [...]”⁸.

Spójrzmy na wstępie na kwestie nader oczywiste i np. regulację ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁹ – dokładnie na fundamentalne tu pojęcie ładu przestrzennego. Przepis art. 1 ust. 1 u.p.z.p., wskazując zakres przedmiotowy aktu, stwierdza, że „Ustawa określa: 1) zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, 2) zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy – przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań”. Przepis art. 1 ust. 2 z kolei, określając w 16 punktach elementy – materie, które mają mieć znaczenie w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, po pierwsze (w pkt 1) wymienia: „wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury”. Ustawodawca podjął się tu też próby zdefiniowania omawianego pojęcia: „należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne” (art. 2 pkt 1 u.p.z.p.). I pomimo wystąpienia takiej wypowiedzi nie powinno dziwić, że nie da się zidentyfikować „do końca” tego, czym będzie ład przestrzenny w konkretnych okolicznościach (obszarze – realiach) bez uwzględnienia i sięgnięcia do innych niż prawo obszarów wiedzy¹⁰. Pomijając już dalsze i bardziej szczegółowe reguły u.p.z.p., jednocześnie „[...] wydaje się w pełni uzasadnione mówienie o normatywnie ukształtowanym ładzie przestrzennym. Nie mamy tu do czynienia jedynie z odesłaniem do elementów pozaprawnych, co raczej z klauzulą generalną. Tak rozumiany nie musi się całkowicie

⁸ M. Krawczyk, *Metodologiczne wyzwania w poznawaniu prawa administracyjnego (zagadnienia wybrane)*, [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019, s. 554.

⁹ Tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130; dalej jako u.p.z.p.

¹⁰ Nie powinno też zatem dziwić, że w art. 5 u.p.z.p. ustawodawca wskazuje osoby (ich kwalifikacje) uprawnione do sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego województwa, planów ogólnych gminy oraz planów miejscowych.

pokrywać z tym, co określają nauki inżynierskie i techniczne. Ład przestrzenny stanowi porządek przestrzenny, uwzględniający i odwzorowujący prawidłowości działania społeczeństwa i gospodarki oraz funkcjonowania przyrody, a jego określony kształt będzie zależał od tego, w jaki sposób porządek prawny rozłoży akcenty relacji między jego – czasami nawet konkurencyjnymi – składnikami”¹¹. Tak czy inaczej, widzimy, jak złożone pozostają merytoryczne (materialne) treści w prawie administracyjnym, gdzie poszczególne pojęcia – nawet definiowane – pozostają w pewnym sensie „odesłaniem” do wokółnormatywnego wymiaru prawa administracyjnego¹². Okazuje się przy tym, że omówiony przypadek nie jest wcale czymś wyjątkowym w (materialnym) prawie administracyjnym¹³, ale staje się w pełni reprezentatywny dla pojęć tego prawa. Większość ustaw materialnego prawa administracyjnego operuje tego typu „kluczem” pojęciowym¹⁴.

Na wywołany problem możemy jeszcze zwrócić uwagę z perspektywy zasad techniki prawodawczej¹⁵. Zgodnie z przepisem § 146 ust. 1 z.t.p. „W ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli: 1) dane określenie jest wieloznaczne; 2) dane określenie jest nieostre, a jest

¹¹ M. Krawczyk, *W poszukiwaniu ładu przestrzennego*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Prawne problemy rozpraszania i koncentracji zabudowy*, Gdańsk 2018, s. 39.

¹² Określenie użyte przez W. Jakimowicza w rozważaniach na temat porządku prawa administracyjnego pozwalające zwrócić uwagę „[...] na przestrzeń, w jakiej umiejscowiona jest norma prawna i jaka wpływa na percepcję tej normy”, zob. W. Jakimowicz, *O porządku prawa administracyjnego (wokółnormatywny wymiar prawa administracyjnego)*, [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *op. cit.*, s. 356–370 (cytat ze s. 362). Autor w tej przestrzeni umieszcza w pierwszej kolejności składniki, które są wynikiem refleksji naukowej nad prawem administracyjnym, jednocześnie wskazując, że „z pewnością można by znaleźć więcej przykładów elementów wokółnormatywnego wymiaru prawa administracyjnego tworzących wraz ze sferą *stricte* «normatywną» przestrzeń tego prawa. Z pewnością też przestrzeń tego prawa nie jest zamknięta [...]”, *ibidem*, s. 370. Wydaje się, że w tym właśnie miejscu napotykaamy kolejną właściwość „przestrzeni” prawa administracyjnego i że jakieś elementy wokółnormatywnego wymiaru prawa administracyjnego mogą determinować nie tylko percepcję określonej normy, ale wprost jej treść.

¹³ Właśnie o materialne prawo administracyjne tutaj przede wszystkim chodzi.

¹⁴ W prawie administracyjnym wyróżniamy częstokroć szczególną kategorię norm – normy techniczne, które stanowią „prawne uregulowanie nakazów, wzorców lub zakazów stosowanych w szeroko rozumianej technice (produkcji, budownictwie, transporcie, komputeryzacji itd.). Uregulowanie takie jest potrzebne do prawnego wzmocnienia tych norm przez odesłanie do nich sankcji prawnych, aby osiągnąć odpowiedni standard techniczny lub jednolitość przyjmowanych rozwiązań”, J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 145. Na ich przykładzie ściśle dałoby się ukazać pewne związki pojęciowe. Widzimy jednak, że pewne „otwarcie” prawa administracyjnego np. na wiedzę techniczną (fachową) wykracza znacznie ponad obszar norm technicznych. Por. M. Krawczyk, „*Niezorganizowane*” prawo administracyjne na tle norm wiedzy i norm technicznych, [w:] J. Supernat (red.), *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego. XII Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2022, s. 105–117.

¹⁵ Oczywiście chodzi tu o zbiór wskazany w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283; dalej jako z.t.p.

pożądane ograniczenie jego nieostrości; 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe; 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia”. Samo definiowanie pojęć to kwestia nad wyraz złożona, co obrazują słowa, że „Nieład terminologiczny, jaki panuje w ustawodawstwie administracyjnym, jest znaczny. Rodzi to naturalny postulat uporządkowania pojęć i ich definiowania przez wprowadzanie definicji legalnych. [...] Do tego zadania należy przystępować ze szczególną ostrożnością i [...] definiowanie «na siłę» niektórych pojęć może zlikwidować potrzebną często elastyczność interpretacyjną, a także spowodować zbędne dyskusje o samej definicji i jej wymiarze”¹⁶. Okazuje się zatem, że definiowanie, autorytatywne wyjaśnianie pojęć nie w każdym wypadku jest potrzebne, wskazane i celowe, a sama „otwartość” może być wartościowa z jakiegoś punktu widzenia. Zdaje się przy tym, że wywołana regulacja z.t.p. dotyczy przede wszystkim takich sytuacji, gdy z danym pojęciem ma się łączyć jakiś zakres i jakaś treść – wyczerpujące się w ramach jakiegoś mechanizmu prawnego¹⁷.

Na płaszczyźnie z.t.p. pojawia się jeszcze kwestia samego posługiwania się wyrażeniami językowymi podczas redagowania przepisów prawnych – w treści przepisu § 8: „1. W ustawie należy posługiwać się poprawnymi wyrażeniami językowymi (określeniami) w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu. 2. W ustawie należy unikać posługiwania się: 1) określeniami specjalistycznymi, o ile ich użycie nie jest powodowane zapewnieniem należytej precyzji tekstu; 2) określeniami lub zapożyczeniami obcojęzycznymi, chyba że nie mają dokładnego odpowiednika w języku polskim; 3) nowo tworzonymi pojęciami lub strukturami językowymi, chyba że w dotychczasowym słownictwie polskim brak jest odpowiedniego określenia”¹⁸. Z zasady mamy tu zatem również odniesienie do płaszczyzny spotkań języka prawnego oraz naturalnego i w tym zakresie wystarczy dodać, że „Prawo jest zawsze dane poprzez język, ale [...] język jest również sam w sobie wydarzeniem społecznym, a nie tylko biernym nazywaniem rzeczywistości”¹⁹.

¹⁶ J. Zimmermann, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego i definiowanie pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, R. 71, z. 2, s. 164.

¹⁷ Wydaje się, że nikt nie będzie poszukiwał innego znaczenia „strony” w ogólnym postępowaniu administracyjnym niż to, które wynika z art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 542.

¹⁸ Na mocy § 132 ma to też zastosowanie do projektów rozporządzeń, na mocy § 141 ma to zastosowanie do projektów aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym, na mocy § 143 ma to zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego.

¹⁹ M. Zirk-Sadowski, *Metodologia nauk administracyjnych na tle metodologii prawoznawstwa*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 626 z powołaniem na prace H. Harta.

Skomplikujmy jeszcze powyższe ustalenia poprzez odwołanie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 11 stycznia 2024 r., III SA/Kr 484/23²⁰, w którym przedmiotem kontroli były przepisy ustanawiające w Krakowie strefę czystego transportu²¹. Podstawa do wprowadzenia odpowiednich regulacji w tym zakresie została ulokowana w ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych²² – dokładnie w przepisie art. 40 ust. 1 i 2 w zw. z art. 39 ust. 1, 3, 4 i 5. Strefę czystego transportu, co jest interesujące z punktu widzenia rozumienia tego pojęcia, ustanawia się w celu ograniczenia negatywnego oddziaływania emisji zanieczyszczeń z transportu na zdrowie ludzi i środowisko na terenie gminy i może ona obejmować drogi, których zarządcą jest gmina i do której zakazuje się wjazdu pojazdów samochodowych innych niż elektryczne, napędzane wodorem, napędzane gazem ziemnym oraz „wyłączone” na podstawie uchwały rady gminy²³ (art. 39 ust. 1 u.e.p.a.). Nie wchodząc nazbyt w rozbudowaną i złożoną argumentację prezentowaną w wyroku, okazuje się, że zasadniczym elementem dla oceny prowadzonej tu przez sąd stało się samo rozumienie pojęcia „strefa”²⁴. Uznano m.in., że „ustawodawca przewiduje nie tyle możliwość ustanowienia określonych zakazów na terenie gminy, ile możliwość ustanowienia na terenie gminy strefy, w której zakazy te będą obowiązywać. Strefa to «pewien obszar wydzielony z większego obszaru, wycinek czegoś» [...], objęcie strefą czystego transportu całej gminy nie jest dopuszczalne”²⁵. Jakkolwiek wywód sądu wydaje się tu przekonujący i uwzględnia wiele wymiarów ocenianej sytuacji, to akurat proste odwołanie się do potocznego rozumienia pojęcia „strefa” może być tu – w kontekście całej regulacji u.e.p.a. – mylące. Wszystko bowiem zależy także od wymiaru (terytorialnego), który weźmiemy pod uwagę. Równie dobrze można zamysł ustawodawcy odczytać w ten sposób, że chodzi o „strefę” nie w konkretnej gminie, ale w skali całego terytorium państwa²⁶. Bez wątpienia

²⁰ Lex nr 3668061, wyrok nieprawomocny.

²¹ Uchwała Rady Miasta Krakowa Nr C/2707/22 z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Strefy Czystego Transportu w Krakowie, Dz. Urz. Małop. poz. 7878.

²² Tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 1289; dalej jako u.e.p.a.

²³ Co do ostatniej kategorii: rada gminy, w uchwale ustanawiającej strefę czystego transportu, może ustanowić dodatkowe, względem ustalonych w ustawie, wyłączenia podmiotowe i przedmiotowe od zakazu wjazdu do tej strefy (art. 39 ust. 4 u.e.p.a.).

²⁴ W przywołanej uchwale Nr C/2707/22 postanowiono, że „Granice obszaru SCT stanowią granice administracyjne miasta Krakowa” (§ 3 ust. 1 zd. pierwsze).

²⁵ Z uzasadnienia prawnego wyroku III SA/Kr 484/23. Powołano się również na wypowiedzi literatury w zakresie strefy specjalnej (obszaru specjalnego) oraz argumenty natury funkcjonalnej i celowościowej.

²⁶ Podobne ustalenia prezentuje J. Krzemiński, *Upoważnienie ustawowe do ustanawiania stref czystego transportu. Glosa krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 11 stycznia 2024 r. (III SA/Kr 484/23)*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 6, s. 96.

miarodajne tu winny być przede wszystkim cele i wartości leżące u podstaw wprowadzenia tego, ustalonego mechanizmu, a nie samo (potoczne) określenie, którym się posłużono. Z tej perspektywy trudno znaleźć uzasadnienie dla stwierdzenia, że strefa nie może obejmować całego terytorium gminy²⁷.

Siłą rzeczy powyższe ustalenia są jedynie (ograniczoną) próbą ukazania złożoności pojęć prawa administracyjnego i ich znaczenia w procesach komunikowania treści normatywnych. Pamiętajmy przy tym, co już nie powinno nas dziwić, że w dzisiejszej perspektywie sam tekst prawny „jest [...] [tylko – przyp. aut.] punktem wyjścia dla dyskursu toczonego w kręgu prawodawca-doktryna-praktyka (orzecznictwo)”²⁸. Okazuje się, że ustalenia ukazały także ten wymiar „spotkania się” prawodawcy, doktryny i praktyki, czyli bytów, które z jednej strony implikują pojęcia, z drugiej strony nie można im odmówić znaczenia kreacyjnego w tym obszarze, czasami formalnego, czasami bardziej faktycznego (niezorganizowanego).

Być może z jednej strony wiele z poczynionych ustaleń ma znaczenie uniwersalne, tzn. odnosi się nie tylko do prawa administracyjnego. Z drugiej strony to właśnie to prawo wykazuje pewną specyfikę w swej warstwie „językowej”,

²⁷ Nieporuszona zostaje w tym miejscu zupełnie kwestia, że „Granice obszaru strefy czystego transportu gmina oznacza znakami drogowymi” (art. 39 ust. 14 u.e.p.a.) i jej znaczenie dla wykładni pojęcia „strefa”, co było przedmiotem ustaleń sądu. Pewne analogie do wywołanego przypadku odnajdziemy w regulacji ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 320; dalej jako u.d.p., która w art. 13b ust. 4 daje możliwość wprowadzenia strefy płatnego parkowania lub śródmiejskiej strefy płatnego parkowania. Cele i wartości, jakie mają przyświecać wprowadzeniu strefy płatnego parkowania, ustala art. 13b ust. 2: „Strefę płatnego parkowania ustala się na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, jeżeli uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu, w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych lub realizacji lokalnej polityki transportowej, w szczególności w celu ograniczenia dostępności tego obszaru dla pojazdów samochodowych lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej”. Wydaje się, że jak najbardziej znaleźlibyśmy tu uzasadnienie dla objęcia taką „strefą” obszaru całej gminy (przynajmniej hipotetycznie da się to założyć). Dopiero przy śródmiejskiej strefie płatnego parkowania (art. 13b ust. 2a u.d.p.) ustawodawca dokonuje pewnego doprecyzowania: „Śródmiejską strefę płatnego parkowania ustala się na obszarach zgrupowania intensywnej zabudowy funkcjonalnego śródmieścia, które stanowi faktyczne centrum miasta lub dzielnicy w mieście o liczbie ludności powyżej 100 000 mieszkańców, jeżeli spełnione są warunki, o których mowa w ust. 2, a ustanowienie strefy płatnego parkowania może nie być wystarczające do realizacji lokalnej polityki transportowej lub polityki ochrony środowiska”. Jednakże i tu nie odnajdujemy odwołań do granic zasadniczego podziału terytorialnego w postaci np. wyrażenia „ustala się na części terytorium gminy”, a jedynie inne warunki. Mają one oczywiście jakieś odniesienie terytorialne, ale spoglądanie na nie przez pryzmat granic samej gminy jest „mieszaniem porządków”.

²⁸ S. Tkacz, *O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawoznawstwie (od dogmatyki do teorii)*, Toruń 2014, s. 358. Stwierdzenie poczynione dla opisu zasad prawa, ale wydaje się, że ma znaczenie ogólne.

tworząc pewne pojęcia, częstokroć staje się nośnikiem tego, co samą regulację poprzedza²⁹. Wszystko to warunkuje też procesy realizowania tego prawa i np. jego wykładnię czy sposób poznawania (również metodologię badań). Na to nakłada się jeszcze złożoność samego języka, o czym przynajmniej w zarysie była mowa. Zatem pojęcia prawa administracyjnego³⁰, będąc uwikłane w szereg wieloznaczności, nie mogą być rozumiane w oderwaniu od swego szerszego kontekstu i stają się „wspólnym mianownikiem” treści prawnych i pozaprawnych, w odniesieniu do ich kreowania, poznawania (interpretacji) i aplikowania (zastosowania) częstokroć nie wystarcza sama wiedza prawnicza. Jednocześnie samo prawo administracyjne, operując nimi, wprowadza je w złożony kontekst i nasyca swoimi zasadami, wartościami i celami (wybranych swoich regulacji). W tym znaczeniu stają się one „miejscem spotkań” na płaszczyznach: prawo – inne dziedziny wiedzy; prawo – „żywy” język naturalny (zatem również prawo – społeczeństwo), a to i tak jedynie wybrane płaszczyzny, które dałoby się tu wymienić³¹.

²⁹ W tym miejscu można też zwrócić uwagę – od strony pojęciowej – na związki omawianej materii z nauką administracji. Bardzo wiele, jeżeli nie większość pojęć prawa administracyjnego odnoszących się do samych sposobów i instrumentów działania jego realizatorów (ich wzajemnych powiązań) ma swoje źródło w nauce administracji. Na ten temat i w odniesieniu do możliwości opisywania tychże działań zob. J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003, s. 7 i n.

³⁰ O „pojęciu” w logice i filozofii oraz wnioskach płynących z tych ustaleń dla rozważań prawniczych por. Z.R. Kmiecik, *O pojęciu pojęcia i używaniu nazwy „pojęcie” w literaturze prawniczej*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2024, nr 7, s. 107–127.

³¹ Pojęcia są dziś też kluczem wymiany myśli w kontekście internacjonalizacji wielu kwestii, w tym badań nad prawem. Globalizacja czy europeizacja w wielu miejscach nie byłaby możliwa bez „wspólnego” ustalenia określonych pojęć. Na pewno ułatwieniem w tym zakresie pozostaje j. angielski, który stał się językiem międzynarodowym (także dla samej administracji). Czasami jednak nawet w nim trudno wyrazić jakieś pojęcia czy doprowadzić do wzajemnego zrozumienia się osób pochodzących z różnych krajów (z różnych przyczyn). Dlatego za wartość samą w sobie należy uznać istnienie takich opracowań, jak *Administracja i prawo administracyjne. Słownik polsko-angielski* autorstwa J. Supernata.

Debata o reformie prawa administracyjnego – perspektywa polska

1. Dyskusja o reformie prawa administracyjnego toczy się w Niemczech od drugiej połowy lat 80. XX w. Podstawowe wątki tej dyskusji zostały zawiązane na konferencjach naukowych, które odbywały się w latach 90. i które zaowocowały publikacją książek z serii *Pisma o reformie prawa administracyjnego* (1993–2004). Książki należące do tej serii noszą znamienne tytuły, ukazujące podstawowe obszary wyzwań teoretycznych, z którymi mierzy się ruch reformacyjny: *Reforma ogólnego prawa administracyjnego. Zagadnienia podstawowe* (1993), *Innowacja i elastyczność działania administracji* (1994), *Prawo publiczne i prawo prywatne jako zamienne porządki odniesienia* (1996), *Ustrojowe prawo administracyjne jako źródło sterowania* (1997), *Skuteczność jako wyzwanie prawa administracyjnego* (1998), *Struktury europejskiego prawa administracyjnego* (1999), *Prawo administracyjne w społeczeństwie informacyjnym* (2000), *Kontrola administracji* (2001), *Postępowanie administracyjne i ustawa o postępowaniu administracyjnym* (2003) oraz, zamykające serię, *Metody nauki prawa administracyjnego* (2004)¹. Rolę podsumowania aktualnego stanu dyskusji pełni opracowanie *Podstawy prawa administracyjnego*². Rezultaty debaty o reformie, stanowiące przedmiot intensywnej wymiany myśli w Niemczech, określane są często mianem „nowej nauki prawa administracyjnego”. Warto odnotować jednak, że określenie to może wprowadzać w błąd, ponieważ, wbrew intencjom twórców reformy, sugeruje, że reforma ta zmierza do zerwania z nauką dotychczasową, podczas gdy proponowana zmiana zakłada rozszerzenie perspektywy badań nauki prawa administracyjnego i uwarunkowany tym rozszerzeniem rozwój nauki dotychczasowej.

Punktem wyjścia niemieckiej debaty o reformie jest krytyka tradycyjnej metody prawa administracyjnego (metody prawniczej). W ocenie przedstawicie-

* Dr, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ORCID: [0000-0003-4345-0610](https://orcid.org/0000-0003-4345-0610).

¹ W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Schriften zur Reform des Verwaltungsrechts*, Baden-Baden, 1993–2004, pierwszy tom także A. Voßkuhle (Hrsg.).

² W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann, A. Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, München 2006–2009¹, 2012–2013², 2022³. Por. E. Schmidt-Aßmann, *Dogmatyka prawa administracyjnego. Bilans rozwoju, reformy i przyszłych zadań*, przeł. M.A. Bochwic-Ivanovska, Warszawa 2022.

li ruchu reformacyjnego metoda ta, wypracowana w jej podstawowych założeniach jeszcze w XIX w., choć zapewnia duży stopień pewności prawnej, koncentruje się na najbardziej klasycznych obszarach działania administracji (prawo policyjne, prawo budowlane, prawo urzędnicze) i postrzega je wyłącznie z perspektywy działalności orzeczniczej sądów. Współcześnie perspektywa taka nie jest wystarczająca, ponieważ nie pozwala na uchwycenie tych aspektów relacji między państwem a jednostką, które ujawniają się na tle nowszych dziedzin regulacji prawa administracyjnego, w szczególności w prawie ochrony środowiska, ochrony zdrowia, informacyjnym czy imigracyjnym. Wykroczenie poza tradycyjne obszary referencyjne nauki prawa administracyjnego wymusza, wraz ze zmianą przedmiotu badań, zmianę ich metody. Reforma prawa administracyjnego jest zatem konieczna, ponieważ systematyka klasycznej metody prawniczej nie jest w stanie uchwycić całej złożoności działań współczesnej administracji. Co nierzadko umyka krytykom, klasyczna metoda prawnicza nie jest w ramach reformy odrzucana. Przeciwnie, zachowuje ona swoją centralną pozycję w prawie administracyjnym. Odpowiedzią bowiem na nowe wyzwania ma być, zgodnie z założeniami reformy, rozszerzenie metody prawniczej polegające na uzupełnieniu metody poznania prawa o perspektywę sterowania³. W ujęciu doktrynalnym wskazana zmiana perspektywy polegać ma na przekształceniu nauki prawa administracyjnego z „nauki o interpretacji i stosowaniu prawa, w naukę, która jest zorientowana na tworzenie prawa oraz dotyczy działania i rozstrzygania”⁴. W nowych realiach ustrojowych – czyli w świecie powiązań sieciowych, europeizacji prawa i aktywnego udziału jednostek w sprawowaniu władzy publicznej – rezultat poznania, polegający na stwierdzeniu, że dane działanie administracji jest zgodne z prawem, nie jest już wystarczający. Konieczne jest objęcie badaniami – i odczytanie konstytucyjnych gwarancji wolności i praw jednostki – także w tych obszarach działania administracji, które mają charakter twórczy i nie są w pełni zdeterminowane prawnie. Jak wskazuje doktryna, „obok funkcji porządkującej pojawia się funkcja rozwojowa na-

³ W tekście przywołano pojęcie sterowania w sensie nadawanym mu w niemieckiej debacie o reformie prawa administracyjnego. Zob. E. Schmidt-Aßmann, *op. cit.*, s. 38 i n. Poza zakresem rozważań pozostają – także bardzo interesujące poznawczo – krytyczne oceny tej koncepcji. Zob. np. H. Treiber, *Verwaltungsrechtswissenschaft als Steuerungswissenschaft – eine »Revolution auf dem Papier«?*, „Kritische Justiz” 2007, vol. 40(4), s. 328–346; B. Grzeszick, *Steuert die Dogmatik? Inwiefern steuert die Dogmatik des Öffentlichen Rechts? Gibt es eine rechtliche Steuerungswissenschaft jenseits der Rechtsdogmatik?*, [w:] G. Kirchhof, S. Magen, K. Schneider (Hrsg.), *Was weiß Dogmatik? Was leistet und wie steuert die Dogmatik des Öffentlichen Rechts?*, Tübingen 2012, s. 97–110.

⁴ A. Voßkuhle, [w:] W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann, A. Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. I, München 2012, s. 19.

uki prawa administracyjnego”⁵. W ten sposób ma dojść zatem do wzbogacenia i, w konsekwencji, przekształcenia metody uprawiania prawa administracyjnego, które znacząco wpływa na pojęcia, systematykę i dogmatykę prawa administracyjnego. Metoda ta ma z założenia charakter interdyscyplinarny i otwarty. Po pierwsze, obejmuje ona zakresem poznania tworzenie prawa przez ustawodawcę, działania administracji i ich kontrolę sądową. Po drugie, oceniając działania władzy publicznej, bierze pod uwagę nie tylko zgodność z prawem, ale także akceptowalność, skuteczność, innowacyjność i przejrzystość. Po trzecie, koncertuje się w badaniach nie tylko na formach działania administracji, lecz także na funkcji sterującej procedur, finansowania, ustroju wewnętrznego i kontroli. Po czwarte, uwzględnia w swoich ustaleniach dogmatycznych rezultaty nauki administracji (nauki o rzeczywistości administracyjnej). Po piąte wreszcie, łączy zastosowanie klasycznej metody prawniczej z metodami *instrumental*, *institutional* i *regulatory choice* oraz oceną skutków regulacji⁶. Dogmatyczna praca, która jest prowadzona wedle założeń zreformowanego prawa administracyjnego, przebiega zatem inaczej niż w przypadku stosowania klasycznej metody prawniczej. Obie te perspektywy jednak nie wykluczają się wzajemnie, lecz, przeciwnie, uzupełniają. W takim ujęciu nowa nauka prawa administracyjnego towarzyszy procesowi wzajemnego uczenia się między administracją a społeczeństwem⁷.

2. W polskich debatach o metodzie nauki prawa administracyjnego dostrzec można dwa wiodące wątki. Pierwszy z tych wątków charakteryzuje się generalizującym ujęciem przedmiotu poznania. Badane jest w tym przypadku prawo jako takie, a nie prawo administracyjne, a reguły poznawania tego prawa i związane ze stosowaniem tych reguł trudności poznawcze postrzegane są jako uniwersalne dla całego porządku prawnego. W tym ujęciu podstawowy problem metodologiczny ma charakter teoretyczno-prawny i najsilniej dochodzi do głosu w debacie pozytywizmu prawniczego z anty-pozytywizmem, czy nawet szerzej, w sporze metodologicznym, który toczy się na gruncie nauk humanistycznych i społecznych, i koncentruje wokół opozycji naturalizmu i antynaturalizmu. Jednym z ważnych aspektów tych debat jest – powszechna i dyskutowana od dawna – kontrowersja, czy przedmiotem poznania prawnego jest wyłącznie norma prawna, czy też do prawniczego poznania z konieczności wnikają także elementy pozaprawne, nawet pozanormatywne. Powszech-

⁵ J. Kersten, *Konzeption und Methoden der „Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“*, [w:] W. Kahl, M. Ludwig (Hrsg.), *Handbuch des Verwaltungsrechts*, Bd. I, *Grundstrukturen des deutschen Verwaltungsrechts*, München 2021, s. 981.

⁶ *Ibidem*, s. 1008.

⁷ *Ibidem*, s. 1020.

ny sentyment polskich prawników administratywistów, w tym także wielu przedstawicieli nauki prawa administracyjnego, wiąże się z podejściem pozytywistycznym⁸. W tym ujęciu podstawową metodą poznania prawa jest metoda formalno-dogmatyczna, czy też, wedle nowszych teorii metodologicznych, analiza językowa, która korzysta z instrumentarium logiki, w tym rachunków logik deontycznych, lub też sięga do niesformalizowanych teorii argumentacji i teorii dyskursu. W konsekwencji takich założeń metodologicznych podstawowym zadaniem nauki prawa, w tym także nauki prawa administracyjnego, jest wykładnia prawa, która polega na uporządkowanym odnoszeniu do tekstu prawnego reguł wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej. Z uwagi na postulowany statyczny, a zatem eliminujący dyskrejonalność stosowania prawa, charakter wykładni, preferowane są przy tym reguły wykładni językowej i systemowej, zaś reguły wykładni funkcjonalnej (celowościowej) traktowane są z dystansem, jako środek wyjątkowy i – ze względu na otwarty charakter rezultatów ich stosowania – ryzykowny. Hierarchiczny porządek reguł wykładni ma w tym obrazie gwarantować aksjologiczną neutralność systemu prawa i zapewniać prymat woli prawodawcy na wszystkich jego szczeblach⁹. Refleksem zarysowanego tu pozytywistycznego ujęcia metody prawniczej jest przyjmowana koncepcja dogmatyki prawa, w tym prawa administracyjnego.

W kontekście uwag dotyczących debaty o reformie prawa administracyjnego, która prowadzona jest w Niemczech, należy zauważyć, że pojmowany w ten sposób pozytywistyczny model metody poznawania prawa eliminuje z pola widzenia nauki prawa administracyjnego funkcje społeczne tego prawa. Nauka ta nie zajmuje się zatem, z założenia, prawem administracyjnym jako zjawiskiem społecznym i – z zastrzeżeniem uwag o charakterze systemowym lub techniczno-legislacyjnym – nakazuje traktować wszelkie postulaty *de lege ferenda* jako postulaty polityczne, a nie dogmatyczne¹⁰. Także zatem na gruncie polskiej nauki prawa administracyjnego, podobnie jak w doktrynie niemieckiej, co wyraźnie wybrzmiewa w debacie o reformie, rezerwa wobec odmiennych metod poznawania prawa stanowi echo akceptowanych powszechnie na gruncie tej nauki jako naturalne założeń pozytywistycznych. Odpowiedzią na ograniczenia pozytywistycz-

⁸ M. Zirk-Sadowski, *Metodologia nauk administracyjnych na tle metodologii prawoznawstwa*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 621; *idem*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, wyd. 2, Warszawa 2015, s. 140–141.

⁹ J. Wróblewski, *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Wrocław 1990, s. 93 i 94; M. Zirk-Sadowski, *Metodologia nauk...*, s. 621–622.

¹⁰ M. Zirk-Sadowski, *Metodologia nauk...*, s. 622.

nego modelu nauki prawa administracyjnego, którą – w opozycji do dominującego poglądu – formułuje doktryna, jest postulat zastąpienia tego modelu modelem antypozytywistycznym i antynormatywistycznym. W takim ujęciu, inspirowanym m.in. amerykańskim realizmem prawnym i jurysprudencją socjologiczną¹¹, teoria wykładni prawa jest teorią opisową, która zajmuje się procesami podejmowania decyzji interpretacyjnych. Dla treści prawa znaczenie mają badania dotyczące faktycznej działalności orzeczniczej, administracyjnej i sędziowskiej. Zarysowane podejście kojarzone jest z – postępującym najbardziej żywiotowo w świecie anglosaskim, który w mniejszym stopniu od kontynentu europejskiego przywiązany jest do „prawa w księgach”¹² – rozwojem nauki administracji.

3. Drugi z głównych wątków polskich debat o metodzie nauki prawa administracyjnego ma charakter delimitacyjny – i dotyczy wyodrębnienia oraz wzajemnych relacji między nauką prawa administracyjnego a nauką administracji. Dyskusja dotycząca stosunków między tymi dziedzinami poznania trwa w Polsce od dawna, już od przedwojnia¹³, i w dyskusji tej znalazły jaskrawy wyraz przemiany polityczne, które miały miejsce w Polsce w XX i XXI w. Przed wojną nauka prawa administracyjnego i nauka administracji traktowane były jako dwie odrębne od siebie metodologicznie – lecz czerpiące wzajemnie ze swoich rezultatów – dyscypliny, z których pierwsza traktowana była jako dyscyplina dogmatyczna, podczas gdy druga miała być niedogmatyczno-prawnym ujęciem zagadnień administracji. W klasycznej formule J.S. Langroda „O ile nauka prawa administracyjnego w swej części ogólnej bada i tworzy instytucje prawa administracyjnego, a w swej części szczegółowej bada i systematyzuje normy prawa pozytywnego, o tyle nauka administracji (ściślej nauka o administracji) podchodzi zarówno do instytucji, jak i do norm i do techniki administrowania przede wszystkim pod kątem widzenia historyczno-postulatywnym [...] bada siły wpływające na powstawanie norm, ich przekształcenie i zanik, rejestruje sposoby administrowania w przeszłości i wnika w pro et contra ingerencji administracyjnej [...]”¹⁴. W takim ujęciu nauka administracji należała – obok nauki prawa administracyjnego i polityki administracyjnej – do triady nauk poświęconych

¹¹ *Ibidem*, s. 623; J. Stelmach, R. Sarkowicz, *Filozofia prawa XIX i XX wieku*, Kraków 1998, s. 96–111.

¹² Por. B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2009, s. 67 i n.

¹³ F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949; J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, s. 151–163. Por. Franciszek Longchamps de Bérrier, *Pisma wybrane z lat 1934–1970*, wybór i wstęp Z. Kmiecik, Warszawa 2019.

¹⁴ J.S. Langrod, *op. cit.*, s. 151.

administracji, które łącznie miały zapewniać „uniwersalny opis” czy też „skończoną sumę wiedzy o administracji”¹⁵. Po wojnie, pod koniec lat 40., pojawiła się silna presja, by znieść wyodrębnienie nauki administracji względem nauki prawa administracyjnego i odejść od dogmatyczno-prawnego ujęcia zagadnień, rezygnując z traktowania norm prawnych w oderwaniu od społecznego kontekstu ich obowiązywania. W efekcie na uniwersytetach przestano wykładać Prawo administracyjne i naukę administracji, poprzestając na Prawie administracyjnym, które prezentowane było jednak z uwzględnieniem nowych założeń dotyczących rzeczowego zakresu badań nauk prawnych¹⁶. Wskazane zawężenie dość szybko stało się, w bardziej liberalnej naukowo atmosferze lat 70., przedmiotem krytyki doktrynalnej, która wyraźnie odwoływała się do klasycznych wzorców i kategorii. W latach 80. nauka administracji (nauka o administracji) została oficjalnie uznana za odrębną dyscyplinę naukową w dziedzinie nauk prawnych, której uprawianie – podejmowane także w ramach odrębnych katedr uniwersyteckich – objęło szeroki zakres zagadnień, od orientacji prawniczej, po nurty socjologiczne, teorii zarządzania i politologiczne. Ostatnie dekady to okres intensywnego rozwoju i rosnącej specjalizacji nauki administracji (nauk o administracji). Współcześnie naukę tę charakteryzuje pluralizm, także metodologiczny, oraz interdyscyplinarność. W świetle tych założeń nauka administracji ma być zatem obecnie w pełnej zgodzie z jej tradycyjnym powołaniem, teorią administracji, w której scalają się rezultaty różnych nauk, zajmujących się administracją, dając w efekcie „pełnię naukowego obrazu administrowania”¹⁷.

4. Zestawienie podstawowych tez i postulatów niemieckiej debaty o reformie prawa administracyjnego z głównymi wątkami polskich dyskusji o metodzie nauki prawa administracyjnego prowadzi do wniosku, że dominujące w Polsce podejście metodologiczne ma charakter bardzo zachowawczy. Taki stan rzeczy opiera się na ważnych racjach, które w znacznej mierze uwarunkowane są historycznym i ustrojowym doświadczeniem Polski. Przywiązanie do klasycznej metody prawa administracyjnego – i metody uprawiania nauki tego prawa – stanowi refleks bardzo ograniczonego w naszym kraju zaufania do władzy wykonawczej. Wysoka spoistość (gęstość) systemowa, o której mówi się w doktrynie i którą ma zapewniać stosowanie metody klasycznej, postrzegana jest jako znacząca wartość z uwagi na zagrożenia, które dla jednostek – dla ich wolności i praw – wy-

¹⁵ W. Dawidowicz, *O nieporozumieniu zwanym nauką administracji*, „Organizacja – Metody – Technika” 1972, nr 11, s. 7 i n.

¹⁶ J. Dobkowski, *W obronie nauki administracji*, „Prawo i Więź” 2022, nr 1, s. 56 i n.

¹⁷ J. Dobkowski, *op. cit.*, s. 72–74; J.S. Langrod, *op. cit.*, s. 152. Por. B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj (red.), *op. cit.*, s. 71–72.

nikać mogą z nadużyć władzy. To ograniczone zaufanie do władzy wykonawczej przyświecało twórcom konstytucji z 1997 r., którzy zamknęli w ustawie zasadniczej katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Wpływa ono także na ściśle subsumcyjny, formalny charakter stosowania prawa administracyjnego, zorientowanego na reguły wykładni językowej i systemowej, oraz na – wciąż wyraźnie obecną w naszym kraju – rezerwę wobec dwustronnych, konsensualnych form stosowania prawa administracyjnego, w szczególności umowy administracyjnej. Prawo administracyjne w Polsce, a w ślad za nim polska nauka prawa administracyjnego, pełnią przede wszystkim funkcję ochronną, a nie funkcję rozwojową, twórczego kształtowania stosunków społecznych. Ten zachowawczy charakter postrzegania roli prawa administracyjnego – i nauki prawa administracyjnego – w Polsce stanowi niewątpliwie barierę w recepcji też niemieckiej debaty o reformie prawa administracyjnego.

Z drugiej strony wiele wątków niemieckiej debaty o reformie bliskich jest głosom formułowanym także w nauce polskiej. W polskiej metodologii nauk prawnych zaznacza się, w szczególności, stanowisko, że konfrontowanie ze sobą obu modeli naukowych, pozytywistycznego i antypozytywistycznego, które traktowane są jako dwa odrębne, alternatywne paradygmaty uprawiania nauki prawa, powoduje, że wykluczona jest poważniejsza współpraca między nauką prawa administracyjnego (paradygmat pozytywistyczny) i nauką administracji (paradygmat antypozytywistyczny). Co więcej, w ocenie doktryny przewyższenie tego rozdarcia „to dzisiaj najważniejszy problem metodologiczny współczesnej nauki prawa administracyjnego”¹⁸. Warto w tym kontekście przywołać sformułowaną w Polsce propozycję zażegnania izolacji obu dziedzin, która wspiera się na teorii angielskiego uczonego Herberta Harta, przedstawiciela analitycznej filozofii języka potocznego i pozytywizmu prawniczego, i zmierza do wypracowania „integracyjnego paradygmatu prawoznawstwa” czy też „zintegrowania teorii wykładni”¹⁹. Podejście to zakłada ścisłą zależność obu poziomów badania prawa i eliminuje jednocześnie zbytnią formalizację, nie tracąc związków przedmiotu badania administracji z prawem. W paradygmacie tym rośnie znaczenie reguł wykładni funkcjonalnej. Wydaje się, że przywołany za polską doktryną pogląd o możliwości zintegrowania badań nad prawem administracyjnym w jednym paradygmacie poznawczym bliski jest założeniom metodologicznym niemieckiej debaty o reformie prawa administracyjnego. Nowa nauka prawa administracyjnego jawi się w tym kontekście jako głos

¹⁸ M. Zirk-Sadowski, *Metodologia nauk...*, s. 626.

¹⁹ *Ibidem*, s. 629; M. Zirk-Sadowski, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System...*, s. 145 i 177–181.

w dyskusji, który ma szansę wyraźnie wybrzmieć także w Polsce. Niewątpliwie upowszechnienie teę tej nauki może przyczynić się do przywrócenia zagadnieniom metodologicznym centralnego miejsca w debatach polskiej nauki prawa administracyjnego²⁰.

²⁰ Por. P. Dobosz, *Problemy metodologii współczesnej nauki prawa administracyjnego na tle metody historyczno-prawnej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1, s. 9.

O postulacie zasady zakazu arbitralności w przestrzeni prawa administracyjnego

1. Perspektywa idei prawa administracyjnego

Każde spotkanie niesie z sobą jakieś emocje. Otaczają one to spotkanie w czasie, bo zaczynają się ujawniać od chwili powzięcia wiadomości o spotkaniu (jeśli jest ono planowane), towarzyszą mu, gdy się urzeczywistnia, trwają także bądź rodzą się nowe, gdy spotkanie staje się elementem przeszłości. Emocje te mogą być różne – od dobrych poczynając, jak np. radość, nadzieja, sympatia, po nieprzyjemne, jak obawa, strach, złość, agresja, smutek... Dużo zależy od tego, z kim się spotykamy i gdzie, przy czym o ile dobre towarzystwo może zrekompensować niedogodność miejsca, to mankamentów towarzystwa raczej nie jest w stanie zniwelować najwyższa nawet ekskluzywność miejsca.

W przestrzeni prawa administracyjnego, które – jak słusznie twierdzi Dostojny Jubilat – jest miejscem rozmaitych spotkań¹, w spotkaniach zawsze uczestniczy (czynnie lub biernie, bezpośrednio lub w tle) władczy hegemon, jakim jest administracja publiczna i jej organy, a atrybut władztwa zawsze niesie ze sobą pokusę arbitralności, nawet wtedy, gdy jego podmiot był do tej pory kulturalny, uprzejmy, nastawiony pozytywnie. Nie bez podstaw zatem historia idei prawa administracyjnego pokazuje, że budowana była ona na założeniu potrzeby „ograniczania samowładztwa administracji przez wiązanie jej z przepisami prawa”², „ograniczania arbitralnej władzy panującego”³, „ujmowania widzimisię władców w szranki prawne”⁴ na tle „praw i powinności administrowanych”⁵, „walki z dowolnością

* Prof. dr hab., Uniwersytet Jagielloński, ORCID: 0000-0001-6999-4574.

¹ Zob. J. Supernat, *Pogranicze prawa administracyjnego na przykładzie spotkania prawa administracyjnego z prawem konstytucyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego. IX Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2019, s. 100.

² J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 26.

³ E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 115.

⁴ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej. Reprint*, Zakamycze 2003, s. 35.

⁵ *Ibidem*, s. 35.

administracji”⁶, „zabezpieczenia poddanych przed despotyzmem administracji”⁷. Chodziło o konstruowanie prawa, które miało „służyć państwu i jego obywatelom”⁸, które miało pełnić rolę „hamulca dla samowoli i apodyktyczności administracji (policyjno-ochronnej i nakazująco-zakazującej), a następnie siły sprawczej [...] do podejmowania wyznaczonych jej działań w «służbie publicznej»”⁹.

Profesor Jerzy Supernat słusznie zauważa, że „prawo administracyjne nie jest dzisiaj miejscem izolowanym, [...] ale miejscem spotkań. Miejscem spotkań pokojowym i zawsze otwartym – *semper apertus*”¹⁰, co w pewnym zakresie wiąże się ze wcześniejszymi spostrzeżeniami J. Łętowskiego, że o ile „podstawowym zadaniem prawa administracyjnego zarówno w okresie jego powstania, jak i jeszcze długi czas potem było pełnienie roli hamulca dla władzy”¹¹, to „dzisiaj, gdy okazuje się, że bez organizacji, pomocy, współdziałania państwa jednostka nie jest z reguły w stanie zaspokoić swoich podstawowych życiowych potrzeb, gdy dla zaspokojenia tych potrzeb okazał się niezbędny olbrzymi aparat, prawo administracyjne musiało także zmienić swój charakter. Jest już nie tylko hamulcem działań administracji. Musi być także motorem jej działań, wskazywać sfery, w których konieczna jest ingerencja państwa, określać jej granice, formy i tryb działania właściwych organów, a także regulować ich ustrój i kompetencje”¹².

Kierunek rozwoju idei prawa administracyjnego nie powinien pozostawiać wątpliwości co do tego, że nie ma w nim miejsca na arbitralność działań jego podmiotów, w tym zwłaszcza działań organów administracji publicznej i to zarówno ich działań prawotwórczych, jak i tych, które są wyrazem realizowania przez nią prawa na inne sposoby.

2. W poszukiwaniu dróg eliminowania arbitralności

Arbitralny to – za słownikiem języka polskiego – „narzucający bezwzględnie swoje stanowisko, nieznoszący sprzeciwu, bezwzględny, apodyktyczny, samowolny”¹³. Czy zatem tak rozumiana arbitralność musi mieć zabarwienie

⁶ J.S. Langrod, *Problemy sądownictwa administracyjnego*, Kraków 1928, s. 5.

⁷ Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 65; J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 13.

⁸ Z. Duniewska, *op. cit.*, s. 65; J. Łętowski, *op. cit.*, s. 67.

⁹ *Ibidem*, s. 68.

¹⁰ Zob. J. Supernat, *op. cit.*, s. 100.

¹¹ J. Łętowski, *op. cit.*, s. 13.

¹² *Ibidem*, s. 13.

¹³ B. Dunaj (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, t. 1, Warszawa 1999, s. 22.

pejoratywne? Gdy do działania właśnie władczego, przybierającego charakter „ostatniego słowa” określony podmiot jest powołany, to będąc zobligowanym do wypełniania takiej roli, może przecież w sposób bezwzględny, ale prawidłowo, zgodnie ze wszelkimi standardami legalności, a nawet z czarem i wdziękiem narzucać swoje stanowisko... Idzie jednak nie o czar i wdzięk, chociaż brak podstaw, by się im sprzeciwiać i w działaniach administracji publicznej, lecz o to, aby bezwzględne narzucanie swojego stanowiska (najlepiej gdyby było ono przy tym prawidłowe, zwłaszcza zgodne ze wszelkimi standardami legalności) wyjaśnić i próbować do niego przekonać, bo bez tego – nawet gdy być może nie narusza ono prawa, to jednak nie realizuje standardów demokratycznego państwa prawnego, które przecież nie wyczerpują się w standardach legalności, a mają być jednocześnie standardami państwa prawa rzeczywistnie istniejącego zasady sprawiedliwości społecznej.

Arbitralność, której rdzeniem pozostaje samowola i apodyktyczność, to jednak cecha pejoratywna, często zakrywająca niekompetencję, małostkowość, uprzedzenia, kompleksy, a zatem ukrywająca bądź fakty, bądź wiedzę, bądź umiejętności, bądź wszystkie z tych elementów. Na arbitralność nie powinno być miejsca nigdzie. Stąd być może tytuł prowadzonych tu rozważań powinien brzmieć: „O postulacie zasady zakazu arbitralności zwłaszcza w przestrzeni prawa administracyjnego”. Użycie owego „zwłaszcza” znajduje w tym kontekście kilka uzasadnień. Pierwsze z nich – odnoszące się do uniwersalnej pejoratywności arbitralności – zostało wyżej wyjaśnione. Drugie, akcentujące zawężone pole odniesień do przestrzeni prawa administracyjnego, znajduje uzasadnienie zarówno w tytule Księgi jubileuszowej, jak i przede wszystkim w specjalizacji naukowej Jubilata. Wreszcie trzecie uzasadnienie wiąże się ze specyfiką przestrzeni, którą szkoła wrocławska określiła jako przestrzeń administracyjną¹⁴. Cech tej przestrzeni jest wiele i nie ma potrzeby ich tutaj wszystkich przywoływać. Wystarczy w istocie wskazać na cechę najbardziej „arbitralnogenną”, a właściwą organom administrującym, tj. na cechę władztwa i związaną z nią nierównorzędność relacji prawnych pomiędzy podmiotami wypełniającymi przestrzeń prawa administracyjnego. Zakaz arbitralności w przestrzeni tego prawa jako jego zasadę trzeba eksponować tym bardziej, gdy się zważy na ideę tego prawa, która zawsze była – w aksjologii państwa prawnego – ukierunkowana na działanie „na rzecz” podmiotów administrowanych, a nauka tego prawa poszukiwała i poszukuje instrumentów pozwalających równoważyć

¹⁴ Przestrzeń administracyjnoprawna to – zgodnie z określeniem F. Longchamps – „ogół świadomych zachowań się ludzi wzajem wobec siebie pod względem prawa, a więc wziętych pod uwagę pod tym jednym względem”, F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 41.

w dopuszczalnym stopniu ową nierównorzędność relacji pomiędzy podmiotami tego prawa. Świadczy o tym chociażby rodowód, idea, historia i obecne znaczenie konstrukcji teoretycznej publicznych praw podmiotowych. Warto też zauważyć, że w monografii dotyczącej właśnie władztwa administracyjnego jej autor uznał za konieczne podkreślenie (choć uczynił to jedynie w przypisie), że pojęcie „arbitralności” nie przystaje do realiów demokratycznego państwa prawnego – „żadne rozstrzygnięcie administracji «arbitralnym» nazwane być nie może, wypływa bowiem – przynajmniej w założeniu – z przepisów prawa, i to nie tylko z konkretnych przepisów szczegółowych, ale ma czynić zadość także zasadom ogólnym”¹⁵.

Spotkanie z kimś arbitralnym to strata czasu.

W przestrzeni prawnej, w tym zwłaszcza w przestrzeni „władczego” prawa administracyjnego, nie tylko zatem nie sposób zakładać i dopuszczać arbitralności, lecz trzeba ją ujawniać i eliminować. Pewnie można czynić to na różne sposoby. Przychodzą mi na myśl dwie drogi.

Po pierwsze, należy postulować, aby każde zachowanie organów administracji publicznej było obwarowane obowiązkiem uzasadnienia, przy czym można dyskutować, w jaki sposób wymóg ten powinien być obudowywany normami procedury, tj. czy wymóg ten powinien ciążyć na organach administracji publicznej z urzędu, czy też powinien urzeczywistniać się na wniosek legitymowanego podmiotu. Nie można przecież zapominać o różnorodności form działania administracji. Temu postulatowi chciałbym poświęcić dalsze uwagi, bowiem przemyśleniami o drugiej drodze, tj. dbałości o jakość uzasadnień, miałem już okazję dzielić się wcześniej w miejscu, które niewątpliwie było miejscem spotkań w prawie administracyjnym, tj. w czasie konferencji, a potem w ramach publikacji, przygotowanych pod kierunkiem naukowym Dostojnego Jubilata. Myślę tu o XII Krakowsko-Wrocławskim Spotkaniu Naukowym Administratywistów poświęconym niezorganizowanym źródłom prawa administracyjnego. Od tego czasu ugruntowałem się jeszcze bardziej w przekonaniu o konieczności obejmowania całej przestrzeni prawa administracyjnego postulatami dbałości o wysoką – autorytetową – jakość uzasadniania treści podejmowanych zachowań¹⁶, nie zmieniając zapatrywania co do tego, że arbitralność rozumiana jako postawa narzucania własnego stanowiska obejmująca zachowanie „bezwzględne, apodyktyczne i samowolne”, mająca ge-

¹⁵ M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 96–97.

¹⁶ Zob. W. Jakimowicz, *Autorytetowe prawo administracyjne*, [w:] J. Supernat (red.), *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego. XII Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2022, s. 121–134.

neralnie zabarwienie pejoratywne, nie powinna mieć miejsca zwłaszcza tam, gdzie organy państwa działają władczo, a władztwo opatrywane arbitralnością tworzy jakość zaprzeczającą standardom demokratycznego państwa prawnego i przedstawia się jako antywartość¹⁷.

3. Uzasadnianie działań administracji publicznej

W polskim porządku prawa stanowionego nie przewidziano *expressis verbis* zasady uzasadniania wszelkich działań administracji publicznej. Bywa to wykorzystywane nawet przez najwyższe organy władzy publicznej, które nie znajdując w tekstach prawnych słów kierowanych do nich bezpośrednio i wyrażających obowiązek uzasadnienia ich zachowań, stoją na stanowisku, że motywów ich działań wobec obywateli mogą pozostawać tajemnicą.

Stanowisko takie nie realizuje aksjologii polskiego porządku prawnego deklarowanej w wyrażonej w art. 1 i 2 Konstytucji RP zasadzie, zgodnie z którą Rzeczpospolita Polska jako dobro wspólne wszystkich obywateli jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej i wyprowadzanej z niej zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W filozofii prawa zwraca się uwagę, że „niesprawiedliwe jest traktowanie ludzkich relacji społecznych bez kierowania się regułami i rzeczową miarą, a jedynie wolą, a nawet samowolą rządzącego. Również traktowanie spraw porządku społecznego według własnej samowoli jest niesprawiedliwością. Sprawiedliwy porządek oznacza więc wyłączenie samowoli”¹⁸. Warto podkreślić, że również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że „Sprawiedliwość społeczna mieści w sobie *zakaz arbitralności* państwa”¹⁹, który w przestrzeni prawa administracyjnego dodatkowo znajduje wyraz w zasadzie przekonywania, o jakiej stanowi art. 11 k.p.a. Są to właśnie zasady „osłaniające jednostkę przed samowolą i *arbitralnością* władz publicznych”²⁰ – „W państwie prawnym obywatel chroniony jest nie tylko przed arbitralnością i dowolnością działań organów administracji, co było historycznie

¹⁷ Na temat antywartości zob. A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.

¹⁸ A. Kość, *Znaczenie idei prawa dla tworzenia dobrego prawa*, Lublin 2003, s. 12–13.

¹⁹ Wyrok TK z dnia 26 października 2010 r., K 58/07, OTK-A 2010, nr 8, poz. 80.

²⁰ M. Zubik, W. Sokolewicz, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. II, Warszawa 2016, art. 2, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587734530/531970/garlicki-leszek-red-zubik-marek-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-tom-i-wyd-ii?keyword=arbitralno%C5%9B%C4%87&cm=URELATIONS>, [dostęp: 15.05.2024].

pierwszym zadaniem stawianym państwu prawnemu, ale przed dowolnością ze strony wszystkich trzech władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej”²¹.

Kwestia obowiązku uzasadniania działań administracji publicznej, w sytuacji gdy ustawodawca nie przewidział takiego obowiązku w odrębnej normie, była przedmiotem wypowiedzi doktryny i orzecznictwa na tle tzw. spraw samorządowych, tj. spraw, w ramach których zapadają uchwały zaskarżalne do sądu administracyjnego. Można przyjąć, że stanowiło to próbę, w moim przekonaniu udaną, skonstruowania na podstawie aksjologii demokratycznego państwa prawnego zasady zakazu arbitralności działań administracji publicznej.

W doktrynie obowiązek uzasadnienia uchwały (tam, gdzie obowiązek ten nie jest wyraźnie określony ustawowo) wyprowadzany jest z ogólnej zasady ustrojowej związania organów administracji prawem, obowiązku odwoływania się do prawa oraz z kompetencji sądów administracyjnych i organów nadzoru, które – sprawując kontrolę – muszą znać motywy, jakimi kierowała się rada gminy, powiatu czy sejmik, a także z zasady demokratycznego państwa prawnego i zasad szczegółowych, w tym zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa czy zasad „dobrej legislacji”²². Z kolei w orzecznictwie sądowoadministracyjnym podnosi się, że „w procesie interpretacji kompetencji władzy publicznej przepis art. 7 Konstytucji RP, stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wiąże się z zasadą zaufania do państwa, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Działanie organu władzy publicznej, mieszczące się w jego prawem określonych kompetencjach, ale noszące znamiona arbitralności i niepoddające się kontroli i nadzorowi, nie może być uznane za zgodne z prawem. Obowiązek działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, stwarza po stronie organów władzy publicznej obowiązek uzasadniania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Obowiązek uzasadniania uchwał rady gminy jest też elementem zasady jawności działania władzy publicznej”²³. Podkreśla się, że „žad-

²¹ E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 126.

²² M. Stahl, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, R. II, nr 6(9), s. 45; J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 34. Z uzasadnieniem tych poglądów polemizuje Z. Czarnik, [w:] Z. Czarnik, *Glosa do wyroku NSA z dnia 8 czerwca 2006 r., II OSK 410/06*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 12, s. 72–76.

²³ Por. np. wyroki NSA: z dnia 8 czerwca 2006 r., II OSK 410/06, z dnia 5 marca 2009 r., II OSK 1824/08, z dnia 8 kwietnia 2009 r., II OSK 1468/08, z dnia 1 lipca 2009 r., II OSK 400/09, z dnia 1 grudnia 2009 r., II OSK 1431/09, z dnia 16 lutego 2011 r., II OSK 2420/10; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 października 2016 r., II SA/Go 688/16; wyrok NSA z dnia

ne rozstrzygnięcie organu publicznego w demokratycznym państwie prawnym nie może być arbitralne (art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji RP). Im bardziej uznaniowe jest rozstrzygnięcie, tym ważniejsze jest przestrzeganie obowiązku sporządzenia uzasadnienia. Wymóg uzasadnienia uchwały [...] wynika z zasady zaufania do państwa i zasady dobrej legislacji wyprowadzanych z zasady demokratycznego państwa prawa – art. 2 Konstytucji RP²⁴, „brak regulacji prawnej nakładającej *expressis verbis* na uchwałodawcę obowiązek sporządzenia pisemnego uzasadnienia uchwalonego aktu nie zwalnia organów od transparentnego, budującego zaufanie do władzy publicznej działania (art. 2 Konstytucji RP). Temu zaufaniu sprzyja bezsprzecznie wymóg motywowania podejmowanych aktów. Brak przedstawienia motywów uchwały uniemożliwia dokonanie kontroli przez sąd”²⁵. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się również, że brak sporządzenia uzasadnienia uchwały może w konkretnej sytuacji prowadzić do stwierdzenia nieważności uchwały, jeżeli nie jest możliwe ustalenie w inny sposób motywów jej podjęcia²⁶.

Warto też mieć na uwadze treść art. 11 k.p.a., zgodnie z którym „Organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu”. Norma ta, wysłowiona wprawdzie w przepisie zawartym w ustawie dotyczącej postępowania administracyjnego w sprawach indywidualnych, wyraża ogólny standard konstytucyjny wynikający z zasady pogłębiania zaufania do organów państwa, a także standardy wypracowane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w tym standard zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych, wyrażone obecnie w art. 18 Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej²⁷ i art. 41 ust. 2 lit. c Karty praw podstawowych Unii Europejskiej²⁸. W ugrunto- wanych poglądach doktryny i orzecznictwa wskazuje się, że w katalogu zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.) mieszczą się i takie, które mają znaczenie dla całego prawa administracyjnego, pełniąc funkcję jego części ogólnej. Do zasad takich należy zaliczyć m.in. tę, która została sformu-

25 września 2018 r., I GSK 2020/18; wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2019 r., II GSK 1186/19; wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 grudnia 2021 r., III SA/Kr 841/21.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 12 lipca 2012 r., II OSK 1154/12, Lex nr 1251758.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2020 r., I OSK 1503/18.

²⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2009 r., II OSK 1468/08, Lex nr 490933.

²⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 września 2001 r., Dz. U. UE C 285/3 z 29.11.2011 r.

²⁸ Dz. U. UE C 202/389 z 7.06.2016 r.

łowana w art. 11 k.p.a. Właśnie ze względu na taki jej uniwersalny charakter swoją wagą i treścią wykracza ona poza ramy k.p.a. i przez to ma zastosowanie również do innych postępowań niż te, które zostały uregulowane w k.p.a., a także do prawa materialnego oraz ustroju administracji²⁹. Powołanie się na zasadę zakodowaną w art. 11 k.p.a. nie oznacza zatem stosowania proceduralnych przepisów k.p.a. poza zakresem k.p.a., lecz jest odwołaniem się do ogólnej normy-zasady całego prawa administracyjnego wysłowionej formalnie w art. 11 k.p.a. Również w orzecznictwie sądów administracyjnych i piśmiennictwie na ich tle podzielany jest pogląd o dopuszczalności i potrzebie traktowania zasad ogólnych k.p.a. jako uniwersalnych standardów dobrej administracji na wszystkich jej obszarach działania³⁰.

4. Arbitralność działań administracji publicznej z perspektywy kontroli sądowoadministracyjnej

Zakaz arbitralności w przestrzeni prawa administracyjnego powinien wydawać się czymś bezdyskusyjnym w realiach demokratycznego państwa prawnego, które ma urzeczywistniać zasady sprawiedliwości społecznej. Czasem jednak i o oczywistości trzeba zabiegać, o czym świadczą wyżej przytaczane poglądy doktryny i orzecznictwa stanowiące odpowiedź na argumenty oparte na braku literalnego wysłowienia w tekstach prawnych obowiązku uzasadniania zachowań administracji publicznej. O trudnościach w odkrywaniu wskazanej oczywistości mogą świadczyć problemy sądów administracyjnych w kontrolowaniu pewnych kategorii spraw, w których zakres swobody organów jest i szeroki, i jakościowo specyficzny w stopniu stawiającym pod znakiem zapytania efektywność kontroli sądowoadministracyjnej.

Przykładem niech będą sprawy powoływania i odwoływania komendantów komisariatu Policji. Zgodnie z treścią art. 6d ust. 1 ustawy o Policji³¹ komendanta komisariatu Policji powołuje i odwołuje komendant powiatowy (miejski)

²⁹ Zob. np. Z. Cieślak, *Zasady prawa administracyjnego*, [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 65; J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 300.

³⁰ Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 listopada 2007 r., II SAB/Kr 58/07, Lex nr 974181; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 kwietnia 2012 r., II SAB/Ol 33/12; H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013, s. 224–225; uzasadnienie uchwały NSA z dnia 9 grudnia 2013 r., I OPS 7/13; wyrok NSA z dnia 19 lutego 2014 r., I OSK 903/13; wyrok NSA z dnia 18 października 2017 r., I OSK 3521/15; wyrok NSA z dnia 18 maja 2021 r., III OSK 1077/21.

³¹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 145).

Policji po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) lub wójtów. Opiniowanie to nie dotyczy komendanta komisariatu specjalistycznego. Stosownie do art. 6e ust. 1 ustawy o Policji odwołać m.in. z tego stanowiska można w każdym czasie. Jednocześnie w ustawie nie wskazano żadnych przesłanek, od spełnienia których uzależnione byłoby odwołanie komendanta komisariatu Policji. W ugruntowanym w tym zakresie orzecznictwie przyjmuje się, że zwolnienie komendanta ze stanowiska ustawodawca pozostawił uznaniu właściwego organu, który w każdym czasie może odwołać osobę ze stanowiska kierowniczego jednostki, o ile ustały przesłanki uzasadniające powołanie, a tym samym uzasadniające pozostawienie określonej osoby na zajmowanym stanowisku, po uprzednim zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) lub wójtów. Przyjmowało się również, że decyzje takie są wyłączone spod kontroli sądowej w zakresie, w jakim organ kieruje się uznaniem w granicach przyznanych mu w normach prawa materialnego. Nie bez racji pozostaje twierdzenie, że w ten sposób osłabiany jest argument oparty na sprawiedliwości społecznej, skoro dla stwierdzenia legalności ma wystarczać, aby organ przestrzegał procedur i nie przekroczył granic wyznaczonych prawem. Na szczęście w orzecznictwie sądowoadministracyjnym coraz częściej przyjmuje się, że w przypadku uznaniowych decyzji administracyjnych nie jest wystarczające zachowanie jedynie standardów procesowych i zmieszczenie się w granicach wskazanych w normach prawnych, lecz jednocześnie dla legalności działania konieczne jest czynienie użytku z kompetencji w sposób realizujący aksjologię państwa prawnego wyrażającej się w zasadzie dobra wspólnego i „wytłumaczenie się” przez organ z podjętego rozstrzygnięcia.

W sprawach odwołań ze stanowisk komendantów komisariatów Policji sądy administracyjne, których orzecznictwo w tym zakresie ewoluuje, stoją obecnie na stanowisku, zgodnie z którym organ powinien wykazać okoliczności, które stanowiły podstawę do odwołania komendanta ze stanowiska. Przyjmuje się, że stosunek służbowy z powołania, analogicznie jak stosunek pracy z powołania, jest najmniej chronioną prawem formą zatrudnienia. Brak ochrony jego trwałości wynika z samej istoty powołania, które następuje w celu realizacji określonych zadań i wiąże się ze sprawowaniem określonej funkcji, najczęściej kierowniczej. Istotnym elementem przydatności określonej osoby na konkretnym stanowisku służbowym jest wykonywanie powierzonej funkcji w sposób niebudzący żadnych wątpliwości organu dokonującego powołania. Warunkiem powołania jest bowiem, obok fachowości i doświadczenia określonej osoby, pełne zaufanie, jakim darzy ją organ powołujący. Oznacza to, że osoba wyrażająca zgodę na objęcie stanowiska komendanta komisariatu Poli-

cji musi liczyć się zarówno z możliwością odwołania jej z tej funkcji w każdym czasie, jak i brakiem pewności co do stanowiska, na jakie zostanie mianowana po odwołaniu³². Sądy administracyjne, odwołując się do konieczności zwalczania dowolności i arbitralności zachowań organów odwołujących i podkreślając w tym zakresie znaczenie zasady przekonywania wyrażonej w art. 11 k.p.a., nakazują zatem wykazać... utratę zaufania, akcentując jednocześnie, że nie mogą wkraczać w kompetencje organów i oceniać słuszności realizowanej przez nie polityki kadrowej. Zaufanie jest jednak stanem emocjonalnym, uczuciem i albo się je ma, albo nie. Wykazywanie podstaw utraty zaufania prowadzi zatem do opisu stanu faktycznego, w ramach którego obiektywnie stwierdzalne zachowania są następnie subiektywnie i „poza zakresem kontroli sądowoadministracyjnej” oceniane przez organ jako powodujące utratę zaufania z podkreśleniem, że „współpraca opiera się na zaufaniu i przełożony ma prawo utracić to zaufanie do funkcjonariusza”³³. Innymi słowy, przytoczenie powodów utraty zaufania jest wystarczającym argumentem uzasadniającym utratę zaufania. Sprawozdanie stanu faktycznego ma tym samym mieć walor eliminujący arbitralność rozstrzygnięć organów policji. A przecież wystarczy uświadomić sobie, że legalność to nie wyłącznie zgodność z literalnie odczytywanym przepisem, ale i legalność celu, a także legalność aksjologiczna, a kompetencja uznaniowa to nie tylko upoważnienie do nieprzekroczenia szranków wyznaczonych przepisami prawa, ale jednocześnie obowiązek korzystania z tego upoważnienia w interesie publicznym (używając terminologii administratywistów), tj. takiego korzystania, które uwzględnia konglomerat konstytucyjnych wartości objętych kategorią dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP), a zatem dla stwierdzenia braku arbitralności nie powinno wystarczać wskazanie faktów..., bo w taki sposób można uzasadnić każdy stan braku zaufania, a tym samym w rozbudowanym w taki sposób uzasadnieniu decyzji ukryć arbitralność rozstrzygnięcia.

5. Podsumowanie – w kierunku zasady zakazu arbitralności

O tym, jakim miejscem spotkań będzie prawo administracyjne, decydują w znacznym stopniu podmioty, które się spotykają w przestrzeni tego prawa. Drzemiąca w każdej władzy pokusa manifestacji siły wobec podmiotu tej władzy podległemu stwarza zagrożenie jej arbitralności. Można jednak uczy-

³² Zob. np. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., I OSK 648/07.

³³ Wyrok NSA z dnia 8 marca 2024 r., III OSK 3712/21.

nić miejsce spotkań przestrzeni wzajemnego szacunku i dobrych obyczajów. Standardy demokratycznego państwa prawnego wyrażane w jego zasadach uzasadniają postulat uzupełnienia katalogu tych zasad – w ramach jego doprecyzowania – o kolejną zasadę w znaczeniu opisowym, tj. zasadę zakazu arbitralności działań administracji publicznej. Mogłaby ona stanowić swojego rodzaju *savoir-vivre* spotkań w przestrzeni prawa administracyjnego.

Mediacja jako instytucja transformująca stosunek administracyjnoprawny

1. Uwagi wstępne

Administracja publiczna w ponowoczesnym świecie stoi w obliczu wielu wyzwań, wśród których najczęściej wymienia się globalizację, ekonomizację usług publicznych i postępującą wraz z tymi zjawiskami zmianę stosunków społecznych¹. W związku z tym należy poddać nierzadko krytycznej analizie dotychczasowe źródła autorytetu czy zaufania, z których dotąd czerpała administracja publiczna. I tak np. odwoływanie się do władczego paradygmatu działania, którego skuteczność gwarantuje możliwość użycia środków legalnego przymusu, przestaje korespondować ze społecznymi oczekiwaniami, a nawet okazuje się przeciwnie skuteczne². Demokratyczne państwo prawne urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej musi zatem poszukiwać nowych metod realizacji przyjętych na siebie zadań. Rośnie znaczenie różnych form *dialogu obywatelskiego* (konsultacji, wysłuchań itp.), które można uznać za emanacje władzy komunikacyjnej stanowiącej istotę koncepcji demokracji deliberatywnej – opartej na zasadzie autonomii woli i założeniu, że adresaci prawa są zarazem jego twórcami³.

W tym kontekście wprowadzenie w 2017 r. mediacji do polskiej ogólnej procedury administracyjnej⁴ jawi się jako adekwatne działanie ustawodawcy, który w ten sposób zapewnił możliwość prowadzenia wzmiankowanego wyżej *dialogu*

* Dr, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, ORCID: [0000-0001-9483-7976](https://orcid.org/0000-0001-9483-7976).

** Dr hab., Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, ORCID: [0000-0002-1097-5712](https://orcid.org/0000-0002-1097-5712).

¹ Zob. Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 31 i n.

² Taki stan rzeczy obrazują konflikty społeczne generowane przez administrację publiczną, która nie poszukuje konsensu dla podejmowanych przez siebie rozstrzygnięć.

³ Szerzej K.M. Cern, *Deliberatywna filozofia nauk administracyjnych*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2022, nr 4, s. 6–20.

⁴ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 935).

obywatelskiego pomiędzy stroną postępowania a organem administracji publicznej. W takim ujęciu regulowana przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁵ mediacja staje się metodą podejmowania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Doniosłość tego rozwiązania wyraża się również przez to, że mediacja jako zinstytucjonalizowana forma dyskursu może stać się zjawiskiem powszechnym w postępowaniu administracyjnym, dostępnym w sferze codziennych doświadczeń podmiotów będących adresatami działań administracji publicznej. Ta ostatnia ma natomiast dzięki mediacji szansę nawiązać rzeczywiście partnerskie relacje z obywatelami, zapewniając im udział w procesie decyzyjnym i możliwość kształtowania rozstrzygnięcia kończącego sprawę. Tym samym osiągnięty może być cel wskazany w rządowym projekcie ustawy nowelizującej Kodeks postępowania administracyjnego, czyli faktyczna partycypacja społeczeństwa we władztwie administracyjnym, w czym wyraża się transformujący charakter mediacji jako jeden ze sposobów zmieniania kultury administrowania na bardziej przyjazny administrowanym⁶.

Można zakładać, że ustawodawca, wprowadzając do Kodeksu postępowania administracyjnego instytucję mediacji, mógł mieć świadomość, że możliwość jej zastosowania będzie istotnie ograniczona wyłącznie do spraw podatnych na jej zastosowanie⁷. Trudno bowiem zakładać, że stanie się ona powszechnym sposobem ustalania konsensusu przy kształtowaniu administracyjnych stosunków materialnych. Nie umniejsza to jednak roli tej instytucji, a wprost przeciwnie – podkreśla jej rangę z uwagi na możliwość zastosowania w przypadku, gdy w relacjach między stronami czy też organem i stroną (stronami) będzie istniała różnica stanowisk co do przyszłego ukształtowania wzajemnych relacji mogąca być źródłem sporu administracyjnego⁸.

2. Wpływ mediacji na procesowy stosunek administracyjny

Transformacja paradygmatu jest zjawiskiem złożonym, które można rozpatrywać zarówno w ujęciu praktycznym, jak i teoretycznym – ma ona swój wymiar społeczny i prawny. Podejmując rozważania na gruncie obowiązujących

⁵ T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 572, dalej k.p.a.

⁶ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Sejm VIII kadencji, druk Nr 1183, s. 36.

⁷ Świadczyć o tym może treść art. 96a § 1 k.p.a., zgodnie z którym w toku postępowania może być przeprowadzona mediacja, jeżeli pozwala na to charakter sprawy.

⁸ Na temat pojęcia „sporu administracyjnego” szerzej zob. B. Chłudziński, *Administracja publiczna a alternatywne metody rozwiązywania sporów*, Toruń 2021, s. 21 i n.

przepisów, należy zauważyć, że treść art. 96a § 4 k.p.a. wskazuje na to, że mediacja może być prowadzona zarówno pomiędzy stronami postępowania, jak również pomiędzy organem prowadzącym postępowanie a stroną lub stronami. W związku z tym w literaturze przedmiotu wyróżnia się odpowiednio mediację horyzontalną oraz wertykalną. Jakkolwiek nazwy te pozwalają na odróżnienie obu układów podmiotowych występujących w mediacji w sprawach administracyjnych i jako takie spełniają swoją rolę porządkującą, to jednak z drugiej strony podkreślenie pionowego układu relacji w przypadku mediacji wertykalnej może wywoływać wrażenie nierównorzędności pozycji uczestników mediacji z udziałem organu administracji publicznej. Wniosek taki byłby trudny do zaakceptowania, już to z uwagi na ogólne zasady klasycznego dyskursu mediacyjnego, już to z uwagi na treść przywołanego art. 96a § 4 k.p.a., który dla wszystkich podmiotów biorących udział w mediacji administracyjnej przewiduje jeden wspólny status uczestników mediacji. Tym samym niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z mediacją horyzontalną czy wertykalną, podmioty biorące w niej udział są uczestnikami mediacji o równym statusie, a rozróżnienie odnoszące się do klasycznego układu podmiotowego w administracyjnej relacji proceduralnej, w momencie uruchomienia postępowania mediacyjnego, należy traktować wyłącznie jako element służący wprowadzeniu doktrynalnego ładu.

Takie brzmienie analizowanego przepisu wydaje się być wyrazem postępującej demokratyzacji postępowania administracyjnego rozumianej jako zwiększanie udziału strony w procesie zmierzającym do rozstrzygnięcia, którego będzie ona adresatem. Proces, który w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nazywany był raczej uspołecznianiem procedury administracyjnej, oparty był dotąd na instytucjach aktywności strony w postępowaniu, takich jak możliwość zgłaszania przez stronę środków dowodowych czy uczestnictwa strony w dowodach przeprowadzanych przez organ (art. 78 i 79 k.p.a.), a akcentowany wśród zasad ogólnych postępowania w zasadzie czynnego udziału strony w postępowaniu, fundamentalnej zresztą z perspektywy zapewnienia gwarancji procesowych ochrony interesu prawnego podmiotu administrowanego. Jego wyrazem było również uchwalenie przepisów o ugodzie, którą w postępowaniu administracyjnym mogą zawrzeć strony o sprzecznych interesach (art. 114 i n. k.p.a.), a więc w nawiązaniu do wcześniejszej porządkującej nomenklatury instytucji znajdującej zastosowanie wyłącznie w układzie horyzontalnym⁹. Obecnie dzięki mediacji, która jest nazywana instytucją partycypacji, strona może wspólnie z organem ukształtować treść decyzji administracyjnej, która zakończy postępowanie. Jeżeli ustalenia uczestników mediacji będą mieściły

⁹ Por. P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 11–12.

się w granicach obowiązującego prawa, organ jest zobowiązany rozstrzygnąć sprawę zgodnie z tymi ustaleniami (art. 96n § 1 k.p.a.). Takie rozwiązanie należy uznać za dalej idące od dotychczasowych sposobów aktywizowania strony w postępowaniu, a także, co może najistotniejsze, skłaniające organ do dopuszczenia strony do kształtowania relacji administracyjnych¹⁰.

Wprowadzenie do k.p.a. przepisów o mediacji, opartej na daleko idącej partycypacji strony w procesie poszukiwania konsensusu dla danego rozstrzygnięcia sprawy, stwarza podstawy do rozważenia wpływu tej instytucji na stosunek administracyjny oraz charakter decyzji, która jest efektem ustaleń przyjętych w mediacji.

Zgodnie z klasycznymi poglądami nauki prawa administracyjnego stosunek administracyjny charakteryzuje nierównorzędną pozycję podmiotów tego stosunku. Organ administracji publicznej jest uprawniony do rozstrzygania o prawach i obowiązkach innych podmiotów w drodze aktu administracyjnego. Akt taki jest działaniem jednostronnym i władczym¹¹. Należy przy tym zaznaczyć, że w przypadku procesowego stosunku administracyjnego zauważono, że m.in. w związku ze wspomnianym uspołecznieniem czy demokratyzacją postępowania administracyjnego nierównorzędną pozycję stron tego stosunku ulega złagodzeniu¹². Biorąc pod uwagę specyfikę mediacji, można obecnie postawić pytanie, czy na czas prowadzenia mediacji z udziałem organu prowadzącego postępowanie nie dochodzi wręcz do zrównania pozycji stron procesowego stosunku administracyjnego. Uwzględniając zakładany przy nowelizacji z 2017 r. transformujący charakter mediacji oraz mając na względzie spostrzeżenia na temat wspólnego statusu podmiotów biorących w niej udział, wydaje się, że odpowiedź powinna być twierdząca. Teza o tym, że racjonalny ustawodawca, który dąży do zdemokratyzowania postępowania administracyjnego, wprowadza rozwiązania prawne służące zrównaniu pozycji podmiotów stosunku administracyjnoprawnego, jest bowiem jak najbardziej uzasadniona i potwierdza się w nieprzypadkowo użytym określeniu „uczestnicy mediacji”. Można dostrzec w tym również konsekwentnie prowadzoną ewolucyjną zmianę modelu postępowania administracyjnego – od instytucji aktywności do instytucji partycypacji.

Co do drugiej z podniesionych kwestii można rozważać, czy mediacyjna metoda podejmowania decyzji wpływa na charakter tego aktu administracyjnego kończącego postępowanie administracyjne. W tym miejscu można odwołać się do

¹⁰ M. Sieniuc, *Mediacja w postępowaniu administracyjnym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2020, s. 248–249.

¹¹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2018, s. 51 oraz 198.

¹² Por. R. Hauser, *Stosunek administracyjnoprawny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje...*, s. 202–203.

doktrynalnego podziału aktów administracyjnych na jedno- i dwustronne. Wskazuje się, że akty jednostronne wydawane są bez woli adresata aktu, a akty dwustronne wydaje się za jego zgodą czy też warunkuje wydanie takiego aktu jego wnioskiem. Podkreśla się przy tym swoistość pojmowania dwustronnego charakteru aktu, podkreślając, że nie chodzi tu akt w pełni dwustronny, a raczej o wyrażenie zgody adresata aktu na jednostronne rozstrzygnięcie sprawy w drodze aktu administracyjnego¹³. Jednak w świetle przywołanego już art. 96n § 1 k.p.a. można przyjąć, że w przypadku decyzji będącej efektem ustaleń dokonanych w mediacji, a więc przy zachowaniu partycypacji adresata aktu, decyzja taka będzie – w użytym tu znaczeniu tego pojęcia – aktem w pełni dwustronnym – rozstrzygnięcie w tym przypadku zależy również od woli adresata aktu. Chodzi tu jednak oczywiście wyłącznie o podział odzwierciedlający zakres partycypacji czy raczej wpływu woli strony na możliwość wydania rozstrzygnięcia. Nie zmienia to podstawowej cechy aktu administracyjnego, który stanowi władcze i jednostronne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej¹⁴. Z tego punktu widzenia należy wyrazić ubolewanie, że ustawodawca nie zdecydował się wraz z nowelizacją z 2017 r. wprowadzić przepisów o umowie administracyjnej, która byłaby zawierana w tym trybie i stanowiła przykład konsensualnej formy działania administracji.

3. Uwagi końcowe

Podsumowując, warto zauważyć, że odbiór społeczny tej szczególnej instytucji procesowej, jaką jest mediacja w k.p.a., pozostaje nieznanym, ponieważ nie są prowadzone badania dotyczące społecznej świadomości na temat mediacji w sprawach administracyjnych. Bazując na wynikach badań dotyczących – generalnie rzecz ujmując – mediacji jako alternatywnej metody rozwiązywania sporów, można przyjąć jedynie, że poziom ten jest niewysoki i wymaga poprawy, jeżeli wyżej wskazane cele miałyby zostać osiągnięte¹⁵. Brakuje jednak nie tylko badań poziomu świadomości społecznej w zakresie mediacji administracyjnej, ale nieznaną jest również dokładna liczba spraw administracyjnych kierowanych do mediacji. Poza

¹³ Tak np. E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 202–203.

¹⁴ K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 470–471 oraz *idem*, *Podstawy problematyki*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 66–67.

¹⁵ Zob. W. Broński *et al.*, *Raport z badań w zakresie potrzeb i oczekiwań społecznych dotyczących Krajowego Rejestru Mediatorów oraz luk kompetencyjnych w zakresie szkoleń mediatorów*, Lublin 2021, s. 26.

jednorazową inicjatywą Ministerstwa Rozwoju i Technologii, której celem była ocena pakietu nowelizacji wprowadzonych do ustawodawstwa pod nazwą „100 zmian dla firm”, który obejmował również mediację, jak dotąd nie prowadzono badań statystycznych na tym polu. Co prawda dane przekazane przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii nie świadczą o zainteresowaniu mediacyjnym trybem załatwiania spraw, jednak należy podkreślić, że po pierwsze dane te pochodzą jedynie od wybranych organów administracji publicznej, po drugie ankieta obejmuje lata pandemii COVID-19, co mogło mieć wpływ na stopień zainteresowania mediacją, która jakkolwiek może być prowadzona w trybie zdalnym, to jednak, co do zasady, zakłada spotkania kontaktowe¹⁶. Tym samym trudno jednoznacznie wskazać na niepowodzenie wprowadzania mediacji do postępowania administracyjnego.

Wskazując na obecny etap rozwoju projektu implementacji mediacji do k.p.a., należy podkreślić, że mamy za sobą kilkanaście lat badań nad zasadnością wprowadzania alternatywnych metod rozwiązywania sporów do prawa administracyjnego¹⁷. Na podstawie tych naukowych ustaleń ustawodawca w 2017 r. zdecydował się znowelizować Kodeks postępowania administracyjnego. Po okresie naukowej debaty i wprowadzeniu zmian legislacyjnych obserwujemy etap stosowania mediacji w praktyce. Przepisy wprowadzone w życie 1 czerwca 2017 r. obowiązują od kilku lat, z czego część tego okresu przypada na bardzo szczególny czas pandemii COVID-19. Biorąc pod uwagę doniosłość zmian, jakie niesie ze sobą mediacja, a jak wskazano, chodzi w istocie o transformację działania administracji publicznej, twierdzenia, jakoby mediacja była tzw. *instytucją martwą*, wydają się zdecydowanie przedwcześnie.

¹⁶ Ankiety rozesłano do 49 samorządowych kolegiów odwoławczych, 16 urzędów wojewódzkich, 16 wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego, 4 urzędów centralnych (Główny Urząd Miar, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Państwowa Inspekcja Pracy, Główny Inspektorat Nadzoru Budowlanego) oraz do wszystkich ministerstw. Ankiety były zbierane w okresie sierpień–wrzesień 2017–2021. Z uzyskanych w ten sposób danych wynika, że w 2017 r. do mediacji skierowano 7 spraw, w 2018 r. ponownie 7, w 2019 r. 13, natomiast w 2020 r. mediację przeprowadzono w 11 sprawach. Zgodnie z ustaleniami Ministerstwa w trybie mediacji załatwiono w poszczególnych latach następującą liczbę spraw: 2 w 2017 r., 3 w 2018 r., 7 w 2019 r. oraz 2 w 2020 r. – zob. *Ocena funkcjonowania ustawy z dnia 7 IV 2017 r. – o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (OSR ex-post) z dnia 24 III 2022 r.*, <https://www.zpp.pl/storage/library/2022-03/dfd9787f725815de07a6deef5c0c-c65a.pdf> [dostęp: 20.05.2024].

¹⁷ Można przyjąć, że symbolicznym początkiem naukowej refleksji nad zasadnością wprowadzania metod rozwiązywania sporów do prawa administracyjnego jest monograficzne opracowanie Z. Kmiecika, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Warszawa 2004. Wśród innych książek poświęconych tej tematyce wymienić należy następujące monografie: W. Federczyk, *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013; A. Kocot-Łaszczyca, G. Łaszczyca, *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018; M. Tabernacka, *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Warszawa 2024.

Wspólnoty wyobrażone a administracja publiczna

Przedstawienie prawa administracyjnego w sposób symboliczny jako *miejsca spotkań* oddaje jego wielopłaszczyznowość. Kategoria miejsca jest niewątpliwie bardziej pojemna aniżeli określone terytorium i obejmuje dodatkowo inne, możliwe do pomyślenia płaszczyzny¹. Terytorium i związane z nim idee oraz zasady prawne nie są wystarczające także dla oddania istoty administracji, a nawet idei państwa administracyjnego. Jerzy Supernat wśród kluczowych cech państwa administracyjnego (których wyodrębnienie ma na celu „zagwarantować abstrakcyjność, pozwalającą wyjść poza granice jednej jurysdykcji i określić pojęcie państwa administracyjnego o ważności przynajmniej w państwach europejskich”²) wymienia kontekst pozapaństwowy administracji oraz posiadanie systemu służącego przygotowaniu kadr dla administracji, w tym w postaci katedr uniwersyteckich prowadzących badania nad administracją państwową krajową, państwową zagraniczną i suprapaństwową (w tym europejską i globalną)³. Rozwiązania w ramach tego systemu mogą zaś przynieść w przyszłości europejską wspólnotę naukową (*European scientific/academic community*)⁴.

W podobny sposób różnorodne konotacje *spotkania* sprawiają, że możliwe jest rozpatrywanie go z perspektywy właściwej dla dualizmu ontologicznego. Możliwe i naukowo doniosłe jest przecież spotkanie państw (*meeting of*

* Dr, Uniwersytet Wrocławski, ORCID: 0000-0002-0143-8368.

¹ Np. miejsce spotkań wirtualne – *virtual meeting place*, J. Supernat, *Administracja i prawo administracyjne. Słownik polsko-angielski*, Wrocław 2020, s. 213.

² J. Supernat, *Państwo administracyjne*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. CXX, cz. 1, AUWr No. 3978, s. 576.

³ *Ibidem*, s. 581–582. Pozostałe cechy to: realizacja zadań publicznych, podporządkowanie polityki administracyjnej rządowi prawa i poddanie jej sądowej kontroli, korzystanie z zawodowej służby cywilnej zorganizowanej zgodnie z założeniami modelu biurokratycznego, relacja między centrum i terenem, działanie zgodnie z uregulowanymi procedurami administracyjnymi, mocno rozwinięte prawo administracyjne, kształtowane przez parlamenty, sądy i doktrynę, zmienność oraz zmiana jego paradygmatu władczości, zwierzchności i jedności.

⁴ Zob. też: J. Supernat, *Niepomijalna administracja publiczna jako miejsce spotkania prawa publicznego i prawa prywatnego w dobie transformacji prawa publicznego w Europie*, „Prawo” 2020, t. CCCXXXI, AUWr No. 4001, s. 282.

states⁵), a w ślad za nim spotkanie prawa unijnego z instytucjami Unii Europejskiej i państwami członkowskimi, które umożliwiło narrację o Europie, będącej europejską wspólnotą prawa (*European community of law*)⁶. Miejsca spotkań związane z prawem administracyjnym mają zatem potencjał wspólnototwórczy, a prawo administracyjne jest nierozzerwalnie związane ze wspólnotami – nie tylko narodowymi.

Kanon aksjologiczny tworzący spoiwo wspólnoty narodowej wyrażony jest w konstytucji⁷. Manifestacją zbiorów idei i przekonań, które umożliwiają rządy polityczne, są zaś wyobrażenia konstytucyjne (*constitutional imaginaries*). Jiří Přibáň definiuje je jako wewnętrzne konstrukcje symboliczne samostanowiącego się prawa pozytywnego i polityki, które umożliwiają opisanie funkcjonalnie zróżnicowanego współczesnego społeczeństwa jako jednego ustroju politycznego oraz rozróżnienie legitymacji prawnej i politycznej od jej braku w tym ustroju⁸. Wyobrażenia konstytucyjne są semantycznymi odbiciami napięć strukturalnych we współczesnych konstytucjach, takich jak rozróżnienie między hierarchicznym panowaniem politycznym a obywatelską autonomią horyzontalną, autorytetem normatywnym a faktycznym samotworzeniem, rozumem i wolą lub transcendentálnymi roszczeniami o ważności i ich immanentnym egzekwowaniem. Są odpowiedziami na najbardziej ogólne pytanie o możliwość materializacji prawowitego porządku politycznego i zbiorowego samorządu w rządach prawa⁹.

Propozycja konceptualizacji wyobrażeń konstytucyjnych J. Přibáňa jest silnie ugruntowana w założeniach Charlesa Taylora dotyczących wyobrażeń społecznych (*social imaginary*)¹⁰, które stanowią sposoby ludzkich wyobrażeń dotyczących ich własnej egzystencji społecznej (praktyk, faktów, norm i ide-

⁵ J. Supernat, *Administracja i prawo...*, s. 446.

⁶ J. Supernat, *Niepomijalna administracja...*, s. 281.

⁷ Dla administracji zaś Konstytucja pełni m.in. rolę ideowo-koncepcyjną. J. Boć, *Konstytucja a prawo administracyjne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, R. 73, z. 2; P. Ruczkowski, *Aksjologia Konstytucji RP, czyli od wartości do prawa pozytywnego*, „Dialogi Polityczne” 2021, nr 30, s. 97–114; zob. też J. Bartmiński, *Kanon aksjologiczny jako narzędzie tożsamości grupowej*, [w:] S. Niebrzegowska-Bartmińska, M. Nowosad-Bakalarczyk, S. Wasiuta (red.), *Polskie wartości w europejskiej aksjoserferze*, Lublin, 2014, s. 10–17.

⁸ J. Přibáň, *A social theory of constitutional imaginaries: beyond the unity of „topos-ethnos-nomos” and its European context*, [w:] U. Belavusau, A. Gliszczyńska-Grabias (red.), *Constitutionalism under stress: essays in honour of Wojciech Sadurski*, Oxford–New York 2020, s. 175–190.

⁹ J. Přibáň, *Constitutional Imaginaries. A Theory of European Societal Constitutionalism*, London–New York 2021, s. 4 i n.

¹⁰ Ch. Taylor, *Modern Social Imaginaries*, Durham–London 2004, s. 23–30. W polskim przekładzie *social imaginary* występuje też jako imaginaria społeczne, zob. Ch. Taylor, *Nowoczesne imaginaria społeczne*, przeł. A. Buchejda, K. Szymaniak, Kraków 2010.

ółów). Owe wyobrażenia, wyrażone w formie obrazów i opowieści przekazywanych w ramach grup ludzkich, poprzedzają wszelkie teorie społeczne i mogą nadawać sens życiu indywidualnemu i wspólnemu¹¹.

Jiří Přebík usystematyzował podstawy filozoficzne i stworzył ramy definicyjne dla wyobrażeń konstytucyjnych w sposób uwzględniający m.in. rolę polityki i kontekst prawa pozytywnego. Jego dorobek stał się tym samym jednym z podstawowych punktów odniesienia wobec wzrostu zainteresowania koncepcją wyobrażeń konstytucyjnych, którą możemy zaobserwować w ostatnich latach zarówno na gruncie socjologii oraz nauk politycznych¹², jak i nauk prawnych¹³.

Według Jana Komárka wyobrażenia są rozumiane jako zbiory idei i przekonań, które pomagają motywować i uzasadniać praktykę rządzenia i zbiorowego samorządu. Są tak samo ważne jak instytucje i urzędnicy, ponieważ nadają działaniom politycznym nadrzędny sens i cel uznawany za uzasadniony przez rządzonych¹⁴.

Warto w tym miejscu zwrócić także uwagę na propozycję Alexandra Teutscha, który postawił tezę, zgodnie z którą wyobrażenia konstytucyjne mogą stanowić wartościowy wkład do badań prawnoporównawczych, zarówno jako koncepcja, jak i ich przedmiot. Alexander Teutsch rozróżnia „wyobrażenie/wyobrażenia” jako obiekt (przedmiot badań), tj. w odniesieniu do konkretnego wyobrażenia posiadanego przez określoną grupę, oraz „Wyobrażenie/Wyobrażenia” jako koncepcję. Na poziomie koncepcyjnym Wyobrażenia konstytucyjne mają pomóc ukierunkować analizę tekstu prawnego i ułatwić uchwycenie jego elementów, które wymagają pogłębionej interpretacji (np. z wykorzystaniem metody kontekstualnej). Natomiast na poziomie obiektu – jak twierdzi Alexander Teutsch – porównanie wyobrażeń konstytucyjnych w pozornie podobnych kontekstach pozwoliłoby na przedstawienie nieredukowalności procesu porównania do wymiaru czysto funkcjonalnego¹⁵.

¹¹ *Ibidem*, s. 83–108.

¹² P. Blokker, *The Imaginary Constitution of Constitutions*, „Social Imaginaries” 2017, nr 3(1), s. 167–193; E. Profumi, *The Political Imaginary, or the Democratic Transformation Domain*, „International Journal of Social Imaginaries” 2022, nr 1–2, s. 174–197.

¹³ E. Carolan et al., *The Influence of Popular Conceptions of National and Constitutional Identity on the Position of Marginalized or Minority Groups Within a Nation State. A Legal, Empirical, and Comparative Analysis of Four Jurisdictions Through the Prism of Gender*, „Latin American Legal Studies” 2024, nr 12(1), s. 158–224; M. Loughlin, *The Constitutional Imagination*, „The Modern Law Review” 2015, nr 78, no. 1, s. 1–25; N. Kalypso, *The peoples imagined: constituting a democratic European polity*, Oxford 2023.

¹⁴ J. Komárek, *European Constitutional Imaginaries: Utopias, Ideologies, and the Other*, [w:] *idem* (red.), *European Constitutional Imaginaries: Between Ideology and Utopia*, Oxford 2023, s. 2.

¹⁵ A. Teutsch, *Using Constitutional Imaginaries in Constitutional Comparison – yes, but how?*, „International Journal of Social Imaginaries” 2023, nr 3(1), s. 108–135. O wyobrażeniach konstytucyjnych

Koncepcja wyobrażeń konstytucyjnych stała się częścią dyskursu naukowego na temat pluralizmu konstytucyjnego w Unii Europejskiej (UE)¹⁶. Hugo Canihac uznaje pluralizm konstytucyjny za „prawowitą teorię konstytucyjną Unii Europejskiej”, która zarazem „przekazuje nowe wyobrażenie konstytucyjne”¹⁷. Hugo Canihac w swojej argumentacji nie odwołuje się jednak do dzieł Ch. Taylora czy Paula Ricoeura¹⁸, ale do filozofii Gastona Bachelarda, który w badaniach dotyczących dyskursu poetyckiego dokonał rozróżnienia między „wyobraźnią reprodukcyjną”, czyli zdolnością do mentalnego odtwarzania wcześniej postrzeganych obiektów, a „wyobraźnią twórczą”, jako zdolnością do tworzenia nowych obrazów. Nieco dziwi brak bezpośredniego nawiązania do filozofii Immanuela Kanta i dokonanego przez niego podziału *facultas imaginandi* na *exhibitio originaria* oraz *exhibitio derivativa*¹⁹, co jednak nie zniekształca tezy H. Canihaca, który twierdzi, że analogiczny podział możemy zaobserwować w przypadku wyobraźni i wyobrażeń konstytucyjnych. Przez wyobraźnię konstytucyjną (*constitutional imagination*) rozumie on proces, w którym wytwarzana jest „zbiorowa autoreprezentacja” czy też „samopredstawienie” danej wspólnoty politycznej i jej instytucji. W wyniku długiej profesjonalizacji nie tylko politycy czy sędziowie, ale także prawnicy zaczęli odgrywać kluczową rolę w tym procesie. Teorie prawne są jednym z nośników i zarazem czynników kształtujących obraz składający się na reprezentację wspólnoty. Natomiast wynik tego procesu określany jest wyobrażeniem konstytucyjnym. Przyjmuje on formę stosunkowo ustrukturyzowanego opisu wspólnoty i jej instytucji, określającego w szczególności granice, kształt i organizację władzy. Gdy opis ten jest dostatecznie ukształtowany, zaczyna funkcjonować poza wąskim gronem profesjonalistów, którzy go pierwotnie stworzyli. Przykładowo, w przypadku pluralizmu konstytucyjnego za aktorów biorących udział w procesie rozwijania wyobraźni konstytucyjnej Unii Europejskiej uznaje on byłego Rzecznika Generalnego Luisa P. Maduro czy prezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Koena Lenaertsa, którzy

tucznych w kontekście badań prawnoporównawczych zob. też E. Carolan, S. Gagliardi, D. Rodriguez Gutierrez, *How to investigate a constitutional culture? The case for the focus group method in comparative constitutional studies*, „Comparative Constitutional Studies” 2024, nr 1.

¹⁶ Np. J. Supernat określa pluralizm konstytucyjny jako „popularną w Europie myśl konstytucyjną”, *idem*, *Administracja i prawo administracyjne. Słownik polsko-angielski. Suplement*, Wrocław 2023, s. 78, <https://supernat.pl/administracja-i-prawo-administracyjne-sownik-polsko-angielski-suplement/> [dostęp: 15.09.2024].

¹⁷ H. Canihac, *From Constitutional Pyramid to Constitutional Pluralism: The Transformation of the European Constitutional Imaginary*, [w:] J. Komárek (red.), *op. cit.*, s. 161.

¹⁸ P. Ricoeur, *Lectures on Ideology and Utopia*, Nowy Jork 1986.

¹⁹ I. Kant, *Anthropology from a Pragmatic Point of View*, R.B. Louden (red.), Cambridge 2006, s. 167; K. Amerkis, S. Naragon (red.), *Immanuel Kant. Lectures on Metaphysics*, Cambridge 1997, s. 55.

obok swojej działalności związanej ze stosowaniem prawa dali wyraz aprobacie dla pluralizmu konstytucyjnego w opracowaniach naukowych²⁰.

Zdaniem H. Canihaca wyobraźnia konstytucyjna jest kluczowa dla legitymizacji współczesnych wspólnot wyobrażonych. Podobnie jak wyobraźnia reprodukcyjna zdefiniowana przez G. Bachelarda, wyobraźnia konstytucyjna może być postrzegana jako mentalne odtwarzanie, formalizowanie ustaleń istniejących we wspólnocie, a tym samym może pomagać w wyjaśnianiu i uzasadnianiu istnienia tych wspólnot. Wyobraźnia konstytucyjna może jednak działać również jak wyobraźnia twórcza, ponieważ pozwala na kwestionowanie istniejącego porządku. Wyobraźnia konstytucyjna umożliwia proces badania istniejących ustaleń instytucjonalnych i opracowywania rozwiązań rzeczywistych lub potencjalnych problemów. Choć więc wyobrażenia konstytucyjne mogą odgrywać rolę legitymizującą we wspólnocie politycznej, to mogą również pełnić funkcję delegitymizującą, co nadaje im zarówno wymiar ideologiczny, jak i utopijny²¹.

W swoich założeniach H. Canihac odwołuje się do dzieła Benedicta Andersona *Wspólnoty wyobrażone. Rozważania o źródłach i rozprzestrzenianiu się nacjonalizmu*²². B. Anderson „w duchu antropologii” sformułował następującą definicję narodu: jest to wyobrażona wspólnota polityczna – wyobrażona jako z natury ograniczona i suwerenna²³. Wyobrażenie narodu opiera się na wspólnocie, ponieważ niezależnie od faktycznej nierówności i wyzysku, które mogą panować w każdym z nich, naród jest zawsze postrzegany jako głębokie, horyzontalne braterstwo (*deep, horizontal comradeship*)²⁴. Naród jest wspólnotą wyobrażoną, ponieważ członkowie nawet najmniejszego narodu nigdy faktycznie się nie spotkają i nie poznają większości swoich rodaków, ani nawet nie usłyszą o nich, a mimo to w umysłach każdego z nich żyje obraz ich jedności²⁵.

²⁰ H. Canihac, *op. cit.*, s. 161–162.

²¹ *Ibidem*.

²² B. Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londyn–Nowy Jork 1983, 1991, 2006. Wydanie polskie w tłumaczeniu S. Amsterdamskiego: B. Anderson, *Wspólnoty wyobrażone. Rozważania o źródłach i rozprzestrzenianiu się nacjonalizmu*, Kraków 1997.

²³ B. Anderson, *Imagined Communities...*, wyd. 2006, s. 7.

²⁴ W polskim przekładzie autorstwa S. Amsterdamskiego słowo *comradeship* zostało raz przetłumaczone jako solidarność, a raz jako braterstwo. Ten drugi wariant jest zdecydowanie bliższy znaczeniowo oryginałowi, który jest definiowany w Cambridge Dictionary jako: *the feeling of friendship between people who live or work together, especially in a difficult situation* (<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/comradeship>), jak też kontekstowi, w jakim tego słowa używa Benedict Anderson, który wskazuje, że to właśnie poczucie braterstwa wyjaśnia gotowość ludzi do ponoszenia dobrowolnych ofiar, nie wyłączając własnego życia, w imię narodu, B. Anderson, *Wspólnoty wyobrażone...*, s. 19–21.

²⁵ *Ibidem*, s. 8.

Jak wyjaśnia B. Anderson, narody wyobrażane są jako wspólnoty ograniczone, ponieważ nawet największy z nich ma skończone, nawet jeśli zmienne granice, poza którymi leżą inne narody. Żaden naród nie utożsamia się z całą ludzkością ani nie dąży do tego, by wszyscy członkowie gatunku ludzkiego stali się jego częścią. Naród wyobrażany jest jako wspólnota suwerenna, ponieważ koncepcja ta narodziła się w epoce, w której *Oświecenie* i *Rewolucja* podważyły legitymizację uświęconych i hierarchicznych monarchii dynastycznych. Jak zauważa B. Anderson, narody dojrzewały na tym etapie historii ludzkości, gdy nawet najbardziej pobożni wyznawcy jakiegokolwiek uniwersalnej religii zostali nieuchronnie skonfrontowani z rzeczywistym pluralizmem, jak również alomorfizmem między roszczeniami ontologicznymi każdej wiary oraz jej terytorialnym zasięgiem, dlatego marzą o wolności, a jeśli nawet pod władzą boską, to bezpośrednio. Miarą i symbolem tej wolności jest zaś suwerenne państwo²⁶.

Ważnym elementem w myśli B. Andersona jest język oraz sposób, w jaki konsoliduje on świadomość narodową. Zgodnie z jego założeniem, łączeniu się spokrewnionych ze sobą rodzimych dialektów w język narodowy najbardziej sprzyjał kapitalizm, który przyczynił się do stworzenia języków drukowanych, mechanicznie powielanych i nadających się do rozpowszechniania drogą rynkową. Anderson określa to zjawisko mianem drukarstwa kapitalistycznego (*print-capitalism*)²⁷.

Języki druku (*print-languages*) miały przyczynić się do stworzenia podstaw narodowej świadomości na trzy sposoby. Po pierwsze, ukształtowały rejestr języka i obszar komunikowania się pomiędzy rodzimymi, zróżnicowanymi językami mówionymi a łaciną. Po drugie, kapitalistyczne drukarstwo sprzyjało utrwalaniu języka. Użytkownicy różnych dialektów danego języka, którym trudno było porozumieć się w mowie, odkryli wspólny punkt odniesienia w postaci języka drukowanego i uświadomili sobie, że wraz z tysiącami innych ludzi przynależą do jednego obszaru językowego. Po drugie, treść drukowana zachowywała swoją niezmienną formę nadającą się do wielokrotnej reprodukcji w czasie i przestrzeni, niepoddającą się już tak łatwo indywidualizacji i modernizacji jak w przypadku rękopisów. To z kolei sprzyjało określonej percepcji jedności w czasie, a nie tylko przestrzeni. Anderson powołuje się na fakt, że w XVII w. języki europejskie w zasadzie osiągnęły swoją współczesną postać, a więc dzieła z tego okresu są dla nas nieporównanie bardziej dostępne niż dla ich autorów teksty ich własnych przodków. Po trzecie, powstanie języków drukowanych oznaczało zarazem powstawanie języków władzy innego rodzaju niż dawne języki urzędowe. Niektóre języki były bliższe drukowanej odmianie

²⁶ *Ibidem*, s. 9.

²⁷ *Ibidem*, s. 42–46.

języka i określiły jego ostateczną postać, co przesądzało o ich późniejszej polityczno-kulturowej wyższości²⁸.

Teoria B. Andersona, choć okazała się wpływowa²⁹, jest też zasadnie krytykowana. Jeden z głównych zarzutów dotyczy nadmiernej wagi, jaką Anderson przywiązuje do roli drukarskiego kapitalizmu w kształtowaniu narodowej tożsamości, przy jednoczesnym uproszczeniu i umniejszeniu szeregu innych czynników, takich jak kwestia przynależności etnicznej, religia czy też historyczny zbieg okoliczności. Przywiązując tak wielką wagę do mediów drukowanych, Anderson traci z pola widzenia wpływ, jaki na kształtowanie narodowej tożsamości mają inne formy i dziedziny kultury oraz tradycje przednowoczesne. Równie poważnym zarzutem jest jej jedynie pozorna uniwersalność. Partha Chatterjee zwraca uwagę, że ten sposób ujmowania procesów kształtowania się świadomości narodowej nie sprawdza się w państwach postkolonialnych, ponieważ ruchy nacjonalistyczne w skolonizowanym świecie nie były po prostu imitacją europejskich modeli, ale często czerpały z rodzimych idei, tradycji i zasobów kulturowych: „Jeśli nacjonalizm w reszcie świata musi wybrać swoją wyobrażoną wspólnotę spośród pewnych «modułowych» form już udostępnionych im przez Europę i Amerykę, to co zostało pozostawione wyobraźni? Wydaje się, że historia zadekretowała, że my w świecie postkolonialnym będziemy jedynie wiecznymi konsumentami nowoczesności. Europa i Ameryka, jedyne prawdziwe podmioty historii, wymyśliły w naszym imieniu nie tylko scenariusz kolonialnego oświecenia i eksploatacji, ale także nasz antykolonialny opór i postkolonialną nędzę. Nawet nasze wyobrażenie muszą pozostać na zawsze skolonizowane”³⁰.

Z perspektywy państw położonych w Europie Środkowo-Wschodniej teoria Andersona jest z kolei postrzegana jako wzorzec zachodni, ponieważ nie uwzględnia tego, że tożsamość narodowa kształtowała się tam – podobnie do państw postkolonialnych – w opozycji do obcej dominacji, a państwo brało czynny udział w jej kultywowaniu³¹.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ J. Breuilly, *Benedict Anderson's imagined communities: A symposium*, „Nations and Nationalism” 2016, nr 22(4), s. 625–659; C. Calhoun, *The importance of imagined communities – and Benedict Anderson*, „Debats: Revista de cultura, poder i societat” 2016, nr 1, s. 11–16.

³⁰ „If nationalism in the rest of the world have to choose their imagined community from certain «modular» forms already made available to them by Europe and the Americas, what do they have left to imagine? History, it would seem, has decreed that we in the postcolonial world shall only be perpetual consumers of modernity. Europe and Americas, the only true subjects of history, have thought on our behalf not only the script of colonial enlightenment and exploitation, but also that our anticolonial resistance and postcolonial misery. Even our imaginations must remain forever colonized”. P. Chatterjee, *The Nation and Its Fragments. Colonial and Postcolonial Histories*, Princeton 1993, s. 5–6.

³¹ Zob. np. K. Verdery, *National Ideology Under Socialism: Identity and Cultural Politics in Ceausescu's Romania*, Berkley–Los Angeles–London 2023, s. 73 i n.

Przedstawione argumenty krytyczne nie deprecjonują innowacyjności koncepcji wspólnot wyobrażonych, która przejawia się w przedstawieniu narodów jako konstruktów społecznych. Pozwoliło to naukowcom reprezentującym różne dyscypliny na wykorzystanie jej do analizy kształtowania się tożsamości zbiorowej w różnych kontekstach, od lokalnych subkultur po globalne społeczności. Rozwój technologii informacyjnych sprawił zaś, że założenia Andersona dotyczące wspólnototwórczej roli mediów uległy aktualizacji i nabrały zupełnie nowego wymiaru. W dobie kwestionowania i redefiniowania granic państwowych idea, zgodnie z którą głównymi czynnikami kształtującymi świadomość wspólnotową i konsolidującymi jej tożsamość są określone wyobrażenia, pomaga wyjaśnić zarówno trwałość nacjonalizmu w zglobalizowanym świecie, jak i powstawanie nowych rodzajów tożsamości zbiorowych (np. wspólnot wirtualnych lub trans- lub ponadnarodowych). Choć więc termin „wspólnota wyobrażona” w pierwotnym znaczeniu odnosił się wyłącznie do narodu, to jego rzeczywisty potencjał objawił się w tym, że możliwe okazało się zastosowanie go (często z daleko idącymi modyfikacjami w sferze podstawowych założeń) jako narzędzia do badania innych samoświadomych grup ludności, a także ich pozycji względem państwa narodowego.

Wspólnota wyobrażona stała się terminem, który wykorzystuje się zarówno jako element naukowego opisu „autochtonicznej zbiorowości Śląska Opolskiego”³², jak i ogółu obywateli Unii Europejskiej³³. Jako wspólnotę wyobrażoną Janusz Żołyński przedstawił również zakład pracy, podkreślając dodatkowo, że jest to byt intersubiektywny (dostępny więcej niż jednemu podmiotowi poznającemu, którego obraz utrwalony jest w ich wyobraźni); jak wyjaśnia, „wspólnota wyobrażona jest swoistym artefaktem – jest wytworem, wynikiem działalności ludzkiej. Nie istnieje wspólnota zatrudnionych bez człowieka i prowadzonej przez niego działalności na rzecz przekształcania otaczającego go świata. Stąd zbiorowość ta jest wynikiem pewnej kultury społecznej, która odgrywa istotną rolę w kształtowaniu i ogólnym wyobrażeniu wspólnoty zatrudnionych. Nie ma jednak homogenicznej kultury – a więc nie ma też jednej kultury zatrudnionych. W konsekwencji wspólnota wyobrażona zakładu pracy ma wymiar zarówno idei, jak i zjawiska społecznego”³⁴.

³² M. Śmiełowska, *Obecności etniczne i narodowe na Śląsku Opolskim: procesy kształtowania tożsamości i relacji międzygrupowych*, Opole 1999, s. 20–25.

³³ M. Goodwin, *The Lessons of Romani National Claims for Conceptions of European Citizenship: From an Imaginary Community to an Imagined One?*, [w:] A. Ott, E. Vos (red.), *50 Years of European Integration: Foundations and Perspectives*, Haga 2009, s. 309–328.

³⁴ J. Żołyński, *Zakład pracy jako byt intersubiektywny (wspólnota wyobrażona)*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2022, nr 29(1), s. 39–49.

Budowanie i systematyzowanie siatki pojęciowej związanej ze wspólnotami ma dla nauki prawa administracyjnego zasadnicze znaczenie z wielu powodów. Jednym z nich jest rola wspólnot nie-narodowych w procesie deterytorializacji administracji publicznej. W nowszych opracowaniach pojawiają się twierdzenia, zgodnie z którymi wspólnota może w niektórych sferach wyprzeć terytorium jako podstawę jurysdykcji. Cedric Ryngaert i Mark Zoetekouw³⁵ zwracają uwagę, że zasada terytorialności, nawet jeśli wynika z szeregu warunkowań historycznych, jest konstrukcją umowną, a inne formy organizacji społecznej są nie tylko możliwe do pomyślenia, ale istniały w przeszłości. Jako główny przykład podają *lex mercatoria*, czyli prawo kupieckie, niepaństwowy i nieterytorialny konglomerat zasad i zwyczajów, wzmocniony własnym systemem egzekwowania, który wykraczał poza lokalne prawo egzekwowane przez suwerena. Zauważają oni, że nowe wspólnoty technologiczne powstające w dobie Internetu, nie mają wiele lub nic wspólnego z państwami narodowymi, pojawiają się, łącząc się wokół korporacji technologicznych i platform cyfrowych, które czasami rywalizują z państwem narodowym pod względem władzy i wpływów. W niektórych przypadkach wprost sprzeciwiają się jego autorytetowi jako źródłu obowiązywania prawa, albo poprzez przedstawienie alternatywy, albo poprzez bezpośrednie kwestionowanie suwerennych praw państw narodowych. Ponieważ takie społeczności zostały dosłownie, a nie tylko w przenośni zbudowane przez ich członków, więź między nimi a wspólnotą może mieć szczególne znaczenie jurysdykcyjne. Więź ta jest silniejsza od więzi z państwem w znaczeniu terytorialnym, ponieważ jest z reguły dobrowolna (oparta na świadomej zgodzie) i bezpośrednia, przez co łączność technologiczna może legitymizować władzę jurysdykcyjną tej wspólnoty (stanowienie i egzekwowanie prawa). W wyniku tej ewolucji może wyłonić się system, w którym źródłem jurysdykcji nie jest terytorium, ale właśnie wspólnota, do której należą określone jednostki, a nawet określona działalność, w której wspólnie uczestniczą. W tym modelu funkcjonalnie różne społeczności sprawują jurysdykcję nad odrębnymi, zdeterytorializowanymi sferami prawnym, nie roszcząc sobie do nich wyłączności. Sfery te mogą pokojowo współistnieć, ale czasami mogą się gwałtownie zderzać.

W takiej konstelacji jurysdykcja oparta na terytorium schodzi na dalszy plan, co nie oznacza, że zanika lub powinna zniknąć w obliczu nowych wyzwań stawianych przez cyberprzestrzeń. C. Ryngaert i M. Zoetekouw podkreślają,

³⁵ C. Ryngaert, M. Zoetekouw, *The End of Territory? The Re-Emergence of Community as a Principle of Jurisdictional Order in the Internet Era*, [w:] U. Kohl (red.), *The Net and the Nation State: Multidisciplinary Perspectives on Internet Governance*, Cambridge 2017, s. 185–201.

że cyberprzestrzeń ma nierozzerwalny związek z terytorium – dla jej istnienia konieczne jest lokalizowanie infrastruktury technicznej, a uczestnicy cyberprzestrzeni mogą nawet celowo lokalizować wirtualną sieć w jurysdykcji konkretnego państwa. Nie oznacza to jednak, że problemy cyberprzestrzeni można rozwiązać, stosując klasyczne zasady z ery przedtechnologicznej. Cyberprzestrzeń i społeczności, które ona tworzy, nie są po prostu połączone z jednym konkretnym miejscem, chociaż nie są też całkowicie wirtualne ani bezprzestrzenne. Unikalna natura Internetu może wymagać paradygmatycznej zmiany w sposobie, w jaki pojmujemy przestrzeń, a zatem w wykonywaniu jurysdykcji, jeśli prawo ma dalej spełniać swoją rolę. Jedną z propozycji to przestrzenność heterotopowa (łącząca sferę *on line* i *off line*), w której uznaje się jurysdykcyjny interes suwerenów terytorialnych, oparty na terytorialnych powiązaniach cyberaktywności, przy jednoczesnym uznaniu cyberprzestrzeni za *res communis*: przestrzeń przepływu informacji, która nie może być jurysdykcyjnie załączona przez suwerena³⁶.

Powyższy przykład ilustruje doniosłość roli wyobrażeń konstytucyjnych jako źródła legitymizacji administracji i prawa administracyjnego. Edward L. Rubin w swojej książce, redefiniując państwo administracyjne, podkreśla, że nośnikiem tych wyobrażeń jest język³⁷. To słowa kształtują nasze koncepcje, a koncepcje kształtują teorie, przy czym zarówno słowa, jak i koncepcje zawierają w sobie nieodłączne dwuznaczności, ponieważ opisują najgłębsze konflikty wartości i są osadzone w wielorakich znaczeniach, które zostały im przypisane przez wiele stuleci użytkowania. Bezrefleksyjne używanie przednowoczesnych pojęć przy opisywaniu nowoczesnego rządu i administracji może sprzyjać utrwalaniu schematów myślowych niekoniecznie przystających do aktualnej rzeczywistości. Nieprzecenione jest zatem znaczenie źródeł naukowych, które aktualizują i wzbogacają pole semantyczne nauki prawa administracyjnego, w tym zwłaszcza wyjaśniając terminy i pojęcia obcojęzyczne, jak również tworząc własne oryginalne koncepcje i teorie, przyczyniając się w ten sposób do rozwoju krytycznej świadomości kulturowej i prawnej (*critical cultural and legal literacy*) administratywistów.

W poczet tych dzieł należy niewątpliwie zaliczyć dorobek Profesora Jerzego Supernata.

³⁶ *Ibidem*, s. 201.

³⁷ E.L. Rubin, *Beyond Camelot. Rethinking Politics and Law for the Modern State*, Princeton 2005, s. 6–10.

Optimum Pareto w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako miejsce spotkań nauki prawa administracyjnego z nauką ekonomii i naukami opisującymi ludzkie emocje

1. Spotkanie w poszukiwaniu klucza do zagadki

Fenomeny, których dotyka regulacja prawa administracyjnego, są wieloaspektowe. Regulacyjny charakter norm prawa administracyjnego, którego przepisy limitują możliwość działania w pewnych sferach aktywności ludzkiej, *de facto* wyznaczając zakres i granice możliwych do podjęcia działań, siłą rzeczy mają realny wpływ na rzeczywistość. Normy prawa administracyjnego przewidują swoiste dla tej gałęzi prawa narzędzia umożliwiające z reguły władcze, regulacyjne funkcje sprawowane przez organy administracji publicznej w procesach stosowania prawa. Ze społecznego punktu widzenia skutki realizacji kompetencji administracyjnoprawnych są szerokie – dotyczą wielu aspektów ludzkiej egzystencji – społecznych, ekonomicznych, a nawet psychologicznych – przez co zauważalne są efekty w sferze dobrostanu zarówno jednostek, jak i społeczności. Doskonałym przykładem, gdzie uwarunkowania prawne działania administracji spotykają się z uwarunkowaniami ekonomicznymi, społecznymi, a nawet psychologicznymi, estetycznymi czy geograficznymi jest sfera planowania i zagospodarowania przestrzennego. Ponieważ działania administracji publicznej w demokratycznym państwie prawnym powinny w długofalowej perspektywie sprzyjać dobrostanowi jednostek i społeczeństwa, konieczne jest uwzględnianie w procesie stosowania norm prawa administracyjnego uwarunkowań działania administracji analizowanych i opisywanych nie tylko w nauce prawa. W obszarze zagospodarowania przestrzennego jednym z kluczy do zagadki efektywności społecznej i ekonomicznej stosowania prawa jest optimum Pareto, którego zastosowanie pozwala na osiągnięcie efektywnych społecznie

* Dr hab., prof. Uniwersytetu Wrocławskiego, ORCID: [0000-0002-5921-7154](https://orcid.org/0000-0002-5921-7154).

skutków w zakresie ekonomicznego, a co za tym idzie także psychologicznego i społecznego dobrostanu jednostek. Sfera zagospodarowania przestrzennego to obszar szczególnie konfliktowy, a organy administracji w zakresie planowania przestrzeni odgrywają kluczową rolę, powinny więc uwzględniać zalecenia wynikające z ustaleń nauki ekonomii, której szczególne spotkanie z nauką prawa można obserwować na „arenie rynku przestrzeni”.

W epoce antropocenu¹ musimy być świadomi faktu, że podaż przestrzeni jest ograniczona. Ograniczenie to występuje po pierwsze w sensie fizycznym – na globie ziemskim dysponujemy jej określoną ilością, a próby „optymalizacji” jej wykorzystania nie zawsze są efektywne lub nawet możliwe. Po drugie ograniczenie to można zaobserwować także w sensie funkcjonalnym, gdyż istnienie szereg uwarunkowań, zgodnie z którymi dane wykorzystanie przestrzeni będzie miało określone skutki ekologiczne i będą to skutki wielowymiarowe, co z kolei determinuje skończony katalog możliwości wykorzystania przestrzeni. Faktu tego na większą skalę nie zmieniają nawet próby zwiększania podaży przestrzeni, czy też raczej jej określonych rodzajów, gdy wobec globalnego systemu ekologicznych zależności zawsze spotka się to z określonymi fizycznymi barierami lub określonymi skutkami dla ekosystemu bądź takimi konsekwencjami, które uwidocznia się w sferze ekonomicznej.

Rynek przestrzeni więc wprawdzie istnieje i podlega prawom ekonomii, ale rządzi się swoimi prawami, które nie pozwalają na traktowanie przestrzeni jako zwykłego przedmiotu obrotu handlowego czy inwestycji. Swoista też na rynku przestrzeni jest rola jej „konsumentów” i podmiotów publicznych (rządów, przedstawicieli władz lokalnych i władz ustawodawczych) interweniujących w ten rynek. Każda decyzja podjęta przez uczestników rynku przestrzeni i podmioty wykonujące kompetencje regulacyjne na tym rynku wywołuje efekty zewnętrzne, istotne dla innych użytkowników przestrzeni. Uściślając teorię efektów zewnętrznych do celów naukowego ich opisu w sferze planowania i za-

¹ Jak zauważa A.A. Ptaszyńska, obecnie termin „antropocen” jest używany w kontekstach naukowych, by wykazać rosnący wpływ człowieka na użytkowanie gruntów, ekosystemy, bioróżnorodność i wymieranie gatunków. Naukowcy uważają, że za główny znacznik antropocenu można uznać właśnie wpływ człowieka na funkcjonowanie Ziemi. Jak zauważa autorka, termin ten jest powszechnie stosowany od czasu, gdy Paul Crutzen i Eugene Stoermer w 2000 r. określili w ten sposób obecny, geologiczny przedział czasowy, w którym wiele warunków i procesów na Ziemi jest gwałtownie i głęboko zmienianych przez wpływ działalności człowieka. Oddziaływanie to nasiliło się znacznie od początku uprzemysłowienia, zmieniając Ziemię ze stanu typowego dla epoki holocenu, która przypada na ostatnie zlodowacenie, do takiego, jaki możemy obserwować obecnie. A.A. Ptaszyńska, *Antropocen, wielkie przyspieszenie i insektagedon*, „Kosmos. Problemy Nauk Biologicznych” 2019, nr 68(4), s. 553 i cytowani tam: P.J. Crutzen, E.F. Stoermer, *The Anthropocene*, „Global Change Newsletter” 2000, no. 41, s. 17–18.

gospodarowania przestrzennego, A. Hołuj pisze, że z przestrzennego punktu widzenia efekty zewnętrzne obejmują niematerialne i materialne produkty, jakie otrzymuje odbiorca ze swojego najbliższego otoczenia bez stosownej rekompensaty z jego strony kosztów ich wytworzenia. Autor dostrzega podstawową rolę polityki przestrzennej w powstawaniu efektów zewnętrznych w planowaniu zabudowy przestrzeni². O roli podmiotów publicznych, a więc administracyjnych regulatorów owego rynku, pisze m.in. J. Polski, który słusznie zauważa, że rolą państwa i samorządów terytorialnych jest umacnianie ładu przestrzennego, zawierającego w swojej treści racje: ekologiczne, społeczne, ekonomiczne, funkcjonalne, zachowania wartości kulturowych i estetyki krajobrazu na zagospodarowanych obszarach. Elementarnymi składnikami i jednocześnie czynnikami kształtującymi ład przestrzenny są właśnie efekty zewnętrzne³.

Podmioty o statusie publicznoprawnym są aktywne na rynku przestrzeni w ramach swojej właściwości miejscowej, a także rzeczowej i w ten sposób stanowione przez nie normy prawne i akty administracyjne determinują wykonywanie uprawnień właścicielskich przez wszystkie podmioty, które funkcjonują na rynku przestrzeni. Istnieje jednak także przestrzeń eksterytorialna, która też jest przedmiotem zainteresowania potencjalnych inwestorów. Tu także uwiadcza się rola podmiotów o statusie publicznym, które dysponują pewnymi możliwościami w zakresie opracowywania regulacji prawnomiędzynarodowych oraz podejmowania międzynarodowych zobowiązań w zakresie gospodarowania i wykorzystania przestrzeni niepoddanej ich bezpośredniej jurysdykcji⁴. Globalna skala wykorzystania przestrzeni dotyczy zresztą zarówno przestrzeni poddanej jurysdykcji państw narodowych, jak i tej, która nie została poddana takiej jurysdykcji. Gospodarowanie przestrzenią i planowanie jej powinno odbywać się przy założeniu, że działalność organów publicznych mających wpływ na normy prawne dotyczące planowania przestrzeni jest swoistą formą interwencji państwa (czy odpowiednio: ponadpaństwowych struktur) w rynek przestrzeni, gdyż skutki zawodności tego rynku miałyby jednoznacznie negatywne konsekwencje, przede wszystkim z uwagi na to, że przestrzeń jako taka i jej jakość

² A. Hołuj, *Ekonomiczne i ekologiczne efekty zewnętrzne w planowaniu przestrzennym*, „Folia Oeconomica. Acta Universitatis Lodzianis” 2018, nr 4(336), s. 151.

³ J. Polski, *Rola efektów zewnętrznych w gospodarce przestrzennej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2010, No. 10, s. 85.

⁴ Przykładami takich regulacji prawnomiędzynarodowych są: Układ w sprawie Antarktydy, podpisany w Waszyngtonie dnia 1 grudnia 1959 r. (Dz. U. z 1961 r. Nr 46, poz. 237) lub Układ o zasadach działalności państw w zakresie badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej łącznie z Księżycem i innymi ciałami niebieskimi. Moskwa, Londyn, Waszyngton. 1967.01.27, czy w skali unijnej Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie zintegrowanej polityki Unii Europejskiej wobec Arktyki (2016/2228(INI)). Dz. U. UE C 263/136 z 2018 r.

są podstawowym zasobem umożliwiającym egzystencję na Ziemi. Podmioty publiczne spełniają więc na rynku przestrzeni rolę regulatora tego rynku, dostawcy określonych rodzajów przestrzeni i właścicieli przestrzeni.

Poszczególne przestrzenie, jakie na Ziemi mogą stanowić przedmiot obrotu handlowego czy inwestycji, składają się na jeden globalny ekosystem, co w antropocenie determinuje zachowanie poszczególnych uczestników rynku przestrzeni – zarówno pojedynczych osób fizycznych, podmiotów gospodarczych, organów władz publicznych, jak i państw oraz systemów ponadpaństwowych. Aby decyzje konsumenckie i producenckie na rynku przestrzeni nie skończyły się globalną katastrofą, konieczne jest postępowanie według reguł dyktowanych zasadą zrównoważonego rozwoju⁵, zakładającą integrowanie działań politycznych, gospodarczych i społecznych. Tym, co jest jednak kluczem do zagadki prawidłowego stosowania tej zasady, jest optimum Pareto – chodzi o to, by przysporzenia na rynku przestrzeni dla jednych podmiotów nie prowadziły do krzywdy innych podmiotów. To warunek wzrostu dobrobytu. A narzędziami, jakimi dysponuje w tym zakresie ludzkość, są prawo i pieniądze.

2. Efektywność negocjacyjna rynku przestrzeni

Przestrzeń to środowisko życia człowieka i innych organizmów żywych na naszej planecie, ale także z antropocentrycznego punktu widzenia, dobro rzadkie. Dlatego też rynek przestrzeni jest areną ścierania się interesów pomiędzy podmiotami i pomiędzy wartościami oraz tendencjami istotnymi dla tych podmiotów. Konflikty przestrzenne są obiektywnie obserwowalnym faktem⁶ i jako takie mają wpływ na alokacje na tym rynku, a w konsekwencji na szansę

⁵ Zasada zrównoważonego rozwoju jest w Polsce pojęciem prawnym wynikającym z regulacji prawa administracyjnego. Jej definicja legalna została wprowadzona regulacją art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 54) i zgodnie z nią jako zrównoważony rozwój rozumie się taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Zasada ta jest jedną z podstawowych zasad prawnych obok kategorii ładu przestrzennego, będących zasadniczym uwarunkowaniem procesów prawnych zagospodarowania i planowania przestrzennego, o czym przesądza art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130).

⁶ Por. M. Tabernacka, *Zagospodarowanie i planowanie przestrzenne – obszar konfliktowy z natury*, [w:] M. Tabernacka, R. Raszevska-Skałicka (red.), *Płaszczyzny konfliktów w administracji przestrzennej*, Warszawa 2010, s. 356–357.

osiągnięcia dobrobytu. Rynek przestrzeni obejmuje zarówno dobra publiczne, jak i dobra prywatne – każda z tych kategorii dostarczana może być przez podmioty prywatne, jednakże podmioty o statusie publicznoprawnym co do zasady dostarczają jedynie dóbr publicznych, choć też ich interwencyjna rola może polegać na produkcji lub nakładach na dobra prywatne, jeżeli będzie to zgodne z interesem publicznym ujmowanym zarówno w skali lokalnej społeczności, jak też w skali większej wspólnoty czy nawet w skali globalnej.

Źródłem konfliktów przestrzennych są decyzje alokacyjne uczestników rynku przestrzeni, których interesy ekonomiczne i faktyczne są często sprzeczne, a czasem tylko rozbieżne, co nie zmienia faktu, że skłania to te podmioty do stosowania środków prawnych i faktycznych w obronie własnych interesów. Konflikty takie dotyczą wpływu negatywnych efektów zewnętrznych określonych lokalizacji na wartość nieruchomości właścicieli określonych przestrzeni, jak również np. stanu środowiska naturalnego i wartości estetycznych, które postrzegane są jako dobra publiczne na rynku przestrzeni⁷.

Aby osiągnąć efektywne w rozumieniu Pareto planowanie i zagospodarowanie przestrzeni, należy uwzględnić czynnik, który można określić jako *status quo* użytkownika przestrzeni. Każdy podmiot mający uprawnienia właścicielskie lub skutecznie nabyte i wykonywane prawo do władania przestrzenią, korzysta ze statusu użytkownika takiej przestrzeni. Każda niechciana przez taki podmiot ingerencja w ten status dokonana bez odpowiedniej rekompensaty – z ekonomicznego, ale także społecznego punktu widzenia – traktowana powinna być jako pogorszenie sytuacji tej osoby – co powinny brać pod uwagę organy administracji publicznej w zakresie stosowania i stanowienia prawa dotyczącego zagospodarowania przestrzeni. Nie będzie natomiast naruszać *status quo* użytkownika przestrzeni tylko taka ingerencja w sferę praw związanych z własnością i posiadaniem przestrzeni, która będzie dokonana z jednoczesnym zadośćuczynieniem, lub taka, którą dany podmiot uzna za poprawiającą jego sytuację⁸. Optimum Pareto to punkt styczny ekonomii, psychologii, socjologii, a w aspekcie zagospodarowania przestrzeni to także spotkanie z prawem administracyjnym.

Układ rynku przestrzeni jest dynamiczny i taki powinien pozostać. Jak zauważa M. Stefaniuk, stan równowagi nie polega według Vilfreda Pareta na zgodzie, współpracy, harmonii interesów i dążeniach, gdyż z życia społecznego nie można wyeliminować konfliktu i walki. Sprzeczne interesy prowadzą do stanu

⁷ Więcej na ten temat: M. Tabernacka, *Konflikty dotyczące interpretacji pojęcia „ład przestrzenny” w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] M. Tabernacka, R. Raszevska-Skałicka (red.), *op. cit.*, s. 404–426.

⁸ M. Tabernacka, *Efektywność planowania i zagospodarowania przestrzennego*, [w:] U. Kalina-Prasznik (red.), *Państwo i rynek. Obszary zawodności*, Wrocław 2011, s. 154–157.

społecznej równowagi, którą można określić jako rezultat stałych akcji i reakcji⁹. Równowaga ta możliwa jest dzięki negocjacjom prowadzonym w dynamicznym układzie podmiotów-uczestników rynku przestrzeni, którymi zarówno są właściciele nieruchomości, ale też użytkownicy przestrzeni publicznych oraz podmioty o statusie publicznoprawnym, które mają możliwość realnego władczego działania na rynku przestrzeni w skali lokalnej, krajowej i w skali globalnej. Ta równowaga jednak musi być stale negocjowana na nowo, gdyż jak zauważył Pareto w *Trattato Di Sociologia Generale* wydanym w 1916 r. społeczeństwo to system złożony z zależnych od siebie części znajdujących się w stanie równowagi, jednakże (nieunikniona, przyp. M.T.) zmiana w jakimkolwiek aspekcie systemu pociąga za sobą zmianę pozostałych elementów. Dlatego też efektywność rynku przestrzeni można osiągnąć jedynie dzięki stałym negocjacjom zainteresowanych podmiotów, gdyż jak to zauważył T. Sedlaček, ekonomia to nauka o relacjach międzyludzkich, które czasem można przedstawić za pomocą liczb¹⁰.

Negocjacje i podejmowane decyzje na rynku przestrzeni powinny odpowiadać założeniom koncepcji zrównoważonego rozwoju, w której konieczność zachowania balansu ludzkich wyborów warunkowana jest wymogami szacunku dla planety i jej zasobów. Wydaje się, że obecnie nie mamy innego wyjścia, jak zacząć na serio traktować konieczność współpracy w skali globalnej w zakresie wykorzystania przestrzeni, pamiętając o efektywności rozumianej w sposób ustalony przez V. Pareto, co oznacza właśnie stosowanie mechanizmów zrównoważonego rozwoju przy zastosowaniu w praktyce założenia odpowiedzialności społecznej w skali globalnej. Tak więc H. Rogall proponuje posługiwanie się w ramach ekonomii zrównoważonego rozwoju terminem *homo cooperativus*, który rozumie jako ukształtowany w drodze ewolucji typ człowieka o zróżnicowanych cechach, mający potencjał do postępowania zarówno interesownego, jak też idealistycznego, do „dobrych” i „złych” zachowań, do myślenia na krótki dystans i długofalowego. Zdolność do współpracy i bezinteresowność biorą się z różnych źródeł, wśród których autor wskazuje empatię i przewagę wynikającą z działań kooperacyjnych. Natomiast bezpośrednią konsekwencją decyzji o dążeniu do osiągnięcia optimum Pareto będzie stosowanie się do zasad etyki zrównoważonego rozwoju, które według Rogalla są wypływającą z własnych przekonań gotowością do przejęcia odpowiedzialności za wprowadzenie w życie sprawiedliwości międzypokoleniowej i wewnątrzpokoleniowej oraz do po-

⁹ M. Stefaniuk, *Miejsce Vilfreda Pareta w naukach społecznych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Lublin – Polonia. Sectio G” 1996, vol. XLIII, s. 251.

¹⁰ T. Sedlaček, *Ekonomia dobra i zła. W poszukiwaniu istoty ekonomii od Gilgamesza do Wall Street*, przeł. D. Bakalarz, Warszawa 2012, s. 27–33.

stępowania w myśl tej zasady. Etyka zrównoważonego rozwoju, zdaniem autora, musi zawsze obejmować zasadę odpowiedzialności, tzn. gotowość działania dla innych. Natomiast pojęcie odpowiedzialności autor rozumie jako zobowiązanie do poszanowania dobra jakiejs osoby lub systemu¹¹. Tak więc stosowanie optimum Pareto w planowaniu przestrzeni i gospodarowaniu nią oraz dążenie do efektywności w rozumieniu Pareto jest wyrazem odpowiedzialności za planetę i losy ludzkości oraz innych organizmów zamieszkujących Ziemię. Jak to zauważa T. Sedlaček, ujmujący problem z perspektywy szerszej skali rozumienia kosztów wzrostu gospodarczego: maksymalizacja efektywności za wszelką cenę przedkłada ekonomiczny aspekt człowieczeństwa nad humanistyczny i redukuje go do produktywnej jednostki¹². Aby jednak zachować produktywną Ziemię, musimy uwzględnić także ogólny interes planety, nie zapominając o tym, że jesteśmy jej częścią.

Optimum Pareto jest także kluczem do zagadki balansu pomiędzy interesem publicznym a prywatnym¹³, między którymi zresztą także może dochodzić do negocjacji na rynku przestrzeni. Osiągnięcie tego optimum, jak pisze S. Kwiatkowski, następuje, gdy przy wzroście dobrobytu społecznego nie spada indywidualny dobrobyt żadnego członka zbiorowości, a dobrobyt chociaż jednego z nich rośnie, co w efekcie pozwala na uniknięcie, niebezpiecznych z punktu widzenia metodologicznego, interpersonalnych porównań użyteczności¹⁴. Mimo że subiektywne postrzeganie użyteczności może osłabiać ten efekt, to przy odpowiednich oddziaływaniach społecznych, np. edukacyjnych czy wręcz socjotechnicznych, istnieje szansa, że postępowanie w myśl zaleceń płynących z optimum Pareto będzie minimalizowało ryzyko „dzielenia włosa na czworo”. Chodzi o uświadamianie członkom społeczności, że skoro wszyscy korzystamy, to korzyść następuje także w perspektywie interesu publicznego, nie tylko indywidualnego.

¹¹ H. Rogall, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Poznań, 2010, s. 199.

¹² T. Sedlaček, *op. cit.*, s. 27–33.

¹³ Zob. M. Tabernacka, *Interes indywidualny a interes publiczny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] M. Tabernacka, R. Raszevska-Skałicka (red.), *op. cit.*, s. 357–359. To, co jest istotne, to fakt, że interes publiczny nie ma przewagi w zagospodarowaniu przestrzennym nad interesem prywatnym, przy czym na gruncie procesowym wobec praktyki, jaką przyjmują sądy administracyjne, istotne jest, czy chodzi o interes prawny czy interes faktyczny właściciela nieruchomości. *Ibidem*. Obowiązujące w Polsce procedury planistyczne zawierają etap konsultacyjny uchwalania planów miejscowych, niemniej owa partycypacja społeczna z wielu względów, np. braku efektywnej informacji, często jest nieefektywna. Por. M. Tabernacka, *Problem informacji o zamierzeniach planistycznych gminy*, [w:] M. Tabernacka, R. Raszevska-Skałicka (red.), *op. cit.*

¹⁴ S. Kwiatkowski, *Teoria dóbr publicznych i rynkowe mechanizmy ich produkcji*, [w:] M. Machaj (red.), *Pod prąd głównego nurtu ekonomii*, Warszawa 2013, s. 98.

Ponieważ układy społeczne są dynamiczne, efektywność rynku przestrzeni w rozumieniu Pareto będzie w zasadzie celem, który być może będzie się ciągle otwierał w nowych perspektywach z uwagi na rozwój technologii czy też wiedzy na temat ekologii. Tak więc należy sobie zdawać sprawę z tego, że efektywność rynku przestrzeni to swoistego rodzaju uciekający cel, gdyż jak wynika z analiz ekonomicznych: dla danego zbioru gustów konsumentów, zasobów produkcyjnych i techniki alokacja jest efektywna w sensie Pareto, jeśli niemożliwe jest przejście do innej alokacji, która polepszyłaby położenie niektórych ludzi bez szkody dla innych¹⁵, ale nowe możliwości mogą się dopiero otwierać, pozwalając na owe alokacje. Podobnie gdy określona alokacja jest nieefektywna, to przez odpowiednią jej zmianę można osiągnąć korzyść w sensie Pareto, tzn. polepszyć położenie jednych bez pogarszania sytuacji innych¹⁶, co m.in. powinno skłonić podmioty sprawujące władzę polityczną i posiadające kompetencje publicznoprawne oraz podmioty dysponujące odpowiednim do tego kapitałem i poczuciem odpowiedzialności społecznej do inwestowania w dobra publiczne, po to, by osiągać pozytywne efekty zewnętrzne.

Nie zawsze bezpośredni i wymierny w danym momencie zysk jest determinantem zadowolenia konsumentów. Efektywność rynku przestrzeni należy oceniać w perspektywie długofalowej. Ponieważ przestrzeń jest swoistym czynnikiem stabilności społecznej – zarówno w wymiarze ekologicznym, jak i estetycznym, co zawsze ma swoje konsekwencje ekonomiczne – doraźny zysk finansowy, który można osiągnąć, przekształcając przestrzeń w określony sposób, np. intensyfikując jej zabudowę, może skutkować brakiem efektywności całego rynku w dłuższej perspektywie. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne bez uwzględniania zaleceń płynących z optimum Pareto to praktyce rabunkowa gospodarka przestrzenna.

Dobrym przykładem działania na rynku przestrzeni zgodnego z optimum Pareto jest obserwowany w Europie trend do odtwarzania moczarów i bagien, które w zasadzie nie mogą być bezpośrednio wykorzystywane w sposób gospodarczy, co najwyżej jako pole rekreacji i badań dla ornitologów i pasjonatów przyrody. Niemniej obszary bagien są niezwykle cenne ekologicznie. Mają ogromne możliwości akumulacji dwutlenku węgla, co jest istotne w globalnej skali wykorzystania przestrzeni, a także są elementem globalnego systemu bezpieczeństwa ekologicznego, stabilizująco wpływając na klimat, zmniejszając ryzyko i skalę katastrof, m.in. pożarów, i będąc siedliskiem gatunków roślin

¹⁵ D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Ekonomia. Mikroekonomia*, Warszawa 2003, s. 26, cyt. za: A. Rutkowska, *Teoretyczne aspekty efektywności – pojęcie i metody pomiaru*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, R. 11, nr 1, cz. 4, s. 439–453.

¹⁶ H.G. Adamkiewicz-Drwiłło, *Mikroekonomia. Zachowania producenta w gospodarce rynkowej. Podręcznik do samodzielnego studiowania*, Gdańsk 2002, cyt. za: A. Rutkowska, *op. cit.*, s. 439–453.

i zwierząt¹⁷. Zareagowała na to społeczność międzynarodowa, ustanawiając tzw. Konwencję Ramsarską, czyli Konwencję o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego, sporządzoną w Ramsarze dnia 2 lutego 1971 r.¹⁸ Realnie zachowanie bagien w warunkach założeń zasady Pareto może dotyczyć terenów będących własnością publiczną i objętych administracyjnoprawnymi środkami ochrony, gdyż byłoby to realizacją interesu publicznego i nie można by mówić o szkodzie dla jakiegokolwiek podmiotu lub terenów prywatnych, co wymagało jednak nie tylko środków publicznoprawnych ochrony tych terenów, ale także odpowiednich mechanizmów kompensacyjnych dla właścicieli tych terenów. Sama intencja ochrony terenów wodno-błotnych wyrażana subiektywnie przez prywatnych właścicieli nie zabezpieczałaby długofalowo ich istnienia, gdyż tereny te mogą przecież zmienić właściciela lub względy ekonomiczne mogą wymóc odmienny sposób ich wykorzystania – dlatego też konieczne jest długofalowe zabezpieczenie interesu publicznego poprzez wsparcie instrumentów administracyjnoprawnych instrumentami cywilnoprawnymi w postaci określonych form odszkodowania.

Podobny efekt widoczny jest w przypadku ogólnodostępnych przestrzeni publicznych, których właścicielem są zazwyczaj podmioty o statusie publicznoprawnym. Za nieefektywne, w rozumieniu Pareto, w kontekście czynnika *status quo* użytkownika przestrzeni, należy uznać takie przeznaczenie tych przestrzeni na cele komercyjne, które będzie polegało na wprowadzeniu standardu eksklusywności korzystania z tych terenów, do tej pory użytkowanych w celach publicznych. Sprzedaż tych terenów deweloperom zamierzającym wybudować na nich nieruchomości oferowane na rynku do wyłącznego korzystania przez ich nabywców będzie oznaczała pogorszenie sytuacji właścicieli sąsiednich działek i gruntów lub społeczności lokalnej, gdyż dotychczasowi użytkownicy takich przestrzeni jak parki czy miejsca organizacji imprez masowych nie będą mogli już z nich korzystać w dotychczasowy sposób¹⁹.

Pomysł wykorzystania optimum Pareto w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie jest nowy. Konkretyzowanie optimum Pareto zostało uznane np. przez R. Domańskiego za najwłaściwszą obecnie metodę wyboru rozwiązań

¹⁷ Na ten temat: <http://www.worldwetlandsday.org>, <https://bagna.pl> [dostęp: 25.09.2024], a na tej stronie: K. Ząbkowiecki, *Bagna dobre na powódź*, *ibidem* 2010; W. Sobociński, *Coraz lepiej z wydrą*, *ibidem* 2010; E. Jabłońska, *West Siberian Peatlands and Carbon Cycle*, *ibidem* 2009; W. Kotowski, *Bagna, ludzie, klimat. O ochronie torfowisk z punktu widzenia przeciwdziałania zmianie klimatu i adaptacji do niej*, 2021, https://bagna.pl/images/klimat/bagna_a_klimat_WK2.pdf [dostęp: 25.09.2024].

¹⁸ Dz. U. z 1978 r. Nr 7, poz. 24.

¹⁹ M. Tabernacka, *Efektywność planowania...*, s. 154–157.

przestrzennych. Autor jest zdania, że określałoby ono, jak dalece gospodarka może się posunąć w angażowaniu przestrzeni i jakie powinna ponosić ciężary z tego tytułu²⁰. Do analiz w zakresie planowania wykorzystania przestrzeni stosowane jest także narzędzie nazywane Frontem Pareto (również znane jako: *Pareto frontier* lub *Pareto set*), które pozwala osobom projektującym układy przestrzenne z uwzględnieniem m.in. układów osadniczych, linii transportowych i stanu środowiska dokonać trafnych wyborów, przy ograniczeniu analizy jedynie do efektywnych wyborów. Warto przytoczyć przykład badań dotyczących zintegrowanego planowania regionalnego w Szwajcarii, które ma na celu osiągnięcie zrównoważonego rozwoju przez uwzględnienie wielu celów społeczno-ekonomicznych, środowiskowych i ekologicznych (*considering multiple socio-economic, environmental, and ecological goals*). W tym przypadku chodzi o określenie synergii i kompromisów między celami zrównoważonego rozwoju, co wymaga dogłębnej analizy skutków na poziomie wdrażania polityki planowania. Analiza prowadzona przy wykorzystaniu tego narzędzia pozwala na wyznaczenie wspólnego regionalnego celu planowania urbanistycznego, korzystnego dla warunków społeczno-ekonomicznych regionu, ale może również doprowadzić do zmiany konfiguracji sieci osadniczej (tj. osad połączonych drogami i środkami transportu publicznego). Wyniki analiz zwiększają zrozumienie złożonych interakcji w regionach miejskich i mogą prowadzić do rekomendacji dotyczących zintegrowanego planowania urbanistycznego i ochrony środowiska²¹. Celem spotkania nauki prawa i nauki ekonomii w zastosowaniu tego narzędzia jest zaprojektowanie takiej regulacji prawnej, która będzie odpowiadała uprawnieniom gwarantowanym jednostce i społecznościom lokalnym przez system prawny, ale równocześnie będzie pozwalająca na efektywne ekonomicznie wykorzystanie przestrzeni, co jednak należy oceniać długofalowo, biorąc pod uwagę czynniki ekologiczne.

3. Partycypacja w planowaniu przestrzennym – kółko do klucza do zagadki

O ile gospodarowanie przestrzenią jest efektem działania zarówno podmiotów o statusie prywatnoprawnym, jak i publicznoprawnym, o tyle planowanie przestrzenne, w państwach posiadających odpowiednio rozwinięty system norm

²⁰ R. Domański, *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*, Warszawa 2007, s. 31.

²¹ A. Khiali-Miab et al., *A network optimisation approach to identify trade-offs between socio-economic and ecological objectives for regional integrated planning*, „City and Environment Interactions” 2021, vol. 13, January 2022, 100078, doi: <https://doi.org/10.1016/j.cacint.2021.100078>.

prawnych w tym zakresie, jest domeną działania podmiotów publicznych. W systemach państw europejskich, jak również w Unii Europejskiej pojmowanej jako system, jednym z merytorycznych filarów regulacji prawnych dotyczących planowania przestrzeni jest zasada zrównoważonego rozwoju. Ale aby osiągnąć efektywne w rozumieniu Pareto funkcjonowanie rynku przestrzeni, który limitowany jest normami stanowionymi przez podmioty publiczne, konieczne jest poznanie potrzeb i oczekiwań społecznych co do kształtowania przestrzeni. Najefektywniejszym tego sposobem jest stosowanie mechanizmów partycypacji społecznej przy planowaniu wykorzystania przestrzeni. Nie można osiągnąć optymalnego sposobu zaplanowania wykorzystania przestrzeni bez dopuszczenia do głosu interesariuszy, którzy mogliby wypowiedzieć się co do swoich potrzeb zarówno w sensie ekonomicznym, jak i kulturowym. Powinno to mieć postać zagwarantowania legalności i transparentności takich instrumentów jak udział społeczeństwa w formalnych procedurach planistycznych czy np. lobbying lub kontrola społeczna planowania przestrzennego. Ponadto należy w tym zakresie wykorzystać siłę zasady subsydiarności, nakazującej załatwianie spraw publicznych na jak najniższym poziomie organizacji społeczeństwa, bo to pozwala na efektywną partycypację.

Walory przestrzeni w ujęciu ekonomicznym należy rozpatrywać w odniesieniu do jej określonych składników, lokalizacji przestrzeni i jej znaczenia dla danej wspólnoty z punktu widzenia uwarunkowań kulturowych i społecznych. Ważne, by te przesłanki brać pod uwagę jednocześnie. Istotnymi elementami wpływającymi na ocenę walorów przestrzeni są jej zasoby, takie jak np. bogactwa naturalne czy pewien typ zabudowy, ponadto należy brać pod uwagę fakt, że wymiar ekonomiczny ma ulokowanie danej przestrzeni względem: układów osadniczych, dostępu do ciągów komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz innych przestrzeni spełniających pewne wyraźne funkcje. Ponadto konieczne jest uwzględnianie znaczenia, jakie ze swoiście pojmowanego „subiektywnego punktu widzenia” dla danej społeczności mają określone obszary, co może mieć związek zarówno z tożsamością, religią czy też innymi czynnikami definiującymi daną wspólnotę. Te czynniki będą wyznaczały swoiste wartości czy też walory danej przestrzeni. Istotna w tym zakresie jest kategoria ładu przestrzennego. Ład przestrzenny jest dobrem publicznym w znaczeniu przyjętym w ekonomii, co oznacza, że niezależnie od tego, kto poniósł nakłady na osiągnięcie lub utrzymanie stanu ładu przestrzennego, korzyści z niego czerpią wszyscy użytkownicy danej przestrzeni²². Wskazane tu czynniki będą też istotne

²² M. Tabernacka, *Walory ekonomiczne przestrzeni w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2016, s. 321–337.

jako uwarunkowania wpływające na ocenę dobrostanu uczestnika rynku przestrzeni i jego potencjalnych zysków i strat w sensie Pareto. Na przykład z kulturowego punktu widzenia nieefektywne w rozumieniu Pareta gospodarowanie przestrzenią nastąpi wtedy, gdy przestrzeń będzie zagospodarowana w sposób, którego nie można określić jako harmonijny i estetyczny, jeżeli kryterium ładu przestrzennego stanowiło istotny wyznacznik dobrobytu społeczności korzystającej z danej przestrzeni. Degradacja wizualna przestrzeni jest bardzo często połączona z jej degradacją społeczną²³, gdyż np. działania inwestorów mające cechy tzw. patodeweloperki²⁴, podejmowane w obszarach dotychczas zagospodarowanych zgodnie z wymogami ładu przestrzennego, powodują deprecjację wartości rynkowej zlokalizowanych tam dotychczas nieruchomości. Patodeweloperka jest więc źródłem negatywnych efektów zewnętrznych.

Przykładem aktu normatywnego respektującego kwestię partycypacji społecznej w zachowaniu walorów estetycznych przestrzeni jest Europejska konwencja krajobrazowa sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r.²⁵, która stanowi w preambule, że „krajobraz jest ważną częścią jakości życia ludzi zamieszkujących wszędzie: w obszarach miejskich i na wsi, na obszarach zdegradowanych, jak również w obszarach o wysokiej jakości, na obszarach uznawanych jako charakteryzujące się wyjątkowym pięknem, jak i w obszarach pospolitych”. Zgodnie art. 1 pkt e Konwencji „gospodarowanie krajobrazem” oznacza działanie, z perspektywy trwałego i zrównoważonego rozwoju, w celu zapewnienia regularnego podtrzymania krajobrazu tak, aby ukierunkować i harmonizować jego zmiany wynikające z procesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych.

Zgodnie z przepisami konwencji krajobraz może być traktowany jako wartość dla określonych jednostek i społeczności, a w konsekwencji istotny element mający związek z tożsamością ludzi i ich wspólnot²⁶, a ponadto z kulturą, któ-

²³ M. Tabernacka, *Efektywność planowania...*, s. 154–157.

²⁴ Ponieważ zarówno prawo, jak i jego nauka powinny podążać za trendami i zjawiskami rysującymi się w społeczeństwie, termin „patodeweloperka”, aczkolwiek brzmi potocznie, wszedł już w Polsce do języka opracowań naukowych. Wnikliwą analizę tego zjawiska przeprowadził Ł. Drozda w opracowaniu zatytułowanym *Dziury w Ziemi. Patodeweloperka w Polsce*, Czarne 2023; inne istotne opracowanie tego problemu to: *Patodeweloperka. To nie jest kraj do mieszkania*, Kraków 2024, autorstwa B. Józefiaka. W obu tych książkach autorzy prowadzą analizy zarówno samego zjawiska patodeweloperki, jak i jego społecznych i ekonomicznych skutków. Termin „patodeweloperka” został dostrzeżony również przez Obserwatorium Językowe Uniwersytetu Warszawskiego (<https://nowewyrazy.pl/haslo/patodeweloperka.html> [dostęp: 27.09.2024]) jako pogardliwe określenie komercyjnej budowy nieruchomości, które mają przynieść szybki zysk, są nieprzyjazne lokatorom i często powstają wbrew przepisom prawa budowlanego.

²⁵ Dz. U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98.

²⁶ Jak zauważa Z. Rykiel, tożsamość terytorialna, będąca składnikiem kategorii tożsamości kulturowej, oznacza nie tylko identyfikację jednostki z grupą, ale i z terytorium. Tożsamość kul-

rażą tworzyli i tworzą. W tym więc znaczeniu można mówić o sankcjonowanym w prawie aksjologicznym wymiarze kształtowania i ochrony krajobrazu w Europie, zaś analiza problemu prowadzić musi nieuchronnie do wyszczególnienia wartości, które krajobraz może mieć dla ludzi będących jego „użytkownikami”. Uniwersalistyczna inkluzyjność społeczna wartości i wartościowania przestrzeni oznacza więc włączanie do procesów prawnych mających wpływ na ochronę i kształtowanie krajobrazu wartości istotnych dla społeczności i jednostek, dla których określony krajobraz może być istotnym dobrem²⁷. Przepisy konwencji są normatywnym potwierdzeniem wartości, które w przypadku oceny rozwiązań planistycznych z punktu widzenia optimum Pareto będą przysługiwać użytkownikom przestrzeni, czyli podmiotom aktywnym na rynku przestrzeni. Są to zarówno wartości w znaczeniu abstrakcyjnych walorów, ale też wartości wymierne finansowo.

Optymalne rozwiązania na rynku przestrzeni można osiągnąć tylko w sytuacji, gdy podmiot mający wpływ na ich kreację ma pełne informacje. W przypadku działań interwencyjnych na rynku przestrzeni informacja, jakiej potrzebują podmioty publiczne, to identyfikacja podmiotów będących interesariuszami, ich celów oraz interesów. Podmioty publiczne nie są jednak obowiązane uwzględniać tylko interesu obecnych interesariuszy. Zasada zrównoważonego rozwoju, jako najistotniejszy czynnik normatywizujący działania optymalizacyjne na rynku przestrzeni, wymaga też, aby przy uwzględnianiu optymalnego wykorzystania przestrzeni brać pod uwagę interesy przyszłych pokoleń, a także kategorię interesów biosfery – zarówno w odniesieniu lokalnym, jak i w kontekście globalnym – traktowanej jako szczególny adresat działań w epoce antropocenu. W takim więc sensie podmioty publiczne powinny spełniać funkcję adwokata biosfery – planując w myśl zaleceń płynących z optimum Pareto albo wykorzystanie przestrzeni nie pogarszające stanu środowiska naturalnego, albo odpowiednie działania kompensujące ewentualny uszczerbek i szkodę.

Samo zresztą opracowanie i wdrożenie do systemów prawnych prawnej zasady zrównoważonego rozwoju jest dowodem na efektywność społecz-

turowa może dotyczyć zbiorowości o różnej skali przestrzennej – od społeczności lokalnej do społeczeństwa globalnego. Chodzi tu o tożsamość, dla której terytorium jest ważnym elementem odniesienia, przy czym przedmiotem refleksji jest tu terytorium rozumiane relacyjnie, nie zaś substancjalnie, relacyjność ta jest zatem częścią systemu kultury. Z. Rykiel, *Identyfikacja i tożsamość kulturowa w różnych skalach przestrzennych*, „Opuscula Sociologica” 2017, nr 3(21), s. 46 i cytowany tam *idem*, *Tożsamość terytorialna jako uczestnictwo w kulturze*, [w:] *idem* (red.), *Tożsamość terytorialna w różnych skalach przestrzennych*, Rzeszów 2010.

²⁷ M. Tabernacka, *Uniwersalny i demokratyczny wymiar aksjologii ochrony i kształtowania krajobrazu*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, Warszawa 2017, s. 329–337.

ną spotkań nauk, a jej stosowanie w praktyce dowodzi efektywności korelacji efektów spotkań nauki prawa administracyjnego i nauk społecznych oraz przyrodniczych. Ustalenia naukowe powinny być uwzględniane przez racjonalnego prawodawcę oraz przez racjonalnego praktyka-administratywistę. Stosowanie prawa administracyjnego, także jego literalne stosowanie, następuje zawsze w określonym kontekście socjo-ekonomicznym i proces ten wymaga racjonalnego kompromisu w spotkaniu nauki, legalizmu i praktyki.

Spotkanie optimum Pareto i norm prawa administracyjnego na etapie stanowienia prawa – zarówno na poziomie ustawodawstwa zwykłego, jak i aktów wykonawczych do ustaw oraz prawa miejscowego, a także spotkanie praktyki wykonywania prawa z zaleceniami płynącymi z tego mechanizmu ekonomicznego, należy uznać za czynnik służący długofalowo społeczeństwu i jednostce. Ponadto, skoro, jak przesądza art. 2 Konstytucji, demokratyczne państwo prawne urzeczywistnia zasady sprawiedliwości społecznej, owa negocjowana sprawiedliwość, a przynajmniej wyeliminowanie rzeczywistej czy też subiektywnie postrzeganej krzywdy, jakiej w realizacji procedur przestrzennej mogłyby doznać jednostki, jest czynnikiem, który pozwala państwu dostrzec jednostkę, a to jest kwintesencją demokracji.

Neoinstytucjonalizm we współczesnych naukach społecznych

Wprowadzenie

W obszarze nauk społecznych zakorzeniony jest pogląd, że instytucje stanowią immanentny element każdego systemu społeczno-gospodarczego. Instytucje tworzą „tkaninę” naszego świata społecznego. Im więcej w nim instytucji, tym ciaśniej jest ona spleciona¹. W naukach społecznych instytucje traktowane są w dwojaki sposób. Po pierwsze – autonomicznie – jako samoistny przedmiot badań określonego fragmentu rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Po drugie – subsydiarnie – jako narzędzie poznawcze pozwalające zrozumieć dynamikę innych procesów społeczno-gospodarczych. W tej drugiej perspektywie badawczej, często określanej mianem analizy instytucjonalnej, szczególnie widoczna jest rola instytucji w procesach wprowadzania zmian. Instytucje mogą stanowić bariery dla aktywnego kształtowania zmian w rzeczywistości społeczno-gospodarczej lub być ich istotnym katalizatorem². Instytucje determinują sposoby interpretacji rzeczywistości, kształtują i zarazem ograniczają zachowania ludzi oraz ukierunkowują ich aktywność³.

Pojęcie instytucji przez przedstawicieli nauki prawa jest rozumiane jako zbiór norm prawnych zawartych w przepisach. Nauka administracji na poziomie ontologicznym poszerza optykę badawczą instytucji, przedmiotem refleksji naukowej są nie tylko instytucje formalne, ale także normy społeczne i kulturowe, czyli insty-

* Dr. hab., Uniwersytet Wrocławski, ORCID: [0000-0001-7775-241X](https://orcid.org/0000-0001-7775-241X).

¹ R. Jaeggi, *Was ist eine (gute) Institution?*, [w:] R. Forst, M. Hartmann, R. Jaeggi, M. Saar (red.), *Sozialphilosophie und Kritik*, Frankfurt a. M. 2009, s. 529.

² M. Rutherford, *Institutional economics: Then and now*, „Journal of Economic Perspectives” 2001, vol. 15(3), s. 173 i n.

³ G. Hodgson, *What are institutions?*, „Journal of Economics Issues” 2006, vol. 40(1), s. 1 i n.; O. Williamson, *Transaction cost economics and organization theory*, [w:] *idem* (red.), *Organization theory: From Chaster Barnard to the present and beyond*, Oxford 1995, s. 77 i n.; C. Edquist, B. Johnson, *Institutions and organizations in systems of innovation*, [w:] C. Edquist (red.), *Systems of innovation: technologies, institutions and organizations*, London–Washington 1997; D. North, *The New Institutional Economics*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics” 1986, vol. 142(1), s. 234; M. Aoki, *Toward a comparative institutional analysis*, Cambridge–London 2001, s. 26.

tucje nieformalne. W nauce administracji instytucje formalne i nieformalne traktowane są jako narzędzie zrozumienia ontologii społecznej, ponieważ działania administracji można starać się poznać i zrozumieć jedynie na tle otoczenia (kontekstu) instytucjonalnego. Administracja publiczna jest układem normatywnym zanurzonym w rzeczywistości, a prawo daje tylko częściowy obraz administracji⁴.

Celem artykułu jest przedstawienie podstawowych założeń neoinstytucjonalizmu – interdyscyplinarnej teorii w naukach społecznych, która kładzie nacisk na rolę instytucji w kształtowaniu zachowań jednostek i organizacji. Termin „neoinstytucjonalizm” stanowi kontrast dla klasycznego instytucjonalizmu, który w obiegu naukowym określany bywa mianem starego instytucjonalizmu. Neoinstytucjonalizm wprowadził nowe płaszczyzny analizy i perspektywy badawcze na temat tego, jak instytucje wpływają na jednostki, struktury administracyjne, gospodarcze, społeczne. Neoinstytucjonalna analiza i perspektywa badawcza w naukach społecznych oparta jest na transdyscyplinarnym założeniu, iż specyficzne uwarunkowania prawne, kulturowe i relacyjne pozostają w znacznym stopniu odpowiedzialne za funkcjonowanie zróżnicowanych aktorów społecznych, takich jak administracja publiczna, przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe, regiony i kraje. Neoinstytucjonalizm w kontekście funkcjonowania administracji publicznej koncentruje się na zrozumieniu, jak instytucje (np. organy administracji publicznej, przepisy prawne, normy społeczne) kształtują zachowania aktorów, dostarczając zarazem ram analitycznych dla badań nad reformami społeczno-gospodarczymi, których administracja jest inicjatorem lub tylko uczestnikiem.

1. Od starego do nowego instytucjonalizmu

Próbując poznać złożoność funkcjonowania współczesnych systemów społecznych, sięga się do zróżnicowanych eksplikacji teoretycznych wyjaśniających ich mechanizm, cel i sens działania. Jedną z bardziej rozpowszechnionych teorii wyjaśniających ich funkcjonowanie jest instytucjonalizm, który dzieli się na tzw. tradycyjny instytucjonalizm, zwany również starym instytucjonalizmem, i nowy instytucjonalizm. Teorie instytucjonalne rozwijały się niemal jednocześnie w Europie i Stanach Zjednoczonych Ameryki. Źródła europejskiego instytucjonalizmu znajdują się w socjologii i związane są przede wszystkim z pracami Émile’a Durkheima i Maxa Webera. Przedmiotem oglądu badawczego Durkheima było społeczeństwo jako całość, nie zaś jednostki. Traktował on instytucje jako fakty społeczne, które są zewnętrzne wobec jednostki i kształtują

⁴ Zob. F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1994, s. 165.

świadomość ludzką. Durkheim definiował instytucje jako „wszelkie wierzenia i wszelkie sposoby postępowania ustanowione przez zbiorowość”⁵, a za naukę o instytucjach, ich genezie oraz funkcjonowaniu uważał socjologię. Max Weber przyjmował trochę odmienną optykę badawczą – doszukiwał się społecznych podstaw działań gospodarczych w decyzjach jednostki. Twierdził, że zarówno jednostkowa racjonalność, jak i dokonywane przez nią wybory są głęboko osadzone społecznie i uwarunkowane istnieniem instytucji. Szczególną rolę, jako determinantom racjonalności jednostkowej, przypisywał racjonalności organizacyjnej (biurokratycznej). Instytucje, jakimi są struktura biurokratyczna, ale także wspólny system przekonań (religijnych, kulturowych), tradycja i zwyczaj stanowiły źródła racjonalności⁶. Weber wprowadził metaforę „żelaznej klatki” dla określenia industrialnego społeczeństwa funkcjonującego w warunkach skrajnej racjonalności, instrumentalności, formalizacji, efektywności, które pełniły w ówczesnych systemach społecznych funkcję jednego z najważniejszych, o ile nie najważniejszego z mechanizmów dystrybucji władzy⁷. Teoretyczną egzemplifikację „żelaznej klatki” stanowił typ idealny – narzędzie heurystyczne wykorzystane przez Webera dla opisu funkcjonowania biurokracji⁸.

Instytucjonalizm amerykański rozwinął się na gruncie socjologii, ekonomii i politologii. W obszarze nauk ekonomicznych źródła instytucjonalizmu znajdują się przede wszystkim w pracach Thorsteina Veblena i Johna Commonsa, którzy współcześnie bywają określani mianem przedstawicieli „socjologii ekonomii”. Veblen zastosował innowacyjny typ interpretacji socjologicznej do analizy funkcjonujących w praktyce wierzeń i postaw przedsiębiorców⁹. Commons analizował funkcjonowanie systemu ekonomicznego z punktu widzenia instytucji formalnych – regulacji prawnych¹⁰. Veblen i Commons opowiadali się za potrzebą integracji ekonomii z innymi naukami społecznymi – propagowali podejście interdyscyplinarne. Obaj zajmowali się instytucjami społecznymi, które miały istotne znaczenie dla zachowań ekonomicznych, a więc formami instytu-

⁵ É Durkheim, *Zasady metody socjologicznej*, przeł. J. Szacki, Warszawa 2000, s. 222.

⁶ M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002, przeł. D. Lachowska, s. 518 i n.

⁷ Zob. P. Sztompka, *Socjologia: analiza społeczeństwa*, Kraków 2002, s. 568; A. Chrisidu-Budnik, *Od biurokracji do New Public Governance. Perspektywa izomorfizmu instytucjonalnego*, Wrocław 2019, s. 15.

⁸ Weber typ idealny biurokracji odnosił do biurokracji „w ogóle”, bez względu na to, czy była to administracja publiczna, przedsiębiorstwo, armia, organizacja religijna. Zob. J. Supernat, *Zarządzanie*, Wrocław 2005, s. 583 i n.

⁹ Zob. T. Veblen, *Teoria klasy próżniaczej*, Warszawa 2008, *passim*, przeł. J. Zagórska, K. Zagórski.

¹⁰ Zob. J.R. Commons, *Legal foundations of capitalism*, New York 1924, *passim*; *idem*, *Institutional Economics. Its place in Political Economy*, New York 1934, *passim*.

cjonalnymi, takimi jak: władze publiczne, prawo kontraktów, system bankowy, prawo spadkowe¹¹. Veblen uważał, że zrozumienie mechanizmów gospodarki jest jednoznaczne ze zrozumieniem struktur instytucjonalnych rzutujących na działania i percepcje ludzi ją tworzących. Commons twierdził, że potencjalne konflikty interesów podmiotów gospodarczych powinny być rozwiązywane nie tylko poprzez mechanizmy rynkowe, lecz także instytucje formalne i nieformalne. Podkreślał zatem stosunkowo nową rolę państwa w gospodarce, które staje się arbitrem i strażnikiem porządku społecznego.

W obszarze amerykańskiej politologii instytucjonalizm zainicjowany został przez prace Woodrowa Wilsona, Franka Johnsona Goodnowa, Westela Willoughby'ego będących pionierami formalno-prawnej analizy związków polityki i administracji. Analiza instytucjonalna dotyczyła wpływu władzy politycznej na władzę administracyjną przy dążeniu do rozgraniczenia sfery polityki i administracji i analizy związków pomiędzy nimi. Precyzyjny podział tych dwóch sfer w praktyce nie jest możliwy¹², jednak podjęte próby delimitacji i formalnoprawna analiza tak rozumianych instytucji stały się rdzeniem ówczesnych nauk politycznych. Wciąż aktualne są poczynione wówczas ustalenia, „że polityka jest immanentnym składnikiem administracji – wyodrębnionym, lecz nie separowanym”¹³.

Koniec lat 70. XX w. przyniósł rozwój teorii neoinstytucjonalnych określanych także mianem „nowego instytucjonalizmu”. W neoinstytucjonalizmie następuje zmiana postrzegania aktorów społecznych w relacjach z otoczeniem – akcentuje się, że działania aktorów wynikają w przeważającym stopniu z uwarunkowań otoczenia instytucjonalnego, w jakim oni funkcjonują.

3. Neoinstytucjonalizm w naukach społecznych

W socjologii nurt neoinstytucjonalny ukształtowały przede wszystkim prace Paula DiMaggio i Waltera Powella będących kontynuatorami analiz naukowych Webera¹⁴. Wykorzystując weberowską metaforę „żelaznej klatki”,

¹¹ Por. M. Blaug, *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, Warszawa 2000, s. 745–746.

¹² Zob. J. Jeżewski, *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2003, s. 302; J. Supernat, *Styl administrowania. Pojęcie i polityka*, [w:] M. Giełda, R. Raszevska-Skałicka (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015, s. 171 i n.; J. Supernat, *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XIX i XXI wieku*, [w:] P. Lisowski (red.), *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, Wrocław 2024, s. 97 i n.

¹³ J. Jeżewski, *Polityka administracyjna...*, s. 301.

¹⁴ G. Peters, *Institutional theory in political science. The „new institutionalism”*, London-New York 1999, s. 103.

analizowali racjonalność działań aktorów funkcjonujących w określonym otoczeniu instytucjonalnym, nazywanym przez nich polem organizacyjnym. W polu organizacyjnym istnieją determinanty, które upodabniają funkcjonujących w jego obrębie aktorów do siebie. Proces upodabniania się aktorów – określany mianem izomorfizmu – jest funkcją intensywnych interakcji pomiędzy nimi, przyjmowania określonych struktur współdziałania, wzajemnego imitowania działań, przymusu. Izomorfizm jest źródłem zmiany instytucjonalnej i wyodrębnia się jego trzy podstawowe typy: izomorfizm koercyjny (zachodzący w przeważającej mierze pod wpływem instytucji formalnych), izomorfizm mimetyczny (będący wynikiem oddziaływania instytucji formalnych i nieformalnych), izomorfizm normatywny (odbywający się w dużym stopniu pod wpływem instytucji nieformalnych)¹⁵. Z racji ograniczonych ram niniejszego opracowania należy tylko nadmienić, że licząca ponad czterdzieści lat koncepcja pola organizacyjnego obecnie coraz częściej jest zastępowana konstruktem ekosystemu. Chociaż obydwa konstrukty nie są tożsame, to posiadają wspólne weberowskie korzenie (metafora „żelaznej klatki”) – odzwierciedlają model społeczeństwa żyjącego w warunkach dążenia do osiągnięcia pełnej racjonalności, efektywności, a w przypadku ekosystemów – innowacyjności.

Największy wpływ na rozwój neoinstytucjonalizmu wywarła nauka ekonomii. Impuls dał rozwój Nowej Ekonomii Instytucjonalnej¹⁶ (dalej: NEI), której kształt stworzyli przede wszystkim w swych pracach trzej laureaci Nagrody Nobla: Ronald Coase, Olivier Williamson i Douglas North. Podstawowy przedmiot badań Coase’a stanowiły społeczne koszty będące swoistego rodzaju przejawem „tarcia” systemu społeczno-gospodarczego, które określił mianem kosztów transakcyjnych. Koszty transakcyjne traktował jako nakłady związane z zawieraniem transakcji na rynku oraz procesem negocjacji, zawierania umów, egzekwowania zobowiązań i rozstrzygania sporów¹⁷. Koszty transakcyjne w przyjętej przez niego perspektywie stanowią desygnat wyznaczający granicę między opłacalnością zawierania transakcji na rynku a przeprowadzaniem ich wewnątrz określonej struktury organizacyjnej. Coase badał też zależności

¹⁵ P. DiMaggio, W. Powell, *The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*, „American Sociological Review” 1983, vol. 48(2), s. 148 i n.; A. Chrisidu-Budnik, *op. cit.*, s. 20.

¹⁶ Termin NEI do światowego obiegu naukowego wprowadził Olivier Williamson. Zob. O. Williamson, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*, Warszawa 1998, *passim*; *idem*, *Transaction Cost Economics: How it works. Where it is headed*, „The Economist” 1998, vol. 14(1), s. 23 i n.

¹⁷ R. Coase, *The nature of the firm*, „Economica” 1937, vol. 4(16), s. 386 i n.

między kosztami transakcyjnymi a dystrybucją praw własności¹⁸, dowodząc, że w przypadku braku kosztów transakcyjnych (tzw. zerowe koszty transakcyjne) alokacja zasobów jest niezależna od dystrybucji uprawnień¹⁹. Ponieważ w świecie rzeczywistym koszty transakcyjne są zawsze dodatnie, szczególną rolę Coase przypisywał instytucji prawa, która może powodować ich redukcję. Nowatorsko wyznaczona przez Coase'a funkcja prawa spowodowała, że jest on uważany za jednego z założycieli szkoły ekonomicznej analizy prawa.

Prace Coase'a w obszarze ekonomicznej analizy prawa pokazują, jak prawo może wpływać na efektywność i jak ważne jest zrozumienie interakcji między regulacjami prawnymi a zachowaniami gospodarczymi. Odpowiednie zdefiniowanie i egzekwowanie praw własności prowadzi do bardziej efektywnej alokacji zasobów, co jest przecież kluczowym zagadnieniem w analizie polityk publicznych.

Analiza problematyki kosztów transakcyjnych była kontynuowana przez Williamsona. Duży wpływ na jego prace wywarł model ograniczonej racjonalności Herberta Simona²⁰. Williamson ujmował koszty transakcyjne jako koszty handlu czy, dokładniej, koszty towarzyszące przeprowadzaniu transakcji, które należy ponieść, aby wymiana doszła do skutku. Dla Williamsona transakcja stanowiła podstawową jednostkę analizy i punkt wyjścia do porównania różnych sposobów organizowania transakcji między stronami kontraktu (*governance structures*). Źródła powstawania kosztów transakcyjnych upatrywał w niedoskonałej wiedzy stron umowy, przy czym głównym celem funkcjonowania instytucji było zapewnienie warunków dla redukcji kosztów transakcyjnych, zwłaszcza w sytuacji asymetrii informacji²¹. Prace Williamsona stanowiły istotny wkład w rozwój teorii kosztów transakcyjnych, która obecnie jest komparatywnym, interdyscyplinarnym podejściem obejmującym różne zagadnienia teorii ekonomii, prawa i zarządzania publicznego oraz nauki administracji. Rudymetarna klasyfikacja wprowadza podział kosztów transakcyjnych na: koszty poszukiwania informacji (analiza danych, redukcja niepewności); koszty

¹⁸ Prawa własności rozumiane są szeroko – nie prawniczo, ale ekonomicznie – jako możliwość swobodnego używania zasobów, podejmowania decyzji co do dobra lub usługi. Por. P. Machnikowski, *Prawne instrumenty ochrony zaufania przy zawieraniu umowy*, Wrocław 2010, s. 87.

¹⁹ R. Coase, *The problem of social cost*, „The Journal of Law and Economics” 1960, vol. 3, s. 1 i n.

²⁰ Zob. H. Simon, *Działanie administracji. Proces podejmowania decyzji w organizacjach administracyjnych*, Warszawa 1976, *passim*; J. Supernat, *Zarządzanie...*, s. 70 i n.

²¹ O., Williamson, *Ekonomiczne...*, s. 15. Zob. też, jak zagadnienie redukcji kosztów transakcyjnych i eliminowania asymetrii informacji przez prawo w obszarze relacji obywatel-administracja publiczna ujmuje J. Supernat, *Procedures for counteracting administrative information asymmetry in the Polish Administrative Code*, [w:] D. Cendrowicz, A. Chrisidu-Budnik (red.), *Asymmetric information in public administration*, Warszawa 2022, s. 171 i n.

negocjacji (reedukacja asymetrii informacji), koszty monitorowania i egzekwowania (redukcja zachowań oportunistycznych), koszty adaptacji i renegotjacji (zapewnienie elastyczności kontraktu)²².

Douglas North zajmujący się historią gospodarczą, mechanizm funkcjonowania gospodarki uzasadniał istnieniem instytucji, czyli „stworzonych przez ludzi ograniczeń strukturyzujących ludzkie zachowania”²³. Odwoływał się on do dwóch społecznych funkcji instytucji. Pierwsza, określana mianem restrykcyjnej funkcji instytucji (*restrictive function*), przejawia się w ich działaniu jako społecznie wytworzonych i zewnętrznych wobec jednostek ograniczeń. W rezultacie aktorzy muszą działać i dokonywać wyborów w ramach stabilnych warunków brzegowych, w tym sensie funkcja restrykcyjna instytucji polega na kanalizowaniu ludzkich działań, jednocześnie zapewniając poczucie bezpieczeństwa i przewidywalności²⁴. Druga, określana mianem funkcji kognitywnej (*cognitive function*), przejawia się w działaniu instytucji jako źródła informacji²⁵.

²² Współcześnie teoria kosztów transakcyjnych ma o wiele szerszy zakres i znajduje zastosowanie do analizy niemal każdej relacji, która przyjmuje postać problemu kontraktowego lub którą można tak określić. Konsekwencją tego jest obecność rozbudowanej typologii kosztów transakcyjnych, które w zależności od celu i charakteru wykonywanej analizy dzieli się m.in. na koszty: (1) jawne (*explicit costs*) i ukryte (*implicite costs*); (2) mierzalne – ilościowe i niemierzalne – jakościowe; (3) publiczne (*public/politics costs*), społeczne (*social costs*), rynkowe (*market costs*) i menedżerskie (*managerial costs*). Zob. B.D. Wood, J. Bohte, *Political transaction costs and the politics of administrative design*, „The Journal of Politics” 2004, vol. 66(1), s. 172 i n.; M. Abbas, M. Priambodo, L. Prastiwi, *Identifying production costs of Rosa sp: a transaction costs economics perspective*, IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science, <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/1302/1/012126> [dostęp: 20.07.2024].

²³ Zob. D. North, *Institutions. Institutional change and economic performance*, Cambridge 1990, s. 3. Definicja Northa stanowiła istotny przełom w definiowaniu instytucji. Przedstawiciele większości nauk społecznych instytucje rozumieli szeroko, jako formalne i nieformalne systemy reguł definiujące organizacje i zasady wyznaczające interakcje pomiędzy zróżnicowanymi uczestnikami danej zbiorowości. North natomiast zaproponował odróżnienie organizacji od instytucji, wyrażając pogląd o konieczności odróżnienia reguł gry od graczy (organizacji). Tak zaproponowana dystynkcja nie spotkała się jednak z powszechną akceptacją. Zwolennicy szerokiego ujęcia instytucji argumentowali, że np. zasady sprawiedliwości są z jednej strony przedmiotem przekonań członków zbiorowości, z drugiej natomiast urzeczywistniane są w sferze publicznej poprzez działanie konkretnych instytucji.

²⁴ D. North, *Institutions*, „The Journal of Economic Perspectives” 1991, vol. 5(1); D. Dequech, *The new institutional economics and the theory of behaviour under uncertainty*, „Journal of Economic Behavior & Organization” 2006, vol. 59; D. Acemoglu, J. Robinson, *De facto political power and institutional persistence*, „American Economic Review” 2006, vol. 96(2).

²⁵ G. Hodgson, *Economics and institutions*, Philadelphia 1988; A. Schotter, *The Economic theory of social institutions*, Cambridge 1981; J. Knight, *Social institutions and human cognition*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics” 1997, vol. 153(4), s. 693 i n.; M. Streit, U. Mummert, D. Kiwit, *Views and comments on cognition, rationality, and institutions*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics” 1997, vol. 153(4), s. 688 i n.; E. Petracca, S. Gallagher, *Economic cognitive institutions*, „Journal of Institutional Economics” 2020, vol. 16, s. 747 i n.

Funkcja kognitywna instytucji odślania się w ich celowości. Celem instytucji jest zapewnienie względnej spójności wzorców i zachowań aktorów społecznych. Instytucje dystrybuują upowszechnione sposoby działania, które determinują sposób postrzegania rzeczywistości społeczno-gospodarczej przez członków konkretnej społeczności. Wyrażna obecność celowościowego aspektu funkcji kognitywnej instytucji powoduje, iż bywa ona także określana mianem funkcji teleologicznej²⁶. Teleologiczna funkcja instytucji polega – zdaniem Northa – na redukcji niepewności w procesach decyzyjnych. Instytucje wskazują aktorom określone sposoby zachowania oraz sposoby, w jakich percypują otaczającą ich rzeczywistość społeczną, tworząc tym samym względną przewidywalność zasad postępowania w toku interakcji społecznych. Zasygnalizowane dwie funkcje – restrykcyjna i kognitywna – odgrywają w społeczeństwie rolę integracyjną, tworząc względnie spójne i trwałe sytuacyjne ustosunkowanie aktorów wobec rzeczywistości. Rola integracyjna instytucji polega na tym, że jest ona swego rodzaju podstawą, na której mogą się konstituować działania kolektywne i kolektywna tożsamość. Jednostki, działając w określonym otoczeniu instytucjonalnym, przyjmują zgeneralizowany i charakterystyczny dla danej zbiorowości sposób odnoszenia się do tych czy innych aspektów świata społecznego²⁷. Integracyjna rola instytucji w społeczeństwie, na którą składa się zestaw założeń i wartości, wpływa na to, jakiego rodzaju decyzje podejmują aktorzy w obliczu konkretnych zdarzeń i tym samym determinuje dynamikę ich działań i osiągane przez nich wyniki²⁸. W pracach Northa instytucje konstituują: instytucje formalne (normy prawne zawarte w przepisach) oraz instytucje nieformalne (normy społeczne zakorzenione w danej społeczności, np. zaufanie, normy wzajemności). North dowodził, że rozwój gospodarczy w historii świata nie stanowi wyłącznie konsekwencji postępu technologicznego i akumulacji kapitału, lecz jest także rezultatem społecznej ewolucji rozumianej jako zmiana w strukturze instytucjonalnej nakładającej na aktorów określone ograniczenia i generującej bodźce do podejmowania pożądaných działań²⁹. Instytucje postrzegał znacznie szerzej niż tylko jako koszty transakcyjne i prawa własności. Duże znaczenie przypisywał sposobom myślenia ludzi, uwarunko-

²⁶ D. Dequech, *op. cit.*, s. 117.

²⁷ Integracyjna rola instytucji w społeczeństwie była także silnie akcentowana przez przedstawiciela europejskiego instytucjonalizmu Émile'a Durkheima, który dowodził, że instytucje stanowią określoną perspektywę poznawczą pozwalającą wyjaśnić nie tylko funkcjonowanie zbiorowości ludzkich, lecz także stabilność struktur społecznych oraz mechanizmy ich reprodukcji w czasie. É. Durkheim, *Sociology and the social sciences*, [w:] M. Traugott (red., przeł.), *Emile Durkheim on institutional analysis*, Chicago 1978, s. 83.

²⁸ Zob. D.C. North, *Institutions. Institutional change...*, s. 118.

²⁹ Por. S. Czech, *Od konfliktu do kooperacji*, Warszawa 2019, s. 58.

waniom kulturowym, ideom, religii, które wraz z czynnikami politycznymi, legislacją, historią uruchamiają zależność ewolucji społeczeństwa od tzw. ścieżki zależności (*path-dependency*), której opuszczenie jest niezwykle trudne³⁰. Wysokie koszty transakcyjne czy źle zdefiniowane i chronione prawa własności są nie tylko skutkiem asymetrii informacji, ale mogą właśnie wynikać z dziedzictwa historii, zaszczości kulturowych, czyli w rzeczy samej ze ścieżki zależności.

Jednymi z najbardziej interesujących i inspirujących, z punktu widzenia problemów ścieżki zależności i prowadzenia polityk publicznych, badań mających swoje źródło w NEI są analizy innej laureatki Nagrody Nobla z ekonomii Elinor Ostrom. Jej badania nad tradycyjnymi społecznościami, którym udało się rozwiązać problem ograniczonych współdzielonych zasobów, umożliwiły dokładną analizę roli uwarunkowań kulturowo-instytucjonalnych oraz wyciąganie konkretnych wniosków dla projektowania instytucji. Ostrom udowodniła, że tradycyjne rozwiązania oparte na dychotomii państwo *versus* rynek mogą być skutecznie zastąpione lokalnymi rozwiązaniami instytucjonalnymi opartymi na współdziałaniu, samoorganizacji i projektowaniu adekwatnych instytucji³¹.

We współczesnych naukach politycznych jedną z najbardziej nowatorskich prac jest publikacja *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki* Jamesa Marcha i Johana Olsena, którzy uważani są za inicjatorów nurtu neoinstytucjonalnego w tej dyscyplinie naukowej³². Prowadząc polemikę z redukcjonistycznymi teoriami polityki (skupiającej się na strukturach władzy publicznej), przedstawili argumenty przemawiające za potrzebą instytucjonalnej analizy stabilności i zmian w polityce oraz zainicjowania badań nad rzeczywistymi zachowaniami aktorów publicznych, którzy funkcjonują w obszarze konfliktu oczekiwań róż-

³⁰ Koncepcja ścieżki zależności eksponuje fakt, że wydarzenia lub decyzje z przeszłości mogą ograniczać późniejsze wydarzenia lub decyzje i tym samym wyróżnia status instytucji (formalnych i nieformalnych), które w pewnych warunkach mogą stanowić bariery dla zmian oraz rozwoju. W tym kontekście analiza instytucjonalna obejmuje transdyscyplinarne badania nad uzależnieniem decyzji od przeszłych doświadczeń, bowiem np. ewolucja działalności gospodarczej, reformy emerytalne, rozwój terytorialny, zmiany demograficzne, transformacja energetyczna stanowią wypadkową wcześniejszych decyzji, tzn. przyczyny i skutki wcześniejszych wyborów politycznych ujawniają się w długim przedziale czasu (w tym sensie posiadają wymiar strategiczny). Zob. np. W. Arthur, *Increasing returns and path dependence in the economy*, Michigan 1994; J. Sydow, G. Schreyögg, J. Koch, *Organizational path dependence: opening the black box*, „Academy of Management Review” 2009, vol. 34(4), s. 689 i n.; A. Moore *et al.*, *Toward an Integrative Framework for Local Development Path Analysis*, „Ecology and Society” 2018, vol. 23(2), s. 10 i n.; A. Eitan, M.P. Hekkert, *Locked in transition? Towards a conceptualization of path-dependence lock-ins in the renewable energy landscape*, „Energy Research & Social Science” 2023, vol. 106, s. 1 i n.

³¹ Zob. E. Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, przeł. Z. Wiankowska-Ładyka, Warszawa 2013, *passim*.

³² J. March, J. Olsen, *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, przeł. D. Sielski, Warszawa 2005.

nych interesariuszy i walki o alokację zróżnicowanych zasobów. Kładąc nacisk na uczenie się administracji i politykę publiczną, zastosowali nowe sposoby analizy polityki, osadzając ją w kontekście analizy instytucjonalnej³³. Uwypuklił fakt, że polityka publiczna jest zorganizowana wokół konstruowania i interpretowania znaczenia tego, co Franciszek Longchamps kilkadziesiąt lat wcześniej określił mianem zjawiska administracyjnego³⁴. Procesy polityczne i administracyjne zakorzenione są w określonej rzeczywistości społecznej, kulturowej i gospodarczej. Obraz rzeczywistości jest zatem zawsze konstruowany w konkretnym kontekście instytucjonalnym³⁵. Prace Marcha i Olsena stworzyły podwaliny dla rozwoju wariantu neoinstytucjonalizmu dyskursywnego (*discursive institutionalism*) analizującego proces instytucjonalizacji idei (np. norm, wartości, przekonań) w polityce. W tym wariacie instytucjonalizmu szczególne znaczenie przypisuje się: (1) interakcjom społecznym i komunikacji pomiędzy aktorami takimi jak politycy, biurokraci, grupy interesu, społeczeństwo obywatelskie; (2) zmianie instytucjonalnej w obszarze idei i dyskursów, które mogą być impulsem do przeprowadzenia reform politycznych lub zmieniać zasady funkcjonowania zastanych instytucji; (3) kontekstowi kulturowemu, historycznemu i społecznemu, w ramach których idee i dyskurs rozwijają się³⁶.

Zakończenie

Neoinstytucjonalizm stanowi interdyscyplinarny nurt badań angażujący przedstawicieli wielu dyscyplin naukowych. Przedstawiony powyżej – wynikający z ograniczeń formalnych artykułu – wysoce syntetyczny i hasłowy przegląd obszaru badawczego neoinstytucjonalizmu nie jest oczywiście wystarczający. Pozwala jednak na sformułowanie kilku wniosków. Po pierwsze, neoinstytucjonalizm jest wewnętrznie zróżnicowany. W ramach poszczególnych dyscyplin dzieli się na różne szkoły i ich odmiany, w których instytucje stanowią podstawową kategorię analityczną, ale różnią się co do samej ich definicji. Po drugie, wskazać można element wspólny badania zjawisk społecznych, politycznych,

³³ *Eidem, Elaborating the "New Institutionalism"*, [w:] R.A. Rhodes, S.A. Binder, B.A. Rockman (red.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford 2006, s. 3 i n.

³⁴ Zob. F. Longchamps, *op. cit.*, s. 92 i n.; J.G. March, J.P. Olsen, *Instytucje...*, s. 197.

³⁵ J. March, J. Olsen, *Instytucje...*, s. 53 i n.

³⁶ V. Schmidt, *Taking ideas and discourse seriously: Explaining change through discursive institutionalism as the fourth "new institutionalism"*, „European Political Science Review” 2010, vol. 2(1), s. 1 i n.; *idem, Discursive institutionalism: understanding policy in context*, [w:] F. Fischer, A. Durnová, M. Orsini (red.), *Handbook of critical political context*, Massachusetts 2015, s. 171 i n.

gospodarczych – jest nim instytucjonalna analiza ram działania aktorów. Instytucje (bez względu na to, jak są definiowane) kanalizują, ograniczają, uprawomocniają i legitymizują określone działania przyjmujące często, zwłaszcza w administracji publicznej, postać forsowania zmian o różnym zakresie i natężeniu. Po trzecie, teorie neoinstytucjonalne eksponują znaczenie instytucji nieformalnych, które nie tylko – podobnie jak regulacje prawne – mogą obniżyć koszty transakcyjne, lecz także stanowić barierę dla skutecznego przeprowadzania zmian społecznych, politycznych, gospodarczych. Po czwarte, aplikacja podstawowych założeń neoinstytucjonalizmu pozwala dostrzec i zrozumieć nieefektywność niektórych procesów nakierowanych na realizację celów i zadań administracji publicznej.

CZĘŚĆ TRZECIA

Spotkania prawa administracyjnego z prawem konstytucyjnym

Konstytucjonalizacja stosowania prawa administracyjnego – refleksje o spotkaniu prawa administracyjnego z prawem konstytucyjnym

Pasja badawcza i odwaga nieszablonowego myślenia, naukowa oryginalność, a nawet ekscentryczność Profesora Jerzego Supernata modyfikują dotychczasowe utarte schematy myślenia, wyznaczając całkiem nowe perspektywy badawcze. Jedną z takich niekonwencjonalnych iluminacji w naukowych rozważaniach o prawie administracyjnym jest zaproponowane przez J. Supernata spojrzenie na prawo administracyjne jako miejsce spotkań¹. Ta nowa, pobudzająca intelektualnie perspektywa, pozwala dostrzec wiele nieanalizowanych dotychczas aspektów prawa administracyjnego, rewidując i rozwijając dotychczasowe doktrynalne jego postrzeganie. Zainspirowane w ten sposób nowe refleksje, idee i wnioski pozwalają precyzyjniej opisać jego cechy, uściślać specyfikę tej gałęzi prawa i stojące przed nią wyzwania.

1. Konstytucjonalizacja prawa administracyjnego jako źródło „nieśmiertelności” (ciągłości i trwałości) administracji

Intrygująca perspektywa badawcza postrzegania prawa administracyjnego jako miejsca spotkań kreuje obraz prawa administracyjnego jako miejsca spotkań m.in. z prawem konstytucyjnym, tj. miejsca, w którym cały czas od-

* Dr hab., prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego, ORCID: [0000-0001-8460-8272](https://orcid.org/0000-0001-8460-8272).

¹ Por. referat J. Supernata wygłoszony w Krakowie w trakcie IX Krakowsko-Wrocławskiego Spotkania Naukowego Administratywistów w 2018 r. nt. *Pogranicze prawa administracyjnego*, w którym prawo administracyjne ujęte zostało jako miejsce spotkań wielu różnych dyscyplin, podmiotów, zasad i reguł, metod i języków, spotkań pokojowych i zawsze otwartych, o którym potem szerzej pisał J. Supernat, *Pogranicze prawa administracyjnego na przykładzie spotkania prawa administracyjnego z prawem konstytucyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego. IX Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2019, s. 99–112.

bywa się proces tzw. konstytucjonalizacji, rozumianej jako absorpcja do prawa administracyjnego konstytucyjnych zasad oraz chronionych nimi wartości. Tak rozumiane pojęcie konstytucjonalizacji odróżniam od konstytucjonalizowania w znaczeniu obejmowania regulacją konstytucyjną nowych zagadnień przez wprowadzanie do Konstytucji nowych przepisów. Przyjmuję też, mając świadomość wciąż nierozstrzygniętej w doktrynie dyskusji na temat pojęcia konstytucyjnych zasad prawa², że zasady konstytucyjne to te normy-zasady, które wyrażają wartości najwyższe, stanowiące aksjologiczne podstawy konstytucji.

Państwo będące „sztucznym człowiekiem przeznaczonym do ochrony człowieka naturalnego” jest – jak pisał T. Hobbes – „bogiem śmiertelnym”³, gdyż posiada wprawdzie władzę nad ludźmi, mając „potęgę i autorytet”, ale jest tworzone przez ludzi i oparte na ich woli, przez co nie jest trwałe, może pojawiać się i znikać. Administracja jest natomiast rdzeniem kształtującym każde państwo, stanowiąc jego nieodłączną część⁴, zawsze bowiem tam, gdzie jest państwo, jest system administracyjny i odwrotnie – istnienie systemu administracyjnego prowadzi do powstania państwa⁵. Administrację publiczną cechuje instytucjonalna ciągłość. Systemy polityczne mogą upadać, rządy na skutek zmian politycznych mogą się zmieniać, ale struktury administracyjne zazwyczaj pozostają i kontynuują swe funkcje pomimo tych zmian. Można zatem powiedzieć, że wszechobecność, trwałość i ciągłość administracji publicznej powodują, że administracja jest „bogiem nieśmiertelnym”.

Najczęściej wskazuje się, że ta „nieśmiertelność”, w znaczeniu instytucjonalnej ciągłości administracji, wynika z profesjonalizmu kadr – wysokiej klasy urzęd-

² Por. m.in. M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] J. Trzcinski (red.), *Charakter i struktura norm Konstytucji*, Warszawa 1997, s. 68 i n.; P. Tuleja, *Zasady konstytucyjne*, [w:] P. Sarniecki (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997, s. 11–17; M. Kordeła, *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, R. 68, z. 1, s. 39–54; por. też M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 6–13.

³ T. Hobbes, *Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, przekł. C. Znamierowski, Warszawa 1954, s. 25–28 (część druga: *O państwie*, rozdział XVII: *O przyczynach powstania państwa, o jego powstaniu i definicji*). Do tej koncepcji Hobbesa nawiązuje m.in. G. Biaggini, *Legal Conceptions of Statehood*, [w:] A. von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese (red.), *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, vol. I. *The Administrative State*, Oxford 2017, s. 557, cytowany przez J. Supernat [w:] D. Dąbek, J. Supernat, *The Administrative State in Poland before and after the European Union Accession*, „Hrvatska i komparativna javna uprava” 2020, vol. 20, no. 1, s. 29–56.

⁴ Por. w kontekście funkcji i organizacji D. Dąbek, J. Supernat, *op. cit.*, s. 31 i n.

⁵ Zwraca na to uwagę S. Cassese, *The Administrative State in Europe*, [w:] A. von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese (red.), *op. cit.*, s. 58.

ników sprawujących swe funkcje niezależnie od zmian społecznych czy politycznych dla zapewnienia stabilności wykonywania zadań publicznych. Wydaje się jednak, że trwałość i ciągłość administracji są skutkiem przede wszystkim wytyczenia jej działań podstawami i ramami trwałych i niezmiennych zasad i wartości. Niezależnie bowiem od zmian politycznych, społecznych czy technologicznych, zmian rządów i systemów politycznych, zmian procedur i regulacji materialnoprawnych, działalność administracji powinna pozostawać wierna utrwalonemu kanonowi aksjologicznemu. We współczesnych państwach demokratycznych ten trwały kanon aksjologiczny uzewnętrzniający (zwerbalizowany) jest w konstytucjach. Na tych aksjologicznych fundamentach opierają się podstawy ustrojowe państwa i to w nich zakotwiczona jest treść interesu publicznego, która wymaga każdorazowo odkodowania przez organy administracji w celu prawidłowej jego realizacji w danym czasie i w danych warunkach. Zasady konstytucyjne stanowią więc „drogowskaz i stały punkt odniesienia dla wszystkich władz i organów państwa w realizacji ich wszelkich zadań, powinności i obowiązków”⁶.

Konstytucjonalizacja prawa administracyjnego stanowi zatem podstawę „nieśmiertelności” administracji, ciągłości i aksjologicznej stabilności jej działalności. Równocześnie wytycza ona administracji nieprzekraczalną granicę tej działalności, gdyż „boska” moc (wszechmoc) administracji ograniczona jest kanonem zasad konstytucyjnych, wyznaczających administracji nie tylko fundament, ale jednocześnie nieprzekraczalne granice działania.

2. Pojęcie konstytucjonalizacji stosowania prawa administracyjnego

Miejsce, w którym prawo administracyjne spotyka się z prawem konstytucyjnym, to miejsce spotkania tego prawa z zasadami i wartościami konstytucyjnymi. Trwające nieustannie w prawie administracyjnym zjawisko konstytucjonalizacji („przenikania” do niego konstytucyjnych zasad) najczęściej jest dostrzegane i analizowane z perspektywy stanowienia prawa administracyjnego, prowadząc – choć nie bez wątpliwości – do kwalifikowania prawa administracyjnego jako odrębnej gałęzi prawa⁷.

⁶ J. Galster *et al.*, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1994, s. 65.

⁷ Por. rozważania o spotkaniu prawa administracyjnego z prawem konstytucyjnym w aspekcie integralności zewnętrznej i wewnętrznej prawa administracyjnego, J. Człowiekowska, *Prawo administracyjne a prawo konstytucyjne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Warszawa 2019, s. 185 i n. Por. też wskazywany przez J. Supernatę [za:] L. Heuschling, *The Complex Relationship Between Administrative and Constitutional Law*,

Konstytucjonalizacja obejmuje jednak również etap stosowania prawa administracyjnego i przejawia się w szczególności we wpływaniu konstytucyjnych norm-zasad na treść aktu stosowania prawa w wyniku interpretacji prokonstytucyjnej, w zgodzie z Konstytucją lub w formie współstosowania Konstytucji, a także – incydentalnie – jako podstawy „wyeliminowania” niższego hierarchicznie elementu systemu normatywnego w ramach zastosowania reguły kolizyjnej *lex superior derogat legi inferiori*⁸, a nawet wyjątkowo – w przypadku konstytucyjnych norm-reguł – jako samodzielnej podstawy rozstrzygnięcia, bezpośrednio kształtującej treść aktu stosowania prawa. Tak rozumiana konstytucjonalizacja polega zatem na stosowaniu przez podmioty stosujące prawo administracyjne konstytucyjnych norm-zasad, a także wyjątkowo konstytucyjnych norm-reguł. Jest ona konieczna do zapewnienia praworządności i legalności działań administracji publicznej, a więc zgodności z wymogami demokratycznego państwa prawnego, stanowiąc niezbędną gwarancję prawidłowej ochrony praw i wolności jednostek.

Oczywiście tak rozumiana konstytucjonalizacja nie następuje automatycznie, lecz wymaga aktywności ze strony podmiotów stosujących prawo. Uwaga doktryny w tym zakresie skupia się na sądach⁹, podkreślając bowiem znaczenie konstytucyjnych zasad i wartości oraz przyznaną sądom pozycję prawną, w tym zwłaszcza niezawisłość, wskazuje się na ich różnorodne możliwości konstytucjonalizacji, zarówno poprzez prokonstytucyjną wykładnię, jak i odmowę zastosowania w danej sprawie przepisu niezgodnego z Konstytucją. Dostrzeżenia i podkreślenia wymaga jednak, że w tym dynamicznym procesie konstytucjonalizacji powinny aktywnie uczestniczyć nie tylko sądy, ale również organy administracyjne.

[w:] A. von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese (red.), *op. cit.*, s. 529 i 532, „wpływ pionowy odgórny”, czyli normatywny wpływ konstytucji na prawo zwyczajne, tzn. podkonstytucyjne, J. Supernat, *Po granicze prawa...*, przypis 20, s. 106.

⁸ Tę możliwość dopuszcza np. M. Jaśkowska, *Skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dla procesu stosowania prawa wobec zasady bezpośredniego stosowania konstytucji*, [w:] I. Niżnik-Dobosz et al. (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 278–279, ale np. S. Wronkowska podkreśla wynikające z dopuszczalności odmowy przez organy stosujące prawo zastosowania aktu normatywnego sprzecznego z konstytucją niebezpieczeństwo dla systemu prawa i kwestionuje uznanie stosowania reguł kolizyjnych za bezpośrednie stosowanie konstytucji, *eadem*, *W sprawie bezpośredniego stosowania konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10, s. 19.

⁹ Por. np. M. Gutowski, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji w orzecznictwie sądowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, R. 80, z. 1, s. 93–109 oraz *idem*, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w praktyce sądowej*, „Studia Prawnicze” 2022, nr 2, s. 75–105; M. Masternak-Kubiak, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji przez sądy administracyjne*, „Studia Prawnicze” 2022, nr 2, s. 133–161.

3. Wymagany i dopuszczalny zakres konstytucjonalizacji stosowania prawa administracyjnego przez organy administracyjne

Działanie organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa oznacza przede wszystkim działanie zgodne z Konstytucją (legalność konstytucyjną), a w razie wątpliwości co do tej zgodności – z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego¹⁰. Truizmem jest więc stwierdzenie, że organy administracyjne muszą działać z poszanowaniem zasad i wartości określonych w Konstytucji, a naruszenie tych zasad może być przedmiotem kontroli przez sądy administracyjne, które rzeczywiście odgrywają kluczową, ale nie wyłączną rolę w egzekwowaniu konstytucyjności działań administracyjnych.

Posługiwanie się przez podmiot stosujący prawo konstytucyjnymi normami-zasadami jako instrumentami służącymi odkodowywaniu z przepisów prawa innych norm, a potem prawidłowe stosowanie tych norm (a więc stosowanie norm-zasad) należy do kompetencji nie tylko sądów, ale i organów administracyjnych. Także zatem organy administracyjne mają prawo i nierozdzielnie związany z tym obowiązek konstytucjonalizacji. Wynikającym z mechanizmu konstytucjonalizacji prawa administracyjnego obowiązkiem organów administracji jest wymóg zapewnienia w procesie stosowania prawa każdorazowo interpretacji, a niejednokrotnie w konsekwencji także i adaptacji przepisów prawa administracyjnego w świetle zasad i wartości konstytucyjnych. Konieczne jest przy tym zachowanie stałej czujności w procesie stosowania prawa, by zarówno z powodu bierności w korzystaniu z tego mechanizmu, jak i z powodu bezrefleksyjnego automatyzmu w jego wykorzystywaniu nie doprowadzić do naruszenia prawa pomimo formalnej (ale nie materialnej) zgodności działania administracji z prawem.

Pozycja prawna organów administracyjnych jako organów stosowania prawa i wynikające z zasad praworządności i legalności ich związanie prawnymi podstawami działania wywołują oczywiste, ale trudne pytanie o dopuszczalne granice tak rozumianej konstytucjonalizacji prawa administracyjnego na etapie stosowania przez nie prawa administracyjnego.

Obserwacja współczesnej praktyki działania organów administracyjnych prowadzi do wniosku, że ten niekwestionowany wymóg poszanowania przez administrację zasad konstytucyjnych kształtujących zakres praw i wolności

¹⁰ Por. m.in. K. Działocha, *Pojęcie wykonywania orzeczeń TK*, [w:] K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Wykonywanie orzeczeń TK w praktyce konstytucyjnej organów państwa*, Warszawa 2013, s. 22.

jednostki jest realizowany przez organy administracyjne w sposób nadmiernie ograniczony. Administracja ma bowiem tendencję do rozumienia zasad praworządności i legalności zbyt wąsko. Wymóg działania „na podstawie i w granicach prawa” jest przez nią najczęściej rozumiany jedynie jako wymóg dostosowania się do litery prawa, nawet jeśli sama ma wątpliwość co do jej zgodności z konstytucyjnymi zasadami i wartościami. W procesie stosowania prawa nie utożsamia się zazwyczaj tych wątpliwości z „nielegalnością” prawa i nie wysnuwa z tego dalszych wniosków o konieczności każdorazowego zapewnienia w procesie stosowania prawa prymatu zasad i wartości konstytucyjnych. Zakorzeniony w świadomości urzędników stosujących prawo administracyjne jest pogląd, że tylko sądom administracyjnym wolno rozważać kwestie konstytucyjności określonych rozwiązań prawnych zawartych w ustawach lub podstawowych źródłach prawa, uprawnień takich nie mają natomiast organy administracyjne – usytuowane w pionie władzy wykonawczej i zobowiązane do stosowania prawa uchwalonego przez władzę ustawodawczą.

Najczęściej w praktyce jest zatem tak, że organy administracyjne, działając na zasadzie „ślepych bagnetów”, stosują przepisy prawa administracyjnego, wydając na ich podstawie decyzje nawet wówczas, gdy mają wątpliwości co do ich zgodności z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi, np. z zasadą proporcjonalności, równości, wolności itp., wychodząc z założenia, że skorygować to będzie mógł sąd administracyjny. Uważa się, że dopiero po uchylającym taką decyzję administracyjną orzeczeniu sądu, którego ocena prawna w danej sprawie będzie wiążąca na podstawie art. 153 lub art. 190 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹¹, organy administracyjne zostają upoważnione do bezpośredniego zastosowania Konstytucji w takim zakresie, w jakim wskazała na to sąd.

Taki pogląd organów administracyjnych nie jest prawidłowy. Organy administracji mają nie tylko prawo, ale i obowiązek konstytucjonalizacji. W praktyce polegać ona będzie najczęściej na dokonywaniu prokonstytucyjnej wykładni stosowanych przepisów oraz uwzględnianiu skutków orzecznictwa sądu konstytucyjnego dla stosowania prawa administracyjnego.

Jeżeli stosowane przepisy nie dają się pogodzić z Konstytucją, organy administracji mają obowiązek prokonstytucyjnej wykładni prawa. Podkreśla to Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego ma pierwszoplanowe znaczenie i szeroki zakres, jej konsekwencją jest m.in. przewidziana w art. 7 Konstytucji zasada praworządności, będącą „jądrem zasady państwa prawnego”, a w sytuacji gdy

¹¹ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935, dalej jako p.p.s.a.

przepisy prawa są niejasne lub wzajemnie sprzeczne, organy administracji powinny je interpretować w sposób zgodny z Konstytucją, gdyż niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie przez Trybunał niezgodności z Konstytucją tylko wówczas, gdy niejasność jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków wykładni prawa, w szczególności uwzględniając znaczenie zasady demokratycznego państwa prawnego i ochrony praw nabytych¹².

Także Naczelny Sąd Administracyjny dostrzega i akceptuje ten ciężący na organach wymóg, podkreślając, że sąd ma kompetencję do dokonywania procesu wykładniczego obejmującego również wykładnię prokonstytucyjną, gdyż z treści art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i art. 174 pkt 1 p.p.s.a. wynika upoważnienie sądów administracyjnych obydwu instancji m.in. do weryfikacji poprawności stosowania w sprawie przez organy norm prawa materialnego, a więc do weryfikacji dokonywanej wykładni tego prawa¹³. W orzecznictwie NSA podkreśla się, że nawet jednoznacznie ustalone językowe znaczenie tekstu nie jest bezwzględną granicą wykładni, do przekroczenia tego sensu upoważnia bowiem dostatecznie silne uzasadnienie. Za dopuszczalne uzasadnienie uznano zaś m.in. sytuację, gdy wykładnia językowa prowadzi do sprzeczności z fundamentalnymi wartościami konstytucyjnymi¹⁴. Dopuszczalnymi dla organów formami konstytucjonalizacji jest zatem interpretacja prokonstytucyjna, w zgodzie z Konstytucją lub w formie współstosowania Konstytucji.

Co więcej, w orzecznictwie NSA wskazuje się również, że ponieważ organy administracyjne związane są bezpośrednio Konstytucją, mają obowiązek odmówić stosowania przepisów prawa, które pozostają w stwierdzonej przez Trybunał Konstytucyjny sprzeczności z ustawą zasadniczą. Taki pogląd wyrażony został na przykład na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego uznającego za niezgodny z art. 2 Konstytucji RP przepis art. 156 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.) w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji upłynęło dużo czasu, a była ona podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy. W sytuacji zatem gdy na dzień rozstrzygania sprawy przez organy administracji ustawodawca nie wykonał tego orzeczenia Trybunału, utrzymując tym samym niezgodny z Konstytucją RP stan pominięcia prawodawczego, sprowadzający się do braku wyznaczenia ram czasowych dla do-

¹² Wyrok TK z dnia 12 maja 2015 r., P 46/13 (Dz. U. z 2015 r. poz. 702); wyrok TK z dnia 12 maja 2008 r., K 50/05.

¹³ Por. m.in. wyrok NSA z dnia 20 października 2023 r., III OSK 5470/21.

¹⁴ Por. uzasadnienie uchwały NSA z dnia 14 listopada 2022 r., I OPS 2/22.

magania się stwierdzenia nieważności decyzji w oparciu o art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. – za obowiązek zarówno organów, jak i sądów uznano konieczność jego uwzględnienia i na jego podstawie zrekonstruowania normy prawnej o treści zgodnej z Konstytucją RP. Wykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego jest obowiązkiem wszystkich organów władzy publicznej, a nie tylko ustawodawcy. Jeśli ustawodawca tego obowiązku nie realizuje, to ciężar wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego przenosi się na sądy i inne organy stosujące prawo. Sytuacja prawna jednostki, która była adresatem niekonstytucyjnej regulacji, nie może być uzależniona od woli i sprawności parlamentu w wykonaniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Konieczne jest zatem odkodowywanie normy w jej brzmieniu konstytucyjnym, gdyż niedopuszczalne jest niewykonywanie wyroków TK do momentu uchwalenia przez ustawodawcę brakującej części regulacji¹⁵. W zakresie stosowania prawa wyrok Trybunału Konstytucyjnego odnosi także skutek retroaktywny, wpływając na ocenę prawną stanów faktycznych powstałych w okresie poprzedzającym wejście w życie orzeczenia Trybunału¹⁶.

Powstaje jednak pytanie, czy organom administracyjnym przysługuje taka kompetencja do odmowy zastosowania niekonstytucyjnego przepisu także wówczas, gdy stan niekonstytucyjności nie został stwierdzony przez Trybunał Konstytucyjny.

Przeważający w doktrynie i orzecznictwie jest pogląd akceptujący taką kompetencję sądów administracyjnych w odniesieniu do aktów podustawowych. Na przykład w niedawno rozstrzyganych przez NSA sprawach dotyczących kar za naruszenia tzw. nakazów lub zakazów „covidowych” wydawanych na podstawie rozporządzeń wykonawczych do ustawy o zapobieganiu oraz

¹⁵ Por. m.in. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., II OSK 694/17; z dnia 21 czerwca 2023 r., III OSK 3262/21, Lex nr 3589388; z dnia 24 stycznia 2024 r., II OSK 1046/21. W odniesieniu do NSA obowiązek uwzględniania z urzędu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane zaskarżone orzeczenie, nawet jeśli niekonstytucyjny przepis nie został wskazany w podstawach kasacyjnych, został podkreślony w uchwale NSA z dnia 7 grudnia 2009 r., I OPS 9/09. Niejednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych wobec zakresowych orzeczeń TK odraczających moment utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów ilustrują np. wyroki NSA dotyczące szczepień ochronnych z dnia: 5 września 2023 r., II GSK 1620/22; z dnia 19 marca 2024 r., II GSK 27/21 i z dnia 24 września 2024 r., II GSK 841/24 oraz z dnia 18 grudnia 2023 r., II GSK 1709/23.

¹⁶ Por. np. w odniesieniu do wyroku TK z dnia 30 października 2018 r., K 7/15 – wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2024 r., III OSK 1647/22. Por. też uchwałę składu 7 sędziów NSA z dnia 28 czerwca 2010 r., II GPS 1/10 dotyczącą art. 190 ust. 4 Konstytucji regulującego podmiotowe, konstytucyjne prawo do ponownego rozpatrzenia danej sprawy na podstawie stanu prawnego ukształtowanego w następstwie orzeczenia Trybunału.

zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi¹⁷ ostatecznie przyjęto, że przepisy tych rozporządzeń nie mogły współstanowić materialnoprawnej podstawy do nałożenia kar pieniężnych za naruszenie ustanowionych w nich zakazów z powodu niezgodności z Konstytucją tych rozporządzeń wynikającej z braku spełniającego wymogi przewidziane w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP szczegółowego upoważnienia ustawowego do ich wydania¹⁸. Takie stanowisko uznające kompetencję do odmowy zastosowania przez sąd przepisu podustawowego sprzecznego z Konstytucją jest przeważające, choć nadal nie w pełni jednolite.

Sądy administracyjne w procesie konstytucjonalizacji posuwają się jednak niekiedy jeszcze dalej, a mianowicie uznają, że w sytuacji gdy przepis ustawy jest niezgodny z Konstytucją i sąd jest przekonany o sprzeczności z Konstytucją danego przepisu, nie ma obowiązku kierowania pytania do Trybunału Konstytucyjnego, ale sam odmawia jego zastosowania, stosując bezpośrednio przepis Konstytucji. Taki pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny na przykład w sytuacji, gdy decyzja odwoławcza organu administracji została wydana po wejściu w życie zmiany przepisu zawierającej nowe rozwiązania mniej korzystne dla strony postępowania. Sąd uznał, że w takim przypadku trzeba wziąć pod uwagę fundamentalną zasadę demokratycznego państwa prawnego, jaką jest zasada niedziałania prawa wstecz oraz wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadę równości. Według NSA przyjęcie odmiennego poglądu naruszałoby Konstytucję, która jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1), a jej przepisy stosuje się bezpośrednio (art. 8 ust. 2). NSA uznał zatem, że sądy są uprawnione do niestosowania ustaw sprzecznych z Konstytucją¹⁹. Na tle regulacji dotyczącej stawek w podatku akcyzowym podkreślono natomiast, że sędzia sądu administracyjnego może, w konkretnej i indywidualnej sprawie, odstąpić od stosowania przepisu ustawy podatkowej, który uznaje za spreczny z Konstytucją, oraz pominąć akt podustawowy spreczny z Konstytucją i ustawą, gdyż „W demokratycznym państwie prawnym, jakim jest Rzeczpospolita Polska, niedopuszczalne jest, by *lex falsa lex est* (złe prawo było prawem)”²⁰.

Pozycja ustrojowa organów administracji, związanych nie tylko prawem powszechnie obowiązującym, ale też prawem wewnętrznym, w tym uwarunkowaniami politycznymi i względami zależności organizacyjnej (tzw. kierowniczego modelu stosowania prawa) oraz brak możliwości zadawania pytań prawnych

¹⁷ Ustawa z 5 grudnia 2008 r. (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 ze zm.).

¹⁸ Por. np. wyrok NSA z dnia 8 lutego 2022 r., II GSK 2737/21.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 9 października 1998 r., SA 1246/98, oraz powołany w nim wyrok SN z dnia 26 maja 1998 r., III SW 1/98; także wyrok NSA z dnia 12 maja 1995 r., II SA 699/95; por. też uchwałę NSA z dnia 12 października 1998 r., OPS 5/98.

²⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 lutego 2002 r., I SA/Po 461/01.

Trybunałowi Konstytucyjnemu, sprawiają, że jest to pozycja inna niż sądów administracyjnych, które są niezawisłe, a więc związane tylko Konstytucją i ustawami, co oznacza, że w procesie sądowoadministracyjnej kontroli mogą odmówić w danej sprawie zastosowania prawa podustawowego. Ta różnica w pozycji ustrojowej i zakresie kompetencji pomiędzy organami administracyjnymi i sądami nie pozbawia jednak organów administracyjnych nie tylko prawa do stosowania konstytucyjnych zasad poprzez dokonywanie odpowiedniej prokonstytucyjnej wykładni prowadzącej do skorygowania w procesie stosowania prawa takiego jego rozumienia, które prowadziłoby do naruszenia Konstytucji, ale także możliwości stosowania w procesie wykładni reguły kolizyjnej *lex superior* dla usunięcia niezgodności z Konstytucją. Jest to nie tylko prawo, ale wręcz obowiązek administracji. Aktywne uczestniczenie organów administracji w procesie konstytucjonalizacji jest bowiem niezbędnym warunkiem spełnienia wymogu praworządności.

Wbrew utrwalonemu schematowi myślenia organów administracyjnych ograniczenia organów administracyjnych w dopuszczalnym zakresie stosowania Konstytucji nie są więc aż tak duże, jak to w praktyce przyjmują same organy. Organy administracji mają obowiązek każdorazowo dokonywać prokonstytucyjnej wykładni prawa, na podstawie i w granicach którego działają w taki sposób, by stosując prawo, nie doprowadzić do naruszenia Konstytucji, i od tej zasady nie wolno im odstąpić. *Omnia sunt interpretanda*, bo nie ma prawa przed wykładnią. Każdorazowo stosując prawo administracyjne, czyli podejmując indywidualne i władcze wobec jednostek rozstrzygnięcia administracyjne, organy administracji zobowiązane są do dokonania wykładni stosowanych przepisów prawa administracyjnego i w konsekwencji takiego ich zastosowania, aby pozostać w zgodzie z Konstytucją. W przypadku wątpliwości interpretacyjnych powinny wybierać takie rozwiązanie, które najlepiej realizuje konstytucyjne zasady i wartości. W razie zaś braku innej możliwości – powinny zastosować regułę derywacyjną *lex superior*. Nie można też *a priori* wykluczyć możliwości bezpośredniego zastosowania przez organy konstytucyjnych norm-reguł, które stanowiłyby samodzielną podstawę rozstrzygnięcia w przypadku braku regulacji ustawowych.

Uznanie powyższych form konstytucjonalizacji stosowania prawa administracyjnego przez organy administracyjne za dopuszczalne (i obowiązkowe) jest konieczne z tego powodu, że organy administracji są bezwzględnie związane prawem, to znaczy nie tyle jego literalnym brzmieniem, co duchem prawa, czyli zawartymi w nim zasadami i wartościami. Zasady zaś i wartości konstytucyjne mają rangę najwyższą i nie mogą być w procesie stosowania prawa pominięte. Oczywiście istnieje obawa, że dopuszczenie także innych niż sądy organów

stosujących prawo do możliwości odmowy zastosowania aktu normatywnego sprzecznego z konstytucją stanowi istotne niebezpieczeństwo dla systemu prawa, moim zdaniem jednak wobec objęcia władczych zewnętrznych działań administracji sądową kontrolą, wydaje się ona nie stanowić takiego ryzyka, które przewyższałoby (lub choćby równoważyło) zagrożenie dla systemu prawa wywołane rezygnacją przez organ z konstytucjonalizacji w takich przypadkach.

4. Przykłady wadliwej konstytucjonalizacji stosowania prawa administracyjnego

Pomimo ciężącego na organach administracyjnych obowiązku konstytucjonalizacji prawa administracyjnego w toku jego stosowania wskazać można wiele przykładów, w których organy administracyjne nie realizują go w sposób prawidłowy. Dlatego liczne są orzeczenia sądów stawiające organom administracyjnym taki zarzut i nakazujące w ponownie prowadzonym postępowaniu uwzględnienie przy stosowaniu prawa konstytucyjnych zasad i wartości. Organ administracyjny nie może bowiem powołać się na niekonstytucyjny przepis, lecz powinien stosować go zgodnie z Konstytucją lub – jeśli nie jest to możliwe – stosować bezpośrednio przepisy Konstytucji.

Jako przykład wskazać można podkreślany w sprawach dotyczących świadczeń pielęgnacyjnych wymóg odstąpienia przez organ od jasnych rezultatów wykładni językowej na rzecz takiego sposobu rozumienia wykładanego przepisu, które koreluje z efektami stosowania dyrektyw wykładni systemowej oraz celowościowej i funkcjonalnej wymaganymi dla realizacji konstytucyjnych zasad równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), obowiązku udzielania szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP) i osobom niepełnosprawnym (art. 69 Konstytucji RP). Wskazuje się mianowicie, że zgodnie z wyrażoną w art. 8 ust. 2 Konstytucji RP zasadą bezpośredniego stosowania jej przepisów rzeczą organów władzy publicznej jest dokonywanie prokonstytucyjnej wykładni pozwalającej na realizację konstytucyjnych zasad²¹. Z kolei w sprawach obowiązkowych szczepień ochronnych podkreśla się wymóg wykładni w sposób umożliwiający realizację podstawowych wartości zapisanych w Konstytucji RP, tj. konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia oraz ochrony interesu publicznego poprzez

²¹ Por. wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2020 r., I OSK 254/20, a także m.in. wyrok NSA z dnia 9 maja 2024 r., I OSK 1463/23.

zwalczanie chorób epidemicznych oraz zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 1 i 4 Konstytucji RP)²². W odniesieniu do przepisów dotyczących decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wymagana jest wykładnia w sposób zapewniający ochronę dwóch najistotniejszych dla tych przypadków konstytucyjnych wartości: prawa własności, w które ingerencja państwa powinna być ograniczona do tego, co jest niezbędne dla interesu publicznego i nie może stanowić ingerencji nadmiernej (art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 3 Konstytucji RP), oraz ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju (art. 5 i art. 74 Konstytucji RP)²³. Rola organów administracyjnych w procesie konstytucjonalizacji prawa administracyjnego podkreślana jest także na przykład w kontekście wymogu wykładni przepisów dotyczących gospodarki odpadami w sposób umożliwiający realizację konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP)²⁴, przepisów dotyczących gospodarki nieruchomościami w zakresie wywłaszczania nieruchomości w sposób dopuszczający wywłaszczenie, tylko gdy jest to absolutnie konieczne i za słusznym odszkodowaniem, tj. zapewniający uwzględnienie konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności (art. 21 Konstytucji RP)²⁵, przepisów dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej w sposób zapewniający uwzględnienie konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej (art. 20 i art. 22 Konstytucji RP)²⁶, przepisów podatkowych w sposób uniemożliwiający retroaktywne stosowanie przepisów podatkowych niekorzystnych dla podatników, tj. w sposób zapewniający zgodność z konstytucyjną zasadą ochrony praw dobrze nabytych (art. 2 Konstytucji RP)²⁷ i wielu innych. Podkreślany jest też wymóg prokonstytucyjnej wykładni przepisów dotyczących zakresu kognicji sądu administracyjnego. Wskazuje się mianowicie, że powstające wątpliwości co do dopuszczalności zaskarżenia do sądu administracyjnego określonego aktu lub czynności nie powinny być rozstrzygane na niekorzyść wnoszącego skargę, gdyż tylko taki sposób wykładni pozostaje w zgodzie z zawartą w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP zasadą prawa do sądu²⁸. Umożliwienie stronie obrony i dochodzenia swoich praw w postępowaniu sądowym w zakresie wynikającym z tego przepisu jest nadrzędną wartością konstytucyjną, natomiast w klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) zawiera się zasada ochrony zaufa-

²² Wyrok NSA z dnia 19 marca 2024 r., II GSK 27/21.

²³ Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 marca 2024 r., II SA/Wr 697/23.

²⁴ Por. np. wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2023 r., I OSK 640/22.

²⁵ Por. np. wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2024 r., I OSK 1210/20.

²⁶ Por. np. wyrok NSA z dnia 8 lutego 2022 r., II GSK 1684/18.

²⁷ Por. np. wyrok NSA z dnia 5 lipca 2024 r., II FSK 1897/23.

²⁸ Uchwała NSA z dnia 7 grudnia 1998 r., I FPS 18/98.

nia obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, w tym przeświadczenia obywatela, że sądy powinny w taki sposób prowadzić postępowanie, aby zapewnić jednostce efektywną ochronę sądową jej konstytucyjnych praw i wolności, w szczególności w relacji z organami administracji publicznej²⁹. Z analogicznych powodów zakwestionowano pogląd organu o braku prawa właścicieli nieruchomości sąsiednich wniosku o wszczęcie postępowania legalizacyjnego lub naprawczego samowolnych robót budowlanych z tej tylko przyczyny, że przepis ustawy Prawo budowlane stanowi o wszczynaniu takich postępowań z urzędu. Nakazano organom interpretować ten przepis, pomimo jego literalnego brzmienia, zgodnie z zasadami konstytucyjnymi, a więc biorąc pod uwagę kontekst systemowy i funkcjonalny uwzględniający zasadę równego traktowania przez władze publiczne, której elementem jest zasada równej dla wszystkich ochrony własności (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) oraz konieczność ochrony praw osób trzecich będącej jedną z podstaw wprowadzenia ustawowych ograniczeń praw inwestora (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP)³⁰.

We wszystkich tych przykładowo wymienionych przypadkach sąd zarzucił organom naruszenie prawa administracyjnego polegające na niedokonaniu prawidłowej w świetle Konstytucji RP wykładni stosowanych przepisów prawa administracyjnego. W tych sprawach zatem organy administracyjne nie należycie wypełniły ciążący na nich, wynikający z konstytucjonalizacji stosowania prawa administracyjnego, obowiązek każdorazowej prokonstytucyjnej wykładni prawa administracyjnego. Prokonstytucyjna wykładnia bywa trudna do zastosowania w praktyce, zwłaszcza w przypadkach, gdy interpretowane przepisy są niejednoznaczne, a ich prawidłowa wykładnia oznacza uwzględnienie wielu różnych zasad konstytucyjnych. Konieczne jest bowiem wówczas dokonanie procesów interpretacyjnych i ocennych, a następnie odpowiednie wyważenie wymagających „współzastosowania” zasad i wartości, by doprowadzić do rozstrzygnięcia zgodnego z prawem. Wymaga to od organów administracyjnych nie tylko wiedzy prawniczej, ale i umiejętności czerpania z praktyki orzeczniczej sądu konstytucyjnego i sądów administracyjnych. Z kolei praktyczna trudność w bezpośrednim zastosowaniu konstytucyjnej normy-reguły wynika z tego, że normy konstytucyjne mają bardzo ogólny charakter, co niemal uniemożliwia ich bezpośrednie stosowanie w sprawie administracyjnej. Trudności te nie mogą jednak powodować rezygnacji przez organy stosujące prawo administracyjne z korzystania z mechanizmów konstytucjonalizacji prawa administracyjnego.

²⁹ Postanowienie NSA z dnia 9 sierpnia 2024 r., I FSK 2366/23.

³⁰ Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2024 r., II OSK 409/23.

Na marginesie warto odnotować, że tendencja unikania odwoływania się do Konstytucji i ograniczania się wyłącznie do „biernego” stosowania ustaw jest niestety dostrzegalna nie tylko w praktyce organów administracyjnych, ale także w orzecznictwie sądów administracyjnych. Kwestionując bezpośrednie powoływanie się stron na regulacje konstytucyjne (w kontekście wniosku o zbadanie, czy art. 136 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³¹ jest zgodny z art. 32 ust. 1 oraz art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji RP), stwierdzono na przykład, że „przepisy Konstytucji RP są przepisami o charakterze wyjątkowo ogólnym i stanowią wzorzec dla oceny wszystkich aktów prawnych obowiązujących w Polsce. Wśród przepisów tych wyróżniają się zwłaszcza przepisy, mające rangę zasad konstytucyjnych. Jedną z tych zasad jest zasada nadrzędności Konstytucji RP, która wyraża się w tym, iż organy państwa są obowiązane do uszczegółowiania przepisów konstytucyjnych w aktach niższego rzędu oraz że akty te nie będą sprzeczne z Konstytucją. Z tych powodów niezasadne było [...] odwoływanie się w zarzutach kasacyjnych do art 32 ust. 1 oraz art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji RP”³².

5. Potrzeba zwiększenia aktywności w konstytucjonalizacji stosowania prawa administracyjnego

Wskazane przykłady ilustrują skłonność organów administracyjnych (ale i niekiedy także sądów administracyjnych) do ignorowania wątpliwości konstytucyjnych, prowadzącą w konsekwencji do naruszenia podstawowych zasad i wartości chronionych Konstytucją. Oczywiście nie jest tak, że organy administracyjne są całkowicie bierne w stosowaniu Konstytucji, ich aktywność jest jednak niewystarczająca.

Niewystarczająca aktywność organów administracyjnych w stosowaniu zasad konstytucyjnych wynika moim zdaniem przede wszystkim z błędnego rozumienia zasady praworządności i legalności, utożsamianej nie tyle ze związaniem organów prawem, co literą prawa. Niezbędne jest zatem zwiększenie świadomości organów stosujących prawo administracyjne, że podstawę prawną upoważniającą i jednocześnie zobowiązującą te podmioty do zwiększenia aktywności w zakresie konstytucjonalizacji w toku stosowania prawa administracyjnego stanowi w pierwszej kolejności fundamentalna w naszym systemie prawnym zasada prymatu Konstytucji i jej bezpośredniego stosowania (art. 8

³¹ Tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.

³² Wyrok NSA z dnia 9 lipca 2024 r., I OSK 480/23.

Konstytucji RP). Oznacza ona bowiem, że skoro Konstytucja jest prawem najwyższym, to muszą być z nią zgodne wszystkie inne akty, zarówno stanowienia, jak i stosowania prawa.

Łączy się z nią nierozzerwalnie zasada domniemania konstytucyjności, którą jednak należy rozumieć nie tylko jako uznawanie wszystkich przepisów stanowionych przez organy prawodawcze jako zgodnych z Konstytucją, ale także jako wymóg unikania w procesie stosowania prawa takiego interpretowania przepisów, które prowadziłyby do sprzeczności z Konstytucją.

Różnica w pozycji ustrojowo-kompetencyjnej sądów administracyjnych i organów administracyjnych nie ogranicza organów administracyjnych w procesie konstytucjonalizacji prawa administracyjnego tak bardzo, jak to się powszechnie przyjmuje. Potrzebne jest zatem zwiększenie świadomości urzędników rozstrzygających sprawy administracyjne, że nie tylko mają oni prawo każdorazowego uwzględnienia w procesie stosowania prawa administracyjnego tych prokonstytucyjnych mechanizmów, ale że ciąży na nich taki obowiązek.

6. Podsumowanie

Konstytucjonalizacja stosowania prawa administracyjnego ma na celu ochronę gwarantowanych przez Konstytucję praw i wolności jednostek, jest zatem oddanym w ręce administracji narzędziem niezbędnym do zapewnienia prawidłowej realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego. Ma ona bowiem kluczowe znaczenie dla zapewnienia ochrony publicznoprawnego statusu jednostek na najwyższym możliwym poziomie, zwiększając legitymizację działań administracyjnych oraz stabilność i przewidywalność systemu prawnego.

Dzięki tym mechanizmom administracja działa jako strażnik zasad konstytucyjnych, zapewniając poszanowanie praw jednostek, proporcjonalność, równość, transparentność, odpowiedzialność i inne wartości, które w demokratycznym państwie prawnym zawsze powinny znaleźć należytą ochronę w procesie stosowania prawa. Uświadomienie organom administracji prawnych podstaw upoważniających i jednocześnie zobowiązujących je do prawidłowej aktywności w tym procesie stanowi warunek skutecznego budowania zaufania obywateli do organów państwa i zapewnienia sprawiedliwości działania jego organów.

Konstytucjonalizacja administracyjnoprawnej reglamentacji wolności i praw jednostki – wybrane aspekty

1. Uwagi wprowadzające

Nie ulega wątpliwości, że wartości, standardy, zasady wyrażone w Konstytucji RP¹ mają charakter uniwersalny i stanowią podłoże aksjologiczne całego porządku prawnego w państwie, w tym prawa administracyjnego². Wartości konstytucyjne nie mogą stanowić jedynie deklaracji politycznej, lecz muszą być urzeczywistniane w ustawodawstwie zwykłym, legislacji administracyjnej i w aktach stosowania prawa. Dotyczy to także wartości wyrażonych w preambule, które mimo różnej oceny jej charakteru normatywnego mają znaczenie dla interpretacji i stosowania nie tylko Konstytucji, ale także prawa administracyjnego³. Takie konsekwencje implikują miejsce Konstytucji RP w systemie źródeł prawa oraz zasada jej bezpośredniego stosowania (chyba że sama stanowi inaczej), która odnosi się do wszystkich organów władzy publicznej, w tym organów administracji publicznej. Miejsce Konstytucji RP w hierarchii źródeł prawa oraz specyfika jej postanowień przesądza zatem o fundamentalnym znaczeniu tego aktu normatywnego w systemie prawa i aksjologii tego systemu

* Dr hab., prof. Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, ORCID: [0000-0003-4344-9417](https://orcid.org/0000-0003-4344-9417).

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

² Zob. E. Forstthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Allgemeiner Teil*, München–Berlin 1951, s. 103; H. Hofmann, *Rechtsquellen und Rechtsnormen*, [w:] H. Hofmann, J. Gerke, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Stuttgart 2010, s. 49; A. Kahl, K. Weber, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 2011, s. 81 i n.; B.-Ch. Funk, *Einführung in das österreichische Verfassungsrecht*, Graz 2003, s. 197 i n. Na odniesienia konstytucyjne na gruncie prawa planowania przestrzennego zwraca uwagę np. G. Lienbacher, *Raumordnungsrecht*, [w:] G. Lienbacher (Hrsg.), *Besonders Verwaltungsrecht*, Wien 2010, s. 439 i n.

³ M.E. Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989–2007*, Lublin 2009; S. Lewandowski, *Charakter normatywny preambuły*, „*Studia Iuridica*” 1998, nr 36, s. 113 i n.; P. Ruczkowski, *Preambuła w przepisach materialnego prawa administracyjnego*, [w:] G. Łaszczyca (red.), *Stosowanie prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Matana*, Warszawa 2024, s. 805 i n.

oraz poszczególnych gałęzi prawa, w tym prawa administracyjnego. Niewątpliwie to przede wszystkim na gruncie reglamentacji wolności i praw jednostki spotyka się prawo konstytucyjne z prawem administracyjnym.

Konieczne jest także zwrócenie uwagi na dyrektywalny (normatywny) charakter konstytucyjnych zasad prawa. W tym przypadku mówimy o zasadach prawa w ujęciu normatywnym; nie są to więc jedynie prakseologiczne bądź inne niewiążące prawnie postulaty, chociaż tego typu zasady też się wyróżnia⁴. Warto też podkreślić, że prawo administracyjne jako skonkretyzowane prawo konstytucyjne w sferze wolności i praw jednostki powinno urzeczywistniać funkcje gwarancyjne postanowień Konstytucji RP. Jak trafnie zauważa A. Błaś, „idzie tu o funkcje ochronne, jakie prawo administracyjne winno pełnić, gdy dochodzi do zetknięcia władzy administracyjnej ze sferą osobistą jednostki”⁵.

W opracowaniu podejmuję się identyfikacji i analizy tych wartości konstytucyjnych, które powinny znaleźć swój wyraz w przepisach prawa administracyjnego, ingerujących bądź stanowiących podstawę do takiej ingerencji w sferę wolności i praw jednostki i innych podmiotów administrowanych, oraz które powinny stanowić prawne determinanty aktów stosowania prawa. Na wybranych przykładach próbuję także udzielić odpowiedzi na pytanie, czy reglamentacja administracyjnoprawna wolności i praw jednostki oraz przyjmowane w tym obszarze konstrukcje prawne odpowiadają konstytucyjnemu założeniu o obiektywnej i wolnościowej ich naturze oraz ich konstytucyjnym determinantom.

Z uwagi na ograniczoną objętość niniejszego opracowania autor skupi się tylko na analizach odnoszących się do wybranych regulacji administracyjnego prawa osobowego oraz administracyjnego prawa rzeczowego, a ściślej konstrukcji reglamentacji wolności i praw jednostki w tych obszarach regulacji administracyjnoprawnej. Ze względu na szczególne i nie zawsze tożsame reguły reglamentacji administracyjnoprawnej wolności i praw jednostki, zdaniem autora, odrębnej analizy wymagają formy (modele) regulacji w obszarze administracyjnego prawa osobowego oraz administracyjnego prawa rzeczowego, np. prawa planowania przestrzennego, prawa budowlanego czy też prawa ochrony środowiska.

Wspomniane odmienne formy reglamentacji wolności i praw jednostki są podyktowane specyfiką regulowanych normatywnie stosunków społecznych oraz różną skalą zagrożeń, chociażby dla takich wartości i dóbr, jak: życie i zdro-

⁴ Zob. J. Supernat, *Odesłania do zasad prakseologicznych w prawie administracyjnym*, Wrocław 1984.

⁵ A. Błaś, *Zetknięcie władzy administracyjnej ze sferą osobistą człowieka – nowe problemy*, [w:] A. Błaś, J. Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014, s. 47.

wie ludzi, mienie, porządek, spokój, bezpieczeństwo publiczne, interes publiczny, które chcemy chronić.

Należy także pamiętać, że obiektywny charakter konstytucyjnych wolności i praw jednostki determinuje nie tylko odpowiedni dobór metod, sposobów i form ich reglamentacji ustawowej, lecz także legislację administracyjną oraz indywidualne akty stosowania prawa. Kompetencja prawotwórcza oraz ustawowa kompetencja administracyjna, upoważniające do tworzenia prawa przez administrację oraz do wydawania indywidualnych aktów stosowania prawa, które zgodnie z zasadą legalności stanowią podstawy tego typu działań administracji, nie mogą być pojmowane rozszerzająco i muszą być ściśle powiązane z konstytucyjnymi determinantami ingerencji w sferę prawną podmiotu administrowanego.

2. Konstytucyjna natura wolności i praw jednostki jako determinanta reglamentacji administracyjnoprawnej

Jak wspomniano, wartości konstytucyjne mają charakter uniwersalny i stanowią podłoże aksjologiczne i fundament całego porządku prawnego w państwie, w tym prawa administracyjnego. Jako takie muszą być urzeczywistniane w ustawodawstwie zwykłym i w aktach stosowania prawa, a co za tym idzie – wiązać podmioty tworzące i stosujące prawo. Zadekretowane w preambule Konstytucji RP powinności zagwarantowania praw obywatelskich, a także sprawności i rzetelności w działaniu instytucji publicznych, należy odnieść do całego spektrum działań administracji w sferze wolności i praw obywatelskich.

Na szczególną uwagę niewątpliwie zasługuje treść art. 30 Konstytucji RP, zgodnie z którym przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw jednostki. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Z kolei z art. 31 ust. 1 i 2 wynika, że wolność człowieka podlega ochronie prawnej i że każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. A zatem prawo pozytywne, w tym Konstytucja RP, wolności i praw podstawowych nie kreuje, gdyż ich źródłem jest zakorzeniona w prawie naturalnym godność człowieka, natomiast je gwarantuje, a co za tym idzie, prawo administracyjne powinno zapewniać każdemu możliwość korzystania z wolności i praw, chroniąc jednostkę przed nadmierną ingerencją w tę sferę ze strony władz publicznych i innych podmiotów prawa. Podzielając w tej kwestii pogląd TK⁶, należy stwierdzić, że wolność jednostki nie może być

⁶ Wyrok TK z dnia 18 stycznia 2006 r., K 21/05, OTK-A 2006, nr 1, poz. 4; wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001, K 11/00, OTK 2001, nr 3, poz. 54.

przekształcona w prawo, którego realizacja może być reglamentowana w sposób naruszający jej istotę. Warto także dodać, że samo ograniczenie ingerencji w sferę wolności i praw jednostki ze strony organów władzy publicznej nie jest wystarczające, gdyż Konstytucja RP nakłada na te organy obowiązek pozytywnych działań, które zapewnią realną, czyli rzeczywistą, a nie jedynie potencjalną, możliwość korzystania z konstytucyjnych wolności i praw.

Pisząc o obiektywnym charakterze określonych wartości czy dóbr, warto przypomnieć słowa M. Zubika, który podkreśla, że „w demokratycznym procesie stanowienia prawa i potem funkcjonowania wiążących norm postępowania, kreujących porządek społeczny i ekonomiczny, nie chodzi zatem o proste odtwarzanie reguł wypracowanych już w systemach religijnych, moralnych itp., lecz o wskazanie racjonalnego uzasadnienia natury, treści, kryteriów ustalania wagi oraz hierarchii wartości uznanych w sferze publicznej, czyli o aksjologię systemu społecznego kreowanego przez umowę społeczną. Przyjmując dostępność dla ludzkiego poznania obiektywnej miary bytów, można przypisać im pewną wartość – dodatnią, indyferentną lub ujemną. Istnieje pewna pula koniecznych i pożądaných dóbr, potrzebnych dla ukształtowania i utrzymania właściwego porządku politycznego, społecznego i ekonomicznego. Wspólnota nie kształtuje ich obiektywnego sensu, bo jako byty istnieją obiektywnie. W danym czasie i przestrzeni wspólnota może jednak pewne dobra dostrzegać i poprawnie oceniać albo nie. Tutaj styka się sfera niedostępna dla działalności politycznej – istnienie obiektywnego porządku dóbr i relacji między nimi – z tym co dostępne jest dla wspólnoty politycznej – poprawne rozpoznanie (przypisanie wartości), uznanie albo gwałcenie dóbr. Obu tych sfer nie należy zacierać (co dostępne jest dla działania publicznego) ani nie przeciwstawiać ich sobie (nadmiernie nie prowadzić do rozejścia się obiektywnego porządku rzeczy z działaniami władczymi w ramach wspólnoty politycznej). Wspólnota polityczna nie ma wpływu na tak rozumiane byty realne, ale ma wpływ na reakcję prawną na nie”⁷.

Wolności i prawa gwarantowane przez Konstytucję RP można w różny sposób klasyfikować, przy czym na łamach niniejszego opracowania nie ma miejsca na szczegółową analizę tej kwestii, zwłaszcza że stanowi ona przedmiot licznych opracowań monograficznych, prac zbiorowych i artykułów naukowych; można jedynie zwrócić uwagę, że w ogólności Konstytucja RP dokonuje podziału wolności i praw jednostki na:

- wolności i prawa osobiste,
- wolności i prawa polityczne,
- wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne.

⁷ M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2022, s. 32–33.

Wspomniane wolności i prawa znajdują swoje rozwinięcie przede wszystkim w przepisach prawa administracyjnego, które w różny sposób i w różnej formie je reglamentują. Jest to zrozumiałe, gdyż wolności i prawa jednostki nie mogą być postrzegane w kategoriach absolutnych i muszą podlegać mniej bądź dalej idącym ograniczeniom, chociażby z uwagi na wolności i prawa innych osób, w myśl powiedzenia, że „granicą mojej wolności jest wolność drugiego człowieka”⁸. Zasadne jest więc pytanie stawiane w literaturze od dawna o granice wolności jednostki⁹. To prawo, w tym przede wszystkim akty normatywne znajdujące się na szczycie hierarchii źródeł prawa z Konstytucją na czele, powinny zawierać kryteria określające granice stosowania norm prawa administracyjnego.

Obiektywny charakter konstytucyjnych wolności i praw jednostki ma decydujący wpływ na ich naturę i zdaniem autora niniejszego opracowania to powinno przede wszystkim determinować sposób (formę, metodę) ich administracyjnoprawnej reglamentacji. Wśród dodatkowych konstytucyjnych determinant ingerencji w sferę prawną człowieka i obywatela warto wymienić zasady: praworządności, sprawiedliwości, równości wobec prawa, adekwatności środka do celu, subsydiarności, a także określoności regulacji normatywnej.

Niewątpliwie kluczowe konstytucyjne determinanty administracyjnoprawnej reglamentacji wolności i praw jednostki wynikają z treści art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Nie jest to jedyna regulacja o podobnej treści, gdyż chociażby z art. 64 ust. 3 wynika, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Jak widzimy, ingerencja w sferę uprawnień właścicielskich może odbywać się tylko w drodze ustawy albo aktem co najmniej równorzędnym i tylko w zakresie niezbędnym dla ochrony innych wartości i dóbr podlegających konstytucyjnej ochronie.

Analizując kluczowe konstytucyjne determinanty reglamentacji administracyjnoprawnej wolności i praw jednostki, nie można pominąć art. 37 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej

⁸ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, Warszawa 1976, s. 57.

⁹ K. Wieczorek, *Wolność – przywilej czy powinność?*, „Czasopismo PAN”, s. 51 i n., <https://publikacje.pan.pl/Content/117422/PDF/Wieczorek.pdf> [dostęp: 05.04.2024].

Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji. Wyjątki od tej zasady, odnoszące się do cudzoziemców, określa ustawa. Ustrojodawca zrównuje więc co do zasady w sferze korzystania z wolności i praw jednostki obywateli polskich i cudzoziemców. Stwarza jednak możliwość odstąpienia od tej zasady, ale tylko poprzez stosowną regulację ustawową, czyli nie może to nastąpić aktem niższego rzędu.

Biorąc powyższe pod uwagę, warto więc w kolejnych akapitach przyjrzeć się szczegółowym rozwiązaniom ustawowym, wprowadzającym różne formy reglamentacji administracyjnoprawnej wolności i praw jednostki. Analizując te przepisy, z pewnością dostrzeżemy cały wachlarz różnych sposobów i form reglamentacji, co powinno pozwolić odpowiedzieć na podstawowe pytanie badawcze, które zostało sformułowane w uwagach wprowadzających do niniejszego opracowania, a mianowicie, czy odpowiadają one wspomnianej konstytucyjnej naturze wolności i praw jednostki.

3. Formy i sposoby reglamentacji administracyjnoprawnej wybranych wolności i praw jednostki w obszarze administracyjnego prawa osobowego i administracyjnego prawa rzeczowego

Z uwagi na ograniczoną objętość opracowania nie jest możliwa analiza reglamentacji administracyjnoprawnej wszystkich wolności i praw jednostki w kontekście konstytucyjnym, więc – bez pretensji do wyczerpania tematu – przyjrzymy się tylko niektórym regulacjom z obszaru administracyjnego prawa osobowego i administracyjnego prawa rzeczowego. Nie bez przyczyny należy rozpocząć analizę od regulacji tzw. osobowego prawa administracyjnego, gdyż w tym przypadku chodzi o dział prawa administracyjnego obejmujący te przepisy, które bezpośrednio, tj. w sposób szczególny, odnoszą się do sfery wolności i praw jednostki; w tym przypadku prawa i obowiązki *explicite* wiążą się z człowiekiem, a w pewnych przypadkach ze statusem obywatela, cudzoziemca, bezpaństwowca.

Zacznijmy od reglamentacji wolności zgromadzeń, którą gwarantuje Konstytucja RP w art. 57 i która stanowi „zasadniczy element demokratycznej opinii publicznej, stwarzając możliwość wpływu na proces polityczny, umożliwiając krytykę i protest, tworząc część składową procesu demokracji bezpośredniej”¹⁰.

¹⁰ Wyrok TK z dnia 18 stycznia 2006 r., K 21/05, OTK-A 2006, nr 1, poz. 4; wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 34/99, OTK 2000, nr 5, poz. 142.

Ustawodawca stosuje różne formy reglamentacji tej wolności, łącznie z generalnym zakazem organizowania zgromadzeń, który może być uchylony w drodze zezwolenia (zgody)¹¹. W tym kontekście warto zauważyć, że kwestię reglamentacji wolności zgromadzeń można rozpatrywać odrębnie w zależności od formy korzystania z tej wolności, czyli w odniesieniu do organizatora i warunków organizowania zgromadzeń oraz z punktu widzenia „zwykłego” uczestnika zgromadzenia. Dalsze rozważania warto jednak ograniczyć do kwestii organizowania zgromadzeń, gdyż jest kluczowa z perspektywy reglamentacji administracyjnoprawnej. Podstawową konstrukcją prawną przewidzianą przez ustawodawcę jest w tym przypadku wymóg zgłoszenia zamiaru zorganizowania zgromadzenia (art. 7 ust. 1 u.p.z.), niemniej jednak w niektórych przypadkach ustawodawca wymaga uzyskania zezwolenia (zgody) w drodze decyzji administracyjnej na zorganizowanie zgromadzenia. Dotyczy to w szczególności zgromadzeń cyklicznych (art. 26a ust. 1 u.p.z.; art. 26b ust. 1 u.p.z.) czy też organizowanych na terenie Pomnika Zagłady lub jego strefy ochronnej¹². Dodatkowo warto zwrócić uwagę na wymóg posiadania przez organizatora pełnej zdolności do czynności prawnej oraz na zakaz uczestniczenia w zgromadzeniu przez osoby posiadające przy sobie broń, materiały wybuchowe, wyroby pirotechniczne oraz inne niebezpieczne materiały lub narzędzia. Wskazany wyżej cenzus pełnej zdolności do czynności prawnej oraz przewidziane ograniczenia są związane z ponoszeniem odpowiedzialności za przebieg zgromadzenia oraz z koniecznością zapewnienia pokojowego charakteru zgromadzenia.

Dalej idącą reglamentację organizowania zgromadzeń cyklicznych oraz odbywanych na obszarze Pomnika Zagłady lub jego strefy ochronnej można uzasadnić szczególnym charakterem zgromadzenia cyklicznego organizowanego regularnie i w określonych odstępach czasu, co ogranicza możliwości organizowania w tym samym miejscu i czasie innych zgromadzeń, oraz koniecznością ochrony Pomnika Zagłady i zapewnienia odpowiedniej dla tego miejsca powagi, czci i szacunku dla osób pomordowanych. Pomnik Zagłady i jego strefa ochronna należą do tzw. obszarów specjalnych (stref specjalnych), na terenie których obowiązuje szczególny reżim prawny w postaci odpowiednich nakazów, zakazów i innych ograniczeń, który służy ich ochronie i realizacji celów publicznych. Jak widzimy, wspomniany szczególny reżim prawny dotyczy także możliwości organizowania zgromadzeń.

¹¹ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1389) – dalej jako u.p.z.

¹² Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2120).

Organizowanie zgromadzeń publicznych może podlegać ograniczeniom związanym również ze stanami nadzwyczajnymi (stanem wojennym, stanem wyjątkowym, stanem klęski żywiołowej) oraz podmiotowym w przypadku zgromadzeń o charakterze politycznym, w których zasadniczo nie mogą brać udziału umundurowani funkcjonariusze czy żołnierze. Ograniczenia te są związane ze szczególnymi zagrożeniami bądź szczególnym statusem funkcjonariuszy i żołnierzy wynikającym z konieczności zapewnienia apolityczności.

Konkludując ten etap rozważań, należy przyjąć, że wymóg zgłoszenia zamiaru zorganizowania zgromadzenia odpowiada naturze prawa wolnościowego zagwarantowanego postanowieniami Konstytucji RP, natomiast dalej idące formy reglamentacji tej wolności, o których była mowa wyżej, nie powodują automatycznie naruszenia istoty tej wolności i odpowiadają zasadzie adekwatności środka do celu.

Reglamentacji administracyjnoprawnej podlega także wolność zrzeszania się. Wolność tę gwarantują przepisy Konstytucji RP przede wszystkim w art. 12 oraz art. 58. Wolność zrzeszania się obejmuje szereg różnych organizacji społecznych, w szczególności stowarzyszeń, kościołów i innych związków wyznaniowych, partii politycznych, organizacji pracodawców i pracowników, a także pozostałych zrzeszeń i dotyczy tworzenia i przynależności do zrzeszeń. Analizując przepisy regulujące tworzenie wspomnianych zrzeszeń, można pokusić się o syntetyczną uwagę, że ustawodawca jako podstawową formę reglamentacji przewiduje wymóg rejestracji, a nie zezwolenia na ich utworzenie, co odpowiada wolnościowemu charakterowi procedury tworzenia zrzeszeń. W tym kontekście warto zwrócić uwagę szczególnie na dwie formy organizacyjne ze względu na ich znaczenie, a mianowicie na stowarzyszenia oraz kościoły i inne związki wyznaniowe. Ustawa Prawo o stowarzyszeniach¹³ podkreśla już w preambule wolnościowy charakter zrzeszania się i odwołuje się do dokumentów międzynarodowych o szczególnym znaczeniu dla ochrony wolności i praw człowieka, czyli do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Nie są to oczywiście jedyne dokumenty gwarantujące wolność zrzeszania się, ale niewątpliwie można przypisać im szczególną wartość. W części artykułowanej u.p.s. odwołuje się do Konstytucji i ustawodawstwa zwykłego, co podkreśla prawnokonstytucyjny rodowód stowarzyszeń. Oczywiście z uwagi na temat opracowania nie ma w nim miejsca na szczegółową analizę ustrojową stowarzyszeń, natomiast należy przyjrzeć się syntetycznie procedurze ich tworzenia, która jest oparta na modelu wolnościowo-

¹³ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2261), dalej jako u.p.s.

wym. O takim modelu świadczy brak konieczności uzyskiwania zgody/zezwo-
lenia na utworzenie stowarzyszenia, a jedynie wymóg rejestracji w Krajowym
Rejestrze Sądowym (art. 8 ust. 1 u.p.s.). Decyzja w tej sprawie należy do właści-
wego sądu rejestrowego i opiera się na analizie statutu oraz spełnieniu przez
założycieli wymagań ustawowych.

Podobnie wolnościowy charakter ma tworzenie w Polsce kościołów i in-
nych związków wyznaniowych i jest oparte na konstytucyjnej wolności sumie-
nia i wyznania. Tworzenie kościołów i innych związków wyznaniowych jest
jednym z przejawów korzystania z tej wolności, a czym stanowi art. 53 Konsty-
tucji RP oraz art. 2 pkt 1 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania¹⁴.
Ustawa ta, podobnie jak analizowana wcześniej u.p.s., przewiduje jedynie wy-
móg rejestracji kościoła bądź innego związku wyznaniowego przez właściwego
ministra (ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości
narodowych i etnicznych). Nie ma zatem potrzeby występowania o zezwolenie
na utworzenie kościoła bądź innego związku religijnego, co potwierdza wol-
nościowy charakter prawa do tworzenia wspólnot religijnych w Polsce. W tym
miejscu warto jeszcze wspomnieć o tym, że w Polsce część kościołów ma sta-
tus prawny uregulowany odrębnymi ustawami, np. Kościół katolicki¹⁵, co nie
zmienia wolnościowego charakteru tworzenia kościołów i innych związków
wyznaniowych w oparciu o wpis do rejestru, a nie na podstawie zezwolenia
właściwego organu.

Zdecydowanie dalej idąca reglamentacja administracyjnoprawna jest spo-
tykana w administracyjnym prawie rzeczowym, gdzie sfera wolności i praw jed-
nostki jest powiązana z korzystaniem z rzeczy. W tym kontekście trzeba jednak
pamiętać o fundamentalnym znaczeniu dla administracyjnego prawa rzecz-
owego konstytucyjnej ochrony prawa własności i prawa do własności. Ocho-
ronę prawa własności czy też ochronę prawa do własności można wyprowadzić
z wielu postanowień ustawy zasadniczej (preambuła, art. 20, 21, 23, 50, 64).

W obszarze administracyjnego prawa rzeczowego szczególnie mocno
zauważalny jest konflikt wartości, a mianowicie z jednej strony przedmiotem
ochrony jest prawo własności i wynikająca z tego prawa wolność zagospoda-
rowania terenu i zabudowy zgodnie z zamierzeniem właściciela/inwestora, ale
po drugiej stronie stają: interes publiczny, dobro wspólne, ochrona środowiska,
bezpieczeństwo publiczne i inne cele publiczne, wolności i prawa innych osób.

¹⁴ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach sumienia i wyznania (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 265).

¹⁵ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1966).

Z uwagi na potrzebę ochrony wspomnianych dóbr czy wartości prawodawca przewiduje możliwość ograniczenia czy też odebrania prawa własności bądź decyduje się na daleko idącą reglamentację różnych wartości i dóbr, również w postaci konieczności uzyskania warunków zabudowy czy też pozwolenia/zezwolenia/zgody. Nie można jednak nie zauważać, że w obszarze prawa budowlanego, zwłaszcza indywidualnego budownictwa mieszkaniowego, ustawodawca poszedł w kierunku liberalizacji i zastąpienia pozwolenia na budowę zgłoszeniem. Wspomniany trend idący w kierunku liberalizacji reglamentacji procesu inwestycyjnego ma na celu ułatwienie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych.

W kontekście administracyjnego prawa rzeczowego i konfliktów aksjologicznych w obrębie tego prawa nie wolno zapominać o uchwalanych stosunkowo często tzw. specustawach¹⁶, których celem jest przyspieszenie procesu inwestycyjnego, realizacji inwestycji celu publicznego, inwestycji strategicznych i innych inwestycji o szczególnym znaczeniu państwowym, gospodarczym czy społecznym, m.in. poprzez ograniczenie uprawnień właścicielskich.

Wspomniane specustawy w wielu przypadkach w sposób daleko idący ułatwiają proces ograniczania i odbierania prawa własności, co często podaje w wątpliwość ich zgodność z postanowieniami Konstytucji RP, które chronią prawo własności i prawo do własności. Również w przypadku specustaw wprowadzane ograniczenia muszą odbywać się bez naruszania istoty prawa własności, natomiast wywłaszczenie jest dopuszczalne tylko na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem, co stanowi warunek ich konstytucyjności. Niewątpliwie motywy wprowadzania do systemu prawnego tego typu regulacji należy oceniać w świetle konstytucyjnej aksjologii. Na konieczność respektowania określonych zasad i wartości konstytucyjnych, a co za tym idzie – na brak dowolności w przyjmowaniu takich regulacji, zwracają uwagę doktryna¹⁷ i orzecznictwo sądowe¹⁸.

Warto też zauważyć, że postanowienia ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁹ określają warunki ograniczania prawa własności wraz z odebraniem tego prawa. Przepisy tej ustawy wskazują m.in. na cele publiczne, które mogą uzasadniać odebranie prawa własności bądź jej ograniczenie.

¹⁶ Zob. przykładowo: ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 311); ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 979).

¹⁷ M. Kotulski, J. Kotulska, *Ochrona środowiska w tzw. specustawach*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Specustawy inwestycyjno-budowlane*, Gdańsk 2020, s. 114.

¹⁸ Wyrok TK z dnia 19 grudnia 2012 r., K 9/12, OTK ZU 2012, nr 11A, poz. 136.

¹⁹ Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1145).

Dokonując pewnej syntezy i może również pewnego uproszczenia, należy w pierwszej kolejności podkreślić, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁰ oraz Prawa budowlanego²¹ zawierają gwarancje dla wolnościowego charakteru prawa do dysponowania nieruchomością w celu zabudowy (zob. art. 4 pr. bud.), jednocześnie przewidują szereg instrumentów planistycznych czy reglamentacyjnych, za pomocą których wolność ta (prawo wolnościowe) podlega ograniczeniom; w szczególności będą to akty planowania przestrzennego i inne dokumenty planistyczne, takie jak: plan ogólny gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzje o pozwoleniu na budowę, decyzje o pozwoleniu na użytkowanie, wymóg zgłoszenia zakończenia robót budowlanych itp. Jak się wydaje, mimo znacznego stopnia ograniczenia uprawnień właścicielskich, przepisy te i dokumenty planistyczne nie naruszają istoty konstytucyjnego prawa własności i prawa do własności, gdyż wychodzą naprzeciw potrzebie ochrony wartości, takich jak m.in. ład przestrzenny, estetyka przestrzeni, zrównoważony rozwój, w tym zrównoważone wykorzystanie zasobów naturalnych, bezpieczeństwo, wolności i prawa innych osób. Oczywiście, gdy odpowiadają przyjętym standardom konstytucyjnym i ustawowym, dotyczącym ochrony wolności i praw jednostki oraz ochrony interesu publicznego.

Pisząc o konstytucjonalizacji administracyjnego prawa rzeczowego, nie wolno zapominać o całym spektrum przepisów związanych z ochroną środowiska, ochroną przyrody czy bezpieczeństwem ekologicznym. Oczywiście jest to zagadnienie bardzo obszerne i mogłoby stanowić przedmiot co najmniej kilku opracowań monograficznych i artykułów naukowych, niemniej jednak warto zwrócić uwagę na pewne kwestie o kluczowym znaczeniu. I tak wśród podstawowych celów państwa Konstytucja RP wymienia m.in. ochronę środowiska zgodną z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz bezpieczeństwo obywateli, w tym bezpieczeństwo ekologiczne (art. 5, art. 74). Ponadto nakłada na władze publiczne obowiązek zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4).

Konkretyzacja wspomnianych wyżej postanowień Konstytucji RP przez prawo administracyjne jest przejawem urzeczywistniania funkcji gwarancyjnej państwa w dziedzinie ochrony środowiska i zapewnienia szeroko rozu-

²⁰ Ustawa z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130), dalej jako u.p.z.p.

²¹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 725), dalej jako pr. bud.

mianego bezpieczeństwa ekologicznego²². W tym kontekście warto zwrócić uwagę na różne prawne formy ochrony przyrody, gdzie zasady konstytucyjne determinują ich stosowanie. Ustawa o ochronie przyrody²³ (art. 6 ust. 1 pkt 1–10 u.o.p.) wśród prawnych form ochrony przyrody wymienia: 1) parki narodowe; 2) rezerваты przyrody; 3) parki krajobrazowe; 4) obszary chronionego krajobrazu; 5) obszary Natura 2000; 6) pomniki przyrody; 7) stanowiska dokumentacyjne; 8) użytki ekologiczne; 9) zespoły przyrodniczo-krajobrazowe; 10) ochronę gatunkową roślin, zwierząt i grzybów. Ponadto w drodze porozumienia z sąsiednimi państwami mogą być wyznaczane przygraniczne obszary cenne pod względem przyrodniczym w celu ich wspólnej ochrony (art. 6 ust. 2 u.o.p.).

Co warto podkreślić, spośród wspomnianych wyżej prawnych form ochrony przyrody wymienione w punktach 1–5 zalicza się do tzw. obszarowych prawnych form ochrony przyrody, natomiast kolejne cztery (pkt 6–9) uznaje się za tzw. obiektowe (indywidualne) formy ochrony przyrody (art. 6 ust. 1 pkt 8 i 9 u.o.p.); z kolei prawną formę ochrony przyrody wymienioną w pkt 10 traktuje się odrębnie jako ochronę gatunkową roślin, zwierząt i grzybów²⁴. Trzeba pamiętać, że wspomniane prawne formy ochrony przyrody w sposób znaczący wpływają na sferę uprawnień właścicielskich oraz innych wolności i praw jednostki. Na regulacje prawa ochrony środowiska czy ochrony przyrody należy spoglądać zarówno z punktu widzenia wymogu ochrony takich wartości, jak: środowisko, równowaga przyrodnicza, zrównoważony rozwój, jak i z perspektywy człowieka, właściciela, inwestora, czyli podmiotów zainteresowanych korzystaniem ze środowiska. Takie obustronne spojrzenie może realnie przyczynić się do godzenia interesów pozostających często w konflikcie. Można zatem przyjąć założenie, że wprowadzane ograniczenia wolności i praw jednostki uwarunkowane ochroną środowiska muszą odpowiadać wymogom konstytucyjnym dotyczącym ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw, a zwłaszcza mogą być oceniane z punktu widzenia zgodności z zasadą proporcjonalności i ważenia konkurujących ze sobą interesów, wartości i dóbr; z pewnością nie mogą one naruszać istoty wolności lub praw, w tym istoty prawa własności i uprawnień właścicielskich.

²² Szerzej na temat bezpieczeństwa ekologicznego zob. P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012.

²³ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2024 r. poz. 1478), dalej jako u.o.p.

²⁴ A. Jaworowicz-Rudolf, *Wybrane instrumenty realizacji idealnej ochrony przyrody*, [w:] P. Korzeniowski, I.M. Wieczorek (red.), *Reglamentacja korzystania ze środowiska jako funkcja administracji samorządowej*, Łódź 2018, s. 87.

Co warto podkreślić, cele związane z szeroko rozumianą ochroną środowiska, bezpieczeństwem ekologicznym stanowią przedmiot ochrony nie tylko ustawodawstwa krajowego, lecz także prawa międzynarodowego oraz prawa Unii Europejskiej, w szczególności w związku z wdrażaniem celów ochrony klimatu określanych mianem tzw. Europejskiego Zielonego Ładu²⁵. W tym przypadku nasuwa się jednak pytanie o zakres ingerencji w sferę wolności i praw jednostki w związku z potrzebą ochrony środowiska i czy w tej sytuacji nie mamy do czynienia z naruszeniem zasady proporcjonalności, czyli nakazu adekwatności środka do celu, który chcemy osiągnąć. Ochrona środowiska powinna uwzględniać dobrostan nie tylko przyrody, lecz także człowieka, który stanowi co prawda jej element, ale ma też swoje potrzeby, ambicje, dążenia, cele. Rozwój społeczny, gospodarczy czy indywidualne ambicje jednostki wymagają ciągłego ważenia interesów, o czym nie wolno ustawodawcy i podmiotom stosującym prawo zapominać. Wymusza to ważenie działań zmierzających do ochrony środowiska i zachowania jego zasobów co najmniej w nie pogorszonym stanie oraz ochrony wolności i praw jednostki (interesu indywidualnego). Nie bez przyczyny podkreśla się w literaturze wymóg racjonalności działań mających na celu kształtowanie środowiska i gospodarowanie zasobami środowiska, zgodnie z konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju, oraz konieczność racjonalnego planowania²⁶. Niewątpliwie ochrona środowiska musi odpowiadać takim wartościom, jak praworządność, celowość, rzetelność, gospodarność; z pewnością wymagania ochrony środowiska, realizowane za pomocą różnych prawnych instrumentów, nie pozwalają na uznanie bezwzględnej reguły prymatu interesu publicznego nad interesem indywidualnym²⁷. Należy także podzielić pogląd doktryny, zgodnie z którym interes publiczny nie zawsze jest przeciwieństwem interesu indywidualnego i że ochrona interesu publicznego może jednocześnie obejmować ochronę interesu np. właściciela²⁸. Jak się wydaje, z taką sytuacją możemy mieć do czynienia w sferze prawnej ochrony środowiska, przyrody, klimatu.

Ochrona cennych przyrodniczo zasobów środowiska powoduje, że korzystanie z nich często wymaga uzyskania odpowiedniego pozwolenia, które zagwarantuje gospodarowanie nimi w sposób racjonalny. Reglamentacja admi-

²⁵ Więcej na temat Europejskiego Zielonego Ładu zob. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl [dostęp: 26.04.2024].

²⁶ J. Stelmasiak, *Realizacja interesu publicznego w ochronie środowiska na przykładzie obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym*, [w:] B. Jeżyńska, E. Kruk (red.), *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Lublin 2016, s. 15.

²⁷ *Ibidem*, s. 17.

²⁸ *Ibidem*, s. 20.

nistracyjnoprawna jest w tym przypadku niezbędna z uwagi na zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej.

Nie można też zapominać, że celem regulacji prawnej jest nie tylko ochrona zasobów środowiska, ale umożliwienie korzystania z nich przez jednostkę i inne podmioty dla różnych celów zarówno niekomercyjnych, jak i poprzez ich gospodarcze wykorzystywanie. Na przykład możliwość korzystania z wód gwarantują przepisy ustawy – Prawo wodne²⁹. Zgodnie z przepisami tej ustawy zarządzanie zasobami wodnymi służy zaspokajaniu potrzeb ludności i gospodarki oraz ochronie wód i środowiska związanego z tymi zasobami. Gospodarowanie wodami prowadzi się z zachowaniem zasady racjonalnego i całościowego traktowania zasobów wód powierzchniowych i podziemnych, z uwzględnieniem ich ilości i jakości. W gospodarowaniu wodami uwzględnia się zasadę wspólnych interesów i wymaga się współdziałania administracji publicznej, użytkowników wód i przedstawicieli lokalnych społeczności w zakresie pozwalającym uzyskać maksymalne korzyści społeczne. Ponadto gospodarowanie wodami opiera się na zasadzie zwrotu kosztów usług wodnych, uwzględniających koszty środowiskowe i koszty zasobowe oraz analizę ekonomiczną. Warto także zwrócić uwagę, że gospodarowanie wodami prowadzi się w zgodzie z interesem publicznym, nie dopuszczając do wystąpienia możliwego do uniknięcia pogorszenia ekologicznych funkcji wód oraz pogorszenia stanu ekosystemów lądowych zależnych od wód.

Wspomnianym wyżej celom służy szereg instrumentów gospodarowania wodami, w tym o charakterze reglamentacyjnym, jakimi są np. zgody wodnoprawne. Muszą być one stosowane z uwzględnieniem standardów konstytucyjnych, odnoszących się do ochrony środowiska i korzystania z jego zasobów oraz regulacji określających zasady ograniczeń wolności i praw jednostki.

Konkludując, należy stwierdzić, że konstytucjonalizacja administracyjnoprawnej regulacji ochrony środowiska powinna przejawiać się w dążeniu do celu, jakim jest zrównoważony rozwój, uwzględniający zarówno wymagania prawnej ochrony środowiska, jak i dobrostan jednostki. Konstytucjonalizacja prawa administracyjnego jest również widoczna w obszarze regulacji administracyjnoprawnej dotyczącej zabytków i wymogu zagwarantowania dostępu do dóbr kultury. Niewątpliwie Konstytucja RP gwarantuje ochronę dóbr kultury oraz dostęp do dóbr kultury (preambuła; art. 6; art. 73). W art. 73 zagwarantowano *explicite* każdemu, czyli o charakterze powszechnym, wolność korzystania z dóbr kultury. Wolność ta ma charakter obiektywny, jest zakorzeniona w prawie naturalnym, a zatem korzysta z gwarancji konstytucyjnych i jej ochrona jest obowiązkiem

²⁹ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1087).

władz publicznych (art. 30 Konstytucji RP). Jest dobrem powszechnym, publicznym, jej ochrona leży w interesie publicznym, wynika z interesu ogółu³⁰. Stosownie do treści art. 6 ust. 1 ustawy zasadniczej Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. Ponadto strzeże dziedzictwa narodowego (kulturalnego, naukowego) oraz udziela pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym (art. 5 oraz art. 6 ust. 2 Konstytucji RP). W tym kontekście warto zauważyć, że już w preambule do Konstytucji RP jest mowa o kulturze zakorzenionej w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach oraz o obowiązku przekazywania przyszłym pokoleniom wszystkiego, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku naszej Ojczyzny.

Problematyka ochrony dóbr kultury jest przedmiotem regulacji w przestrzeni prawnomiędzynarodowej, a także jest obecna w różnych aktach normatywnych zaliczanych do prawa administracyjnego. Zwłaszcza warto zwrócić uwagę na ustawę o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³¹, gdzie wskazano na różne formy reglamentacji administracyjnoprawnej związanej z szeroko rozumianym gospodarowaniem rzeczami ruchomymi i nieruchomościami stanowiącymi świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową, czyli które są zabytkami. Z uznaniem za zabytek wiąże się szereg ograniczeń, m.in. w zakresie korzystania z uprawnień właścicielskich, łącznie z możliwością odebrania prawa własności, co jest podyktowane potrzebami jego ochrony w interesie publicznym, dla dobra wspólnego i przyszłych pokoleń.

Jak zasygnalizowano wyżej, Konstytucja RP gwarantuje prawo dostępu do dóbr kultury, co determinuje sposób korzystania z tych dóbr przez właścicieli i może ograniczać prawo do dysponowania nimi na zasadach wyłączności. W literaturze Stanisław Filipowicz trafnie zauważa, że kulturalnym prawem człowieka i obywatela jest „uprawnienie do korzystania ze zbiorów muzealnych i zgromadzonych w muzeach informacji”³² oraz że urzeczywistnieniem „obowiązku zapewnienia wolności dostępu do dóbr kultury jest możliwość ko-

³⁰ S. Filipowicz, *Nadzór nad muzeami prywatnymi*, [w:] A. Mezglewski (red.), *Struktury administracji publicznej: metody, ogniwa, więzi*, t. I, Rzeszów 2016, s. 156 i cytowana w tym opracowaniu literatura, np. K. Zalasieńska, *Interes indywidualny a interes publiczny – konflikt wartości w prawnej ochronie zabytków*, „Ochrona Zabytków” 2008, nr 56/2 (241), s. 83 i n.

³¹ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1292).

³² S. Filipowicz, *op. cit.*, s. 165.

rzystania przez użytkowników muzeów z zasobów muzealnych”³³. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że tak sformułowana zasada dotyczy możliwości korzystania z zasobów muzeów państwowych i samorządowych, czyli muzeów publicznych, a także z zasobów zgromadzonych w muzeach prywatnych. Podobne zasady korzystania dotyczą woluminów znajdujących się w zbiorach bibliotek publicznych czy wielu innych rzeczy publicznych służących dobru powszechnemu i realizacji celów publicznych³⁴.

4. Wnioski

Nie ulega wątpliwości, że wartości konstytucyjne mają charakter uniwersalny i stanowią podłoże aksjologiczne całego porządku prawnego w państwie, w tym wyznaczają standardy ingerencji w sferę prawną człowieka i obywatela przez prawo administracyjne. Autor zdaje sobie sprawę, że przeprowadzona analiza stanowi tylko zarys podjętej problematyki, niemniej potwierdziła ona występowanie różnych sposobów i form reglamentacji administracyjnoprawnej wolności i praw jednostki w zależności od charakteru i znaczenia regulowanych stosunków społecznych, poczynawszy od generalnego zakazu korzystania z wolności lub prawa, który może być uchylony wydanym zezwoleniem, poprzez konieczność uzyskania aktu uprawniającego, a skończywszy na wymogach rejestracji czy zgłoszenia określonej działalności (aktywności) bądź zapewnieniu powszechnej dostępności (rzeczy publiczne, dobra kultury, muzea, biblioteki itd.).

Konstytucjonalizacja form, sposobów i metod ingerencji administracyjnoprawnej w sferę wolności i praw jednostki zakłada, że musi ona odzwierciedlać założenia aksjologiczne Konstytucji RP, w tym prawnonaturalny rodowód i obiektywną naturę wolności i praw jednostki, ustawową podstawę reglamentacji, brak dyskryminacji, równość, adekwatność środków do celu oraz Subsidiarny charakter ograniczeń sfery prawnej człowieka i obywatela.

Na pytania badawcze dotyczące tego, czy reglamentacja administracyjnoprawna odpowiada wspomnianej naturze wolności i praw jednostki oraz konstytucyjnym standardom ich ograniczania, należy zasadniczo odpowiedzieć

³³ *Ibidem*.

³⁴ Problematyka rzeczy publicznej jest przedmiotem szerszej analizy w pracach np. L. Bielecki, *Koncepcja rzeczy publicznej w prawie polskim. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Kielce 2013; L. Bielecki, P. Ruczkowski, *Cmentarze jako przykład rzeczy publicznej (Friedhöfe als öffentliche Sachen)*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 4, s. 14–26; S. Detterbeck, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, München 2008, s. 338–352.

twierdząco, także w kontekście dalej idącej ingerencji w obszarze regulacji administracyjnego prawa rzeczowego, gdzie skala potencjalnych zagrożeń dla różnych wartości i dóbr, nie tylko życia i zdrowia ludzi, ale też środowiska naturalnego, ładu przestrzennego, mienia, bezpieczeństwa publicznego, jest często dużo większa.

Regulacje konstytucyjne determinują działalność właściwych organów administracji publicznej, zwłaszcza w obszarze władzy dyskrecyjnej. Ich działania polegające na reglamentacji wolności i praw jednostki nie mogą być oderwane od wartości konstytucyjnych i muszą być trwale z nimi powiązane.

Konstytucyjne prawa jednostki a administracyjne prawo procesowe

Konstytucja jako ustawa zasadnicza powinna być źródłem wszelkich praw, a jednocześnie określać kierunki i granice działań podmiotów zaangażowanych w proces legislacyjny. W polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.¹ obowiązującej od 17 października 1997 r. zostało jednostkom zagwarantowanych wiele praw, które mogą jednak być zrealizowane jedynie w oparciu o przepisy prawa administracyjnego procesowego. Wśród nich są m.in. prawo do składania skarg, wniosków czy petycji, prawo dostępu do informacji dotyczącej władzy publicznej i jej przedstawicieli, a także prawo ochrony danych osobowych. Dla podkreślenia, jak interesujące jest to zagadnienie, wystarczy wskazać, że polska procedura administracyjna w przeważającym zakresie uregulowana jest w ustawie uchwalonej w dniu 14 czerwca 1960 r.², a zatem ponad 35 lat przed przyjęciem obowiązującej obecnie Konstytucji RP. Warto uzmysłowić sobie, że przepisy procesowe, bez których niemożliwe byłoby zrealizowanie tych wymienionych powyżej konstytucyjnych praw, zostały uchwalone w zupełnie innych warunkach ustrojowych, gospodarczych, społecznych, technicznych czy nawet klimatycznych. Przy tworzeniu kodeksu z 1960 r. swoją wiedzę wykorzystywali inni prawnicy³ niż ci, którzy nadawali kształt polskiej ustawie zasadniczej z 1997 r.⁴ Członkowie powołanej zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 16 z 28 stycznia 1958 r. Komisji do opracowania projektu przepisów o postępowaniu administracyjnym oraz o rozpatrywaniu skarg i zażaleń ludności tworzyli pro-

* Dr, Społeczna Akademia Nauk w Łodzi, ORCID: [0000-0002-7151-002X](https://orcid.org/0000-0002-7151-002X).

¹ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej Konstytucja RP.

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572, dalej k.p.a.

³ Byli to m.in. S. Rozmaryn, J. Starościk, M. Jaroszyński, E. Iserzon, L. Bar, J. Litwin, W. Dawidowicz. Szerzej E. Ochendowski, *Geneza, wejście w życie i nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 579.

⁴ Zob. m.in. J. Zaleśny, *Tworzenie Konstytucji z 1997 roku. Przejaw kooperacji czy rywalizacji elit politycznych?* „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 6(143), s. 185–204. Poszczególne zagadnienia opracowywali m.in. H. Suchocka, J. Cierniewski, K.J. Działocha, St. Gebethner, J. Jaskiernia R. Mojak, P. Sarnecki, J. Trzeciński.

cedurę, zgodnie z którą postępowania miały prowadzić organy administracji państwowej w czasach, w których nie funkcjonował samorząd terytorialny nawet na jednym szczeblu⁵, a działanie organów administrujących nie było poddane choćby ograniczonej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne⁶. A jednak już od ponad 25 lat nieprzerwanie niektóre prawa polityczne i osobiste jednostki określone w art. 51, art. 54 ust. 1, art. 61 i art. 63 Konstytucji RP są realizowane dzięki regulacjom zawartym właśnie w kodeksie postępowania administracyjnego.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. stała się najdłużej w chwili obecnej obowiązującym w Polsce kodeksem, jak również jednym z najdłużej obowiązujących w państwach europejskich aktów regulujących procedurę administracyjną. Tym samym regulacja ta w najwyższym stopniu spełnia cechę trwałości mającą charakteryzować kodeksy⁷. Chociaż regulacja z 14 czerwca 1960 r. zastąpiła rozporządzenie Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym⁸, to jednak wiele instytucji zostało bezpośrednio przejętych z aktu uchwalonego w okresie 20-lecia międzywojennego. Zatem liczne rozwiązania procesowe, dzięki którym realizowane są współcześnie wspomniane konstytucyjne prawa jednostki, obowiązują w Polsce już od prawie 100 lat. Kodeks z 1960 r. stanowiący „dzieło dojrzałej rozważliwej politycznej i wysokiej kultury prawniczej”⁹ jeszcze przed uchwaleniem w 1997 r. Konstytucji RP wypełniał w znacznym stopniu standardy europejskie¹⁰. I jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji RP regulował postępowanie w sprawie skarg i wniosków. Po

⁵ Wejście w życie ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. z 1950 r. Nr 14, poz. 130) oznaczało zniesienie samorządu terytorialnego w Polsce. Reaktywowano go ustawą z dnia 8 marca 1990 r., ale wówczas jedynie na poziomie gminy. Dwie kolejne jednostki samorządu terytorialnego zaczęły w Polsce funkcjonować od 1 stycznia 1999 r. na mocy ustaw z dnia 5 czerwca 1998 r. odpowiednio o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 107) i o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 566).

⁶ Sądownictwo administracyjne reaktywowano dopiero na mocy ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 1980 r. Nr 4, poz. 8.

⁷ Kodeksowi z 1960 r. zmienianemu tylko w pierwszych dwóch dekadach XXI w. ponad 40 razy brakuje już drugiej cechy wyróżniającej kodeksy, tj. stabilności.

⁸ Dz. U. Nr 36, poz. 341 ze zm. Rozporządzenie to po II wojnie światowej nie zostało uchylone ani znowelizowane, ale *de facto* po wejściu w życie ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej oraz wspólnej uchwały Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1950 r. w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej (M.P. z 1951 r., Nr A-1, poz. 4) w praktyce odstąpiono od stosowania jego przepisów.

⁹ F. Longchamps, *Problem trwałości decyzji ostatecznej*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 12, s. 910.

¹⁰ Z. Janowicz, *Wysokie walory kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] Z. Janku *et al.* (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 676.

17 października 1997 r. kodeks postępowania administracyjnego stał się zaś dodatkowo niezbędnym składnikiem ochrony nowych praw konstytucyjnych poprzez regulacje dotyczące decyzji i możliwości jej skarżenia odnoszące się również do decyzji odmawiających udostępnienia informacji publicznej¹¹ czy decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych w sprawach administracyjnych kar pieniężnych czy postanowień tego organu o odmowie dostępu do akt bądź o nałożeniu grzywny¹². Z uwagi jednak na ograniczone ramy niniejszego opracowania analizie poddam w nim jedynie wybrane zagadnienia dotyczące regulacji procesowej skarg, wniosków i petycji.

Niektóre z wcześniej obowiązujących polskich konstytucji odnosiły się do prawa składania skarg czy petycji. W Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.¹³ na mocy art. 107 przyznano obywatelom prawo wnoszenia pojedynczo lub zbiorowo petycji do wszelkich ciał reprezentacyjnych i władz publicznych, państwowych i samorządowych. W Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.¹⁴ w art. 73 również przyznano obywatelom prawo zwracania się do wszystkich organów państwa ze skargami i zażaleniami. Jednak uregulowanie wyrażone w art. 63 Konstytucji RP jest spośród dotychczasowych norm konstytucyjnych najszersze. Zgodnie z nim „Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”.

Kolejność, z jaką w cytowanym powyżej przepisie wymieniono te odformalizowane środki prawne, nie świadczy zdaniem autorki o szczególnej roli wśród nich petycji. W przepisie tym nie użyto ani słowa „ponadto”, ani żadnego innego sugerującego chociażby, że petycja jest istotniejszym od pozostałych wymienionych w tym przepisie środków prawnych. Brzmienie analizowanej normy odczytywane jest jako jednoznaczna wola ustanowienia na poziomie ustrojowym „trzech odrębnych środków prawnych gwarantujących jednostce możliwość aktywnego udziału w rządzeniu państwem, kształtowaniu jego polityki i sprawowaniu kontroli obywatelskiej nad sferą publiczną”¹⁵. Kolejność ich

¹¹ Art. 16 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 901.

¹² Art. 101 i art. 66 oraz art. 69 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1781.

¹³ Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267.

¹⁴ Dz. U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232.

¹⁵ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 1 ustawy o petycjach*, [w:] *idem, Ustawa o petycjach. Komentarz*, Lex/el., 2015.

wymieniania w art. 63 Konstytucji RP nie jest także wiążąca dla ustawodawcy zwykłego. Przykładowo, nakładając w 2018 r.¹⁶ na organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego obowiązek tworzenia nowych obligatoryjnych komisji w radach i sejmikach, przesądzono o ich nazwie, wskazując, że mają to być „komisje skarg, wniosków i petycji”¹⁷.

Również opieszałość, z jaką ustawodawca tworzył podstawy prawne do korzystania z konstytucyjnego prawa petycji, a tak naprawdę jego kilkunastoletnia beczynność, przeczą tezie sugerującej, że jest to najważniejszy spośród wymienionych w art. 63 Konstytucji RP środków prawnej ochrony. W dniach uchwalania i wejścia w życie przepisów konstytucyjnych w Polsce obowiązywał uchwalony 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego, w którym początkowo w Dziale IV, a od 1 września 1980 r. w Dziale VIII regulowane były kwestie wnoszenia i rozpatrywania skarg i wniosków. Zagadnień dotyczących petycji w 1997 r. nie regulowała żadna ustawa. W odniesieniu do petycji wnoszonych do Sejmu i Senatu obowiązywały odpowiednie regulaminy¹⁸, ale przecież każdy zgodnie z Konstytucją RP mógł wnosić petycje do wszystkich organów wykonujących zadania publiczne w Polsce, a nie tylko do którejś z izb parlamentu. W związku z wejściem w życie reformy administracji publicznej z dniem 1 grudnia 1999 r. do art. 221 k.p.a. otwierającego Dział VIII k.p.a. po prostu dodano słowa „petycja”¹⁹, sugerując, że przepisy tego działu zawierają także dotyczące jej regulacje. Poza jednak art. 221 k.p.a. żaden inny przepis kodeksu nie dotyczył wprost wnoszenia czy rozpatrywania petycji. Nie wskazano nawet poprzez żaden przepis, czego petycja w odróżnieniu od skargi (art. 227 k.p.a.) czy wniosku (art. 241 k.p.a.) może dotyczyć²⁰. Dopiero – niestety – odrębną ustawą o petycjach²¹ uchwaloną 11 lipca 2014 r. uregulowano chociaż minimalnie zagadnienia dotyczące petycji. Z niezrozumiałych jednak powodów dopiero rok po jej opublikowaniu, a *de facto* 14 miesięcy po jej uchwaleniu,

¹⁶ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz. U. z 2018 r. poz. 130 ze zm.

¹⁷ Odpowiednio art. 18b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 16a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym i art. 30a ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

¹⁸ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, ówczesny t.j. M.P. z 1992 r. Nr 26, poz. 185 i uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu, ówczesny t.j. M.P. z 1993 r. Nr 20, poz. 198 ze zm.

¹⁹ Art. 2 pkt 34 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, Dz. U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1126.

²⁰ J. Supernat, *Biurokratyczne załatwienie sprawy jako przedmiot skargi powszechnej – uwa- ga de lege lata i de lege ferenda*, [w:] J. Nicyporuk (red.), *op. cit.*

²¹ T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 870, dalej u.p.

tj. w dniu 6 września 2015 r., ustawa składająca się z 14 merytorycznych przepisów²² zaczęła obowiązywać. Bezsporne jest zatem, że z powodu bezczynności ustawodawcy dopiero 18 lat po określeniu w Konstytucji RP prawa każdego do wnoszenia petycji można było je realizować.

Również współcześnie ustawodawca zdaje się pomijać regulację dotyczącą petycji. W okresie 9 lat swojego obowiązywania była ona dwukrotnie i to w sposób mało znaczący nowelizowana²³. Nawet istotne zmiany, które zostały dokonane w ponad 80 ustawach, w tym w kodeksie postępowania administracyjnego i jego Dziale VIII²⁴ w związku z wejściem w życie ustawy o doręczeniach elektronicznych²⁵, w najmniejszym stopniu nie dotknęły ustawy o petycjach. Od 5 października 2021 r. brzmienie art. 14 k.p.a. wyrażającego zasadę pisemności określa jednoznacznie, że pismo może być utrwalone w postaci papierowej lub elektronicznej. Tymczasem brzmienie art. 4 ust. 1 u.p. wskazuje wciąż na niepoprawne przeciwstawianie formy pisemnej formie dokumentu elektronicznego.

Przypomnieć również należy, że to właśnie woła uregulowania postępowania w sprawie skarg i wniosków oraz określenia jego miejsca w odniesieniu do postępowania orzeczniczego była jedną z trzech podstawowych przyczyn podjęcia w 1958 r. prac nad nową regulacją procedury administracyjnej. Już we wstępie do pierwszego komentarza do kodeksu dwóch z jego twórców tłumaczyło, że „należało uczynić z konstytucyjnie wprowadzonej instytucji skarg i zażaleń oręż w walce z tendencjami biurokratycznymi administracji państwowej, zharmozowany z obowiązującym postępowaniem administracyjnym”²⁶. J. Borkowski przypominał, że przed 14 czerwca 1960 r., wnosząc skargę, „można było kwestionować każde bez wyjątku rozstrzygnięcie i to wielokrotnie, kierując ją do najrozmaitszych organów i instytucji, najczęściej politycznych, z których każda miała obowiązek rozpatrzenia sprawy i albo załatwiania jej we własnym zakresie, albo spowodowania jej załatwienia przez właściwy organ”²⁷. I to właśnie ko-

²² Art. 15 odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, art. 16 wskazuje zmianę dokonaną w tymże kodeksie, a art. 17 określa termin, po upływie którego ustawa ta wchodziła w życie.

²³ Na mocy art. 115 ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, Dz. U. z 2016 r. poz. 1579 i art. 6 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych.

²⁴ Zmieniono brzmienie wielu przepisów k.p.a., w tym art. 238 k.p.a.

²⁵ Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r., t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 285 ze zm., weszła w życie 5 października 2021 r.

²⁶ E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1961, s. 3–4.

²⁷ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 1071.

deks postępowania administracyjnego „dostosował skargę do różnych wariantów proceduralnych sprawy, której skarga dotyczy (art. 162–166)²⁸, zwłaszcza wyraźnie ustalił stabilność decyzji prawidłowej wobec skargi”²⁹.

Cel, jaki przyświecał twórcom kodeksu z 1960 r. – uregulowanie w jednym akcie prawnym administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego i postępowania inicjowanego odformalizowanymi środkami prawnymi – wydaje się już nie być istotny dla współczesnego ustawodawcy. Zauważalna i krytykowana w piśmiennictwie dekodyfikacja uregulowań kodeksowych dotyczących postępowań administracyjnych jurysdykcyjnych³⁰, choć w dużo mniejszym stopniu, zaczęła jednak dotyczyć też postępowania w sprawie skarg i wniosków. Wskazać można wyłączenie dominacji przepisów Działu VIII k.p.a. w odniesieniu do skarg i wniosków dotyczących sądownictwa. Od 28 marca 2012 r. do ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych³¹ dodano w dziale I rozdział 5a zatytułowany „Tryb rozpatrywania skarg i wniosków”. Szczegóły dookreślono w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 maja 2012 r. w sprawie skarg i wniosków dotyczących działalności sądów powszechnych³². Nie uregulowano jednak odrębnie kwestii petycji dotyczących sądów, zatem poprzez art. 15 u.p. i tak organy sądów w takich sprawach muszą stosować przepisy kodeksu postępowania administracyjnego.

Przed wszystkim jednak regulację dotyczącą petycji umieszczono w odrębnej ustawie. Tę decyzję ustawodawcy powszechnie oceniono negatywnie³³. Trudno znaleźć uzasadnienie dla powstania tego odrębnego aktu prawnego, w którym i tak nie uregulowano w sposób wyczerpujący materii określonej jego tytułem. Po 14 merytorycznych przepisach w art. 15 u.p. sformułowano odesłanie, i to mało konkretne, nie do przepisów Działu VIII k.p.a. regulujących podobne odformalizowane środki prawne, ale do całego kodeksu. Ten brak precyzji ustawodawcy rodzi dodatkowe problemy interpretacyjne,

²⁸ Aktualnie art. 233–235 i art. 240 k.p.a.

²⁹ T. Bigo, F. Longchamps, *Kontrola administracji*, [w:] Franciszek Longchamps de Bérier, *Pisma wybrane z lat 1934–1970*, wybór i wstęp Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 265.

³⁰ D. Kijowski, *Tendencje dekodyfikacji ogólnego postępowania administracyjnego w XXI w.*, [w:] W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, Warszawa 2018, s. 139–152; H. Knysiak-Sudyka, *Kodeks postępowania administracyjnego – dokąd zmierza ustawodawca*, s. 155–156, [w:] W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), *op. cit.*

³¹ Art. 1 pkt 34 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2011 r. Nr 203, poz. 1192.

³² Dz. U. z 2012 r. poz. 524.

³³ Inaczej M. Florczak-Wątor, *Opinia prawna na temat senackiego projektu ustawy o petycjach*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2014, nr 2(42), s. 188–189, s. 2 i 3.

począwszy od kwalifikacji wstępnej pisma (szczególnie trudności te dotyczą odróżnienia petycji od wniosku)³⁴ i będących tego konsekwencją odmiennych wymogach formalnych, po nieuzasadnione, a wręcz sprzeczne z Konstytucją, wyłączenie możliwości wniesienia skargi powszechnej na sposób załatwienia petycji (art. 13 ust. 2 u.p.).

Niezależnie od poglądów i przekonań co do większego czy mniejszego znaczenia któregoś z analizowanych środków prawnych ustrojodawca uznał, że prawo do składania zarówno petycji, wniosków czy skarg jest publicznym prawem podmiotowym gwarantowanym Konstytucją. Jego realizacja jest jednak uzależniona od prawodawstwa zwykłego. Tymczasem pomimo tego, że od czasu wejścia w życie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, ale także i od czasu uchwalenia ustawy zasadniczej znacząco zmieniły się warunki geopolityczne, gospodarcze, społeczne i techniczne, co ogromnie zmieniło i samą administrację, i świadomość prawną jednostek, nie dokonuje się znaczących zmian pozwalających odnaleźć podstawę prawną dla wielu niezbędnych działań podejmowanych wobec jednostek przez podmioty władzy rozpatrujące analizowane środki prawne. Tym samym zauważalny jest lekceważący stosunek ustawodawcy zwykłego do odformalizowanych środków prawnych, jakimi są skargi, wnioski i petycje. Pomimo podniesienia ich rangi przez ustrojodawcę i wymienienia ich w rozdziale dotyczącym wolności i praw politycznych obywatelskich, a także próbę przypomnienia, jak istotny jest to środek prawny w społeczeństwie obywatelskim, poprzez nowelizacje trzech ustaw samorządowych, wciąż bezspornym faktem pozostaje, że przepisy Działu VIII k.p.a. nie zostały od 1997 r. znowelizowane w sposób uwzględniający współczesne realia i potrzeby. W okresie od 1997 do 2024 r. analizowany kodeks znowelizowano ponad 50 razy. W tym czasie przepisy Działu VIII k.p.a. zmieniono zaledwie kilkukrotnie. Nawet jednak i te nowelizacje nie dotyczyły istotnych zagadnień, lecz za każdym razem modyfikowano pojedyncze przepisy, m.in. zastępując słowo „obywatel” słowem „każdy”³⁵.

Dokonywane i proponowane zmiany dotyczące postępowania w sprawie skarg i wniosków, a także petycji dowodzą nieznamości tej problematyki przez projektodawców i niezauważania rzeczywistych problemów³⁶. Również

³⁴ A. Korzeniowska-Polak, *Petycje, wnioski i skargi – rozgraniczenie pojęć i funkcji instytucji*, [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017, s. 31–46.

³⁵ Autorka zwracała na to uwagę m.in. *eadem*, *Dylematy nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 2, s. 5–6.

³⁶ Np. propozycja uregulowania „odwołania do wojewody od nieprawidłowego zakwalifikowania petycji”. Informacja RPO z 28 maja 2024 r., <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-petycje-ustawa-nasz-rzecznik-propozycje-parlament> [dostęp: 25.10.2024].

nowelizacja trzech ustaw samorządowych w 2018 r.³⁷ i wprowadzenia do nich z dniem 31 stycznia 2018 r. przepisów nakazujących utworzenie w każdym organie stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego obligatoryjnych komisji skarg, wniosków i petycji sytuacji nie poprawiła, „nie wprowadziła żadnych nowatorskich, niespotykanych dotąd rozwiązań”³⁸. Pomimo deklaracji nowe zbędne i błędnie zrehabilitowane przepisy³⁹ nie przyczyniły się do „zapewnienia społeczności lokalnej większego udziału w funkcjonowaniu organów danej jednostki samorządu terytorialnego” ani do „zwiększenia więzi oraz odpowiedzialności za wspólnotę samorządową, w której zamieszkują”⁴⁰. Nie stanowią one podstaw prawnych rozwiązania realnych problemów, z jakimi mierzą się na co dzień radni rozpatrujący analizowane środki prawne. Wciąż, pomimo faktu, że od 1 stycznia 1999 r. to organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uzyskały kompetencje do rozpatrywania skarg i wniosków, a od 6 września 2015 r. także i petycji, ustawodawca przez kolejne 25 lat nie uchwalił przepisów regulujących zagadnienia procesowe wynikające ze specyfiki działania i organizacji tych organów kolegialnych⁴¹. Jest to stan niczym nieuzasadnionej wieloletniej beczynności ustawodawcy skutkujący naruszaniem konstytucyjnych praw jednostki.

³⁷ Art. 1, art. 2 i art. 3 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych.

³⁸ J. Piecha, *Komentarz do art. 18b*, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Legalis 2018.

³⁹ Zob. m.in. T. Moll, *Nowe uprawnienia radnego gminy w świetle ustawy z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych* oraz K. Płonka-Bielenin, *Komisja skarg, wniosków i petycji – nowa instytucja w prawie samorządowym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, odpowiednio s. 384–385 oraz s. 431.

⁴⁰ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, VIII kadencja, druk sejm. Nr 2001, s. 1.

⁴¹ Szerzej: J. Korczak, *Problemy prawne skarg na działalność organów samorządu terytorialnego i jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej katedr prawa i postępowania administracyjnego*, Łódź 2000, s. 205–213; *idem*, *W kwestii potrzeby urealnienia instytucji skarg z działu VIII kpa jako środka ochrony prawnej wobec działań jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *op. cit.*, s. 251–260; *idem*, *Wybrane zagadnienia postępowania skargowo-wnioskowego postępowania administracyjnego przed organami stanowiącymi jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *op. cit.*, s. 381–382; A. Korzeniowska-Polak, *Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego jako podmioty rozpatrujące skargi, wnioski i petycje – postulaty de lege ferenda*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 1–2, s. 139–150.

Wśród postulatów *de lege ferenda* istotnych dla wszystkich podmiotów rozpatrujących odformalizowane środki prawne warto zaproponować wprowadzenie do Działu VIII k.p.a. rozwiązania przyjętego w art. 41a § 4 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁴² czy w art. 6 kodeksu karnego wykonawczego⁴³. Zgodnie z tym pierwszym z wymienionych przepisów skargi lub wnioski zawierające treści znieważające lub słowa powszechnie uznawane za obelżywe obligatoryjnie pozostawia się bez rozpatrzenia, zawiadamiając o tym skarżącego lub wnioskodawcę, z podaniem przyczyny pozostawienia skargi lub wniosku bez rozpatrzenia. W drugim z przepisów fakultatywną podstawą do pozostawienia wniosku, skargi czy prośby bez rozpoznania jest zawarcie w tym piśmie wyrazów lub zwrotów powszechnie uznawanych za wulgarne lub obelżywe albo „gwary przestępców”. Takie zastrzeżenia byłyby szczególnie ważne przy petycji, w odniesieniu do której na mocy art. 8 u.p. ustawodawca sformułował obowiązek umieszczania jej odwzorowania cyfrowego (scanu) na stronach internetowych organu właściwego do jej rozpatrzenia. A poprzez art. 15 u.p. nowa regulacja kodeksowa dotyczyłaby również petycji. Tymczasem bez prawnego określenia ograniczeń chociażby co do używanych słów ustawodawca od wielu lat dopuszcza i toleruje sytuacje nadużywania prawa⁴⁴ i czynienia z organów administracji publicznej swoistych przekazicieli rozpowszechniających zachowania i słownictwo, które powinno być potępiane i marginalizowane. Budzi ponadto zaniepokojenie, że rozwiązanie prawne, które od wielu lat stoi na straży powagi sądów i służby więziennej, nie jest wprowadzane dla ochrony administracji publicznej i jej pracowników.

Niepokoii autorkę beczynność ustawodawcy wynikająca być może z braku refleksji i świadomości, jak ważne określone w Konstytucji RP prawa jednostek nie mogą być w pełni wykorzystane z braku przepisów dostosowanych do współczesnej administracji i społeczeństwa obywatelskiego. W przypadku skarg i wniosków stabilność rozwiązań kodeksowych nie jest zaletą. Sprawnie funkcjonujący system powszechnych środków prawnych wymaga spójnej, nowoczesnej regulacji rzeczywiście dostosowanej do struktury władzy publicznej, w którym jest i samorząd terytorialny, i samorząd zawodowy, i podmioty niepubliczne wykonujące zadania administracji publicznej. Przepisy uchwalone w 1960 r. i praktycznie przez kolejnych 60 lat niemodyfikowane nie są już wystarczające. Procesowa regulacja skarg, wniosków i petycji w demokratycznym państwie prawnym powinna gwarantować wraz z Konstytucją realizację praw i wolności obywatelskich.

⁴² Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r., t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 334.

⁴³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 706.

⁴⁴ Zob. A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, *Wykorzystywanie prawa do petycji w sposób niezgodny z jego celem. Zagadnienia wybrane*, [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *op. cit.* s. 442–448.

Źródła prawa administracyjnego przyjmowane przez organy i podmioty administracji publicznej

1. Wprowadzenie

Dorobek naukowy Szanownego Jubilata jest tak obszerny, że wybór problematyki poruszanej w ramach tego opracowania nie może nastęrczać trudności. Jednym z ostatnich opracowań, w których Jubilat uczestniczył i patronował swoim autorytetem, jest pozycja poświęcona niezorganizowanym źródłom prawa administracyjnego¹. Mając na uwadze ten obszar zainteresowań Jubilata, pozwolę sobie poświęcić problematyce stanowienia prawa przez organy i podmioty administracji publicznej kilka uwag.

Rozważania niniejsze wypada rozpocząć od stwierdzenia Jubilata, że prawo administracyjne jest miejscem spotkań, które są spotkaniami trudnymi, albowiem w ramach tego prawa praktycznie wszystko jest kontrowersyjne² i nie inaczej jest w przypadku źródeł prawa administracyjnego. Problematyce tej poświęcono liczne opracowania, które tu nie będą przywoływane³, jednakże, jak się wydaje, nie dają one wystarczającej odpowiedzi na wciąż rodzące się pytania. Wynika to z tego, że wykorzystane tu pojęcie „źródeł prawa administracyjnego” już samo w sobie jest kontrowersyjne, albowiem pojęcie prawa administracyjnego nie jest precyzyjne i generuje liczne wątpliwości⁴. Do tego dochodzi zagadnienie organów i podmiotów administrujących, które również

* Dr. hab., prof. Uniwersytetu Opolskiego, ORCID: [0000-0002-5130-1140](https://orcid.org/0000-0002-5130-1140).

¹ J. Supernat (red.), *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego. XII Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2022.

² J. Supernat, *Język prawa administracyjnego*, [w:] M. Wierzbowski et al. (red.), *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, Warszawa 2021, s. 47.

³ Tylko przykładowo można wymienić: W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994; D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010; E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014.

⁴ Zob. rozważania na ten temat: Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 61–192.

nie jest jednoznaczne i posiadające czytelny zakres⁵. Przedstawiona tu sytuacja skłania do ponownego przyjrzenia się tej problematyce⁶, przy czym dostrzegam niezbędność odmiennego spojrzenia na problematykę wynikającą z tytułu tego opracowania. W ramach prowadzonych rozważań wykorzystana zostanie metoda dogmatyczna, albowiem powinna ona umożliwić realizację postawionego celu badawczego. Celem tym jest teoretyczne spojrzenie na źródła prawa administracyjnego i wynikające z tego konsekwencje, a nie podjęcie się działań o charakterze porządkującym i prezentującym poszczególne źródła prawa stanowione przez organy i podmioty administracji publicznej.

2. Ustalenia pojęciowe

Deklarowane teoretyczne spojrzenie na przywołaną tu problematykę skłania do poruszenia w pierwszej kolejności zagadnień związanych z pojęciami, albowiem w tytule jest ich kilka. Problematyka pojęć jest obecna od samego początku istnienia człowieka – otóż już u zarania Bóg nakazał człowiekowi nadać imię wszelkiemu bydłu, ptakom powietrznym i wszelkiemu zwierzęciu polnemu⁷, a tym samym wszystkim otaczającym go zjawiskom. Przy wykorzystaniu pojęć człowiek jest w stanie porozumieć się z drugą osobą tylko wówczas, gdy obie te osoby będą odczytywały wykorzystane pojęcie w analogiczny sposób. Na gruncie nauk filozoficznych pojęcia legły u podstaw poznawania otaczającego świata i wynikających z tego konsekwencji, jednakże bogactwo bytów powoduje, że mogą być one rozmaicie widziane, co nie oznacza, że nie należy ich badać. Przykładowo słowo „stół” jest dla wszystkich jasne i czytelne, ale w praktyce jest tak zróżnicowane, że trudno je przedstawić. Pojęcia są kluczowe w procesie poznawania otaczającej rzeczywistości⁸, a tym samym prawa, jak również jego źródeł. Przywołane uwagi na temat pojęć przenieść należy na grunt nauk prawnych, w tym prawa administracyjnego. Jak trafnie zwraca na to uwagę J. Zimmermann, „pojęcie” jest to słowo odnoszące się do wszelkiej terminologii prawa administracyjnego, czyli do

⁵ Zob. na ten temat rozważania P. Lisowskiego zamieszczone w opracowaniu J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 401 i n.

⁶ Problematyka stanowienia przepisów prawa miejscowego była przedmiotem jednego z pierwszych opracowań o charakterze naukowym – S. Nitecki, *Stanowienie przepisów prawa miejscowego przez terenowe organy administracji państwowej*, [w:] K. Podgórski (red.), *Administracja terenowa po reformie 1983 roku*, Katowice 1987, s. 146–166.

⁷ *Biblia Tysiąclecia. Księga rodzaju*, Poznań–Warszawa 1990, 2.20.

⁸ R. Piłat, *O istocie pojęć*, Warszawa 2007, s. 10–12.

zbioru nazw, ograniczonego tylko przynależnością do tej dziedziny prawa albo nawet do niej nienależących, ale przydatnych w jej analizowaniu⁹. Innymi słowy prawo i jego poszczególne regulacje analizujemy, wykorzystując w tym celu stosowne pojęcia, jednakże kluczowe jest ustalenie zawartości danych pojęć. Tylko posługiwanie się pojęciami, które są wspólnie interpretowane i rozumiane, pozwala na prawidłową komunikację i poznanie otaczającej rzeczywistości¹⁰.

Na gruncie prawa administracyjnego wyodrębnia się pojęcia-przedmioty i pojęcia-narzędzia¹¹. Przez pojęcia-przedmioty rozumie się pojęcia będące przedmiotem badania, co się analizuje i interpretuje¹², z kolei pojęcia-narzędzia to takie, które służą poznaniu prawa¹³, a zatem przy wykorzystaniu tych pojęć dokonuje się analizy norm prawnych. W tym kontekście pojęcie źródeł prawa administracyjnego widzieć należy jako pojęcie-przedmiot, a zatem jest ono poddawane naukowej penetracji przy wykorzystaniu dostępnych instrumentów posiadanych przez dokonującego stosownej analizy. Analogiczną funkcję pełnią pojęcia organu i podmiotu administrującego, ponieważ stanowią one przedmiot stosownej analizy. Zaliczenie wskazanych pojęć do pojęć pełniących funkcję przedmiotu posiada swoje konsekwencje, ponieważ osoby dokonujące ich analizy mogą dojść do zróżnicowanych wniosków końcowych. Sytuacja taka będzie wynikała z przyjęcia odmiennych punktów wyjścia czy opowiedzenia się za innymi wartościami i przydania im wiodącej roli.

3. Zakresy wykorzystywanych pojęć

Z wymienionych w tytule opracowania pojęć w pierwszej kolejności uwagę należy zwrócić na „źródła prawa administracyjnego”. Pojęcie to może być w różny sposób klasyfikowane i poddawane analizie z różnych perspektyw¹⁴. Nie wchodząc w szczegółowe rozważania, źródła te można podzielić generalnie na takie, które mają swoje konstytucyjne umocowanie (przepisy prawa po-

⁹ J. Zimmermann, *O aktualności pojęć w prawie administracyjnym*, [w:] M. Wierzbowski et al. (red.), *op. cit.*, s. 87.

¹⁰ Przykładem potwierdzającym to jest sytuacja związana z budową wieży Babel, zob. *Biblia...*, 11.8–9,

¹¹ F. Longchamps, *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych*, [w:] Franciszek Longchamps de Brier, *Pisma wybrane z lat 1934–1970*, wybór i wstęp Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 117–119.

¹² *Ibidem*, s. 117.

¹³ *Ibidem*, s. 118.

¹⁴ Na różnorodność źródeł prawa administracyjnego uwagę zwraca E. Schmidt-Aßmann, *Dogmatyka prawa administracyjnego*, przeł. M. Bochwic-Ivanovska, Warszawa 2022, s. 57 i n.

wszechnie obowiązującego i wewnątrznie obowiązującego)¹⁵, oraz takie, które kreowane są poza konstytucyjnym porządkiem prawnym. Spoglądając na te źródła, można wyodrębnić takie, które są stanowione przez podmioty zewnętrzne dla administracji publicznej, oraz takie, które są kreowane przez samą administrację publiczną. W ramach omawianych źródeł dadzą się wyodrębnić takie, które są wydawane na podstawie konkretnej delegacji ustawowej, oraz na takie, które podejmowane są w oparciu o ogólną kompetencję do normowania danego zagadnienia. Inną płaszczyzną badania będzie zwrócenie uwagi na źródła prawa, które dla swojego obowiązywania (wywoływania przewidzianych skutków prawnych) wymagają opublikowania w przewidziany sposób, oraz takie, które dla wywoływania przewidzianych w nich konsekwencji nie będą wymagały stosownej publikacji, jednakże będą dostępne dla adresatów ich działań¹⁶. Na problematykę tę można spojrzeć z perspektywy organu (podmiotu) administracji wydającego dany akt i można mówić o przepisach ogólnokrajowych, jak również obowiązujących na określonej części terytorium państwa. Już te przykładowo wymienione sfery analizy zagadnień dotyczących źródeł prawa administracyjnego pozwalają uznać, że jest to problematyka złożona i trudna do zbiorczego przedstawienia. Z tego też powodu dla potrzeb niniejszego opracowania wskazane pojęcie będzie obejmowało wyłącznie akty normatywne zawierające przepisy prawa administracyjnego, które będą przyjmowane przez organy i podmioty administracji publicznej. Tym samym przedmiotem tego opracowania będą wyłącznie akty pochodzące od administracji publicznej, co zostało zaakcentowane w jego tytule.

Obok poruszanego tu zagadnienia związanego z pojęciem źródeł prawa administracyjnego odrębnej uwagi wymaga kolejne występujące tu pojęcie, a mianowicie „prawo administracyjne”. Także i w tym zakresie dostrzec można szereg zróżnicowanych ujęć i z uwagi na ograniczone ramy tego opracowania nie będą one poddane szerszej analizie. W tym zakresie wystarczające będzie odwołanie się do stanowiska prezentowanego przez Z. Duniewską, że prawo administracyjne to gałąź prawa obejmująca przepisy niezaliczane do żadnej innej gałęzi prawa, które regulują: tworzenie, organizację, zakres, zasady i formy działania

¹⁵ Zob. D. Dąbek, *Współczesne pojęcie źródeł prawa administracyjnego na tle konstytucyjnego pojęcia źródeł prawa*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 79–93.

¹⁶ Publikacji w stosownym dzienniku urzędowym wymagają przepisy przewidziane w konstytucyjnym systemie źródeł prawa. Odrębną kwestią jest problematyka formalnego i materialnego rozumienia aktów prawa miejscowego rodząca określone konsekwencje, które tu z uwagi na ograniczone ramy opracowania nie będą rozważane.

podmiotów administrujących wykonujących – dla dobra jednostek zharmonizowanego i sprawiedliwie godzonego z dobrem wspólnym – zadania z zakresu administrowania publicznego, relacje zachodzące między wskazanymi powyżej podmiotami; prawa i obowiązki podmiotów administrowanych oraz relacje zachodzące między podmiotami administrowanymi i administrującymi¹⁷.

Kolejnym zagadnieniem wymagającym przybliżenia jest kwestia tego, jak rozumiemy pojęcia organu administracji publicznej i podmiotu administrującego. Wstępnie możemy uznać, że są to podmioty, które uprawnione są do podejmowania wiążących rozstrzygnięć wobec adresatów ich działań. Przywołane tu organy i podmioty administrujące stanowią zróżnicowaną kategorię, albowiem są one monokratyczne, względnie kolegialne, rządowe czy samorządowe, a także takie, które znajdują się poza tym podziałem. Różnorodność ta powoduje, że organy i podmioty te będą w zróżnicowany sposób kreować akty zawierające przepisy zaliczane do prawa administracyjnego. Wynika to z tego, że inaczej sytuacja ta wygląda w przypadku organu monokratycznego, a odmiennie w przypadku kolegialnego.

Tytuł niniejszego opracowania skłania do poruszenia kolejnego zagadnienia, a mianowicie, jak należy rozumieć pojęcie „przyjmowane”. Pojęcie to zostało wprowadzone do tytułu z pełną świadomością i rozumieniem pod nim źródła prawa administracyjnego, które są wydawane przez organy i podmioty administracji. Wykorzystane tu pojęcie przyjmowania obejmuje swoim zakresem wszystkie sposoby kreowania przepisów zaliczanych do prawa administracyjnego.

4. Przyjmowanie przepisów prawa administracyjnego przez organy i podmioty administrujące

Podkreślenia wymaga, że organy i podmioty administrujące dla podejmowania działań prawnych muszą dysponować stosowną legitymacją¹⁸. Legitymacja do podejmowania działań przez wskazane podmioty będzie dwójakiego rodzaju, a mianowicie będą to przepisy uprawniające do wydania konkretnego aktu normatywnego, względnie będzie to kompetencja o charakterze generalnym niekonkretyzująca przysługującej takiemu podmiotowi legitymacji. Przyjmowanie źródeł prawa administracyjnego w podanym powyżej znaczeniu stano-

¹⁷ Z. Duniewska, *op. cit.*, s. 102.

¹⁸ Na temat legitymacji administracji do podejmowania działań zob. E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawno-administracyjnego*, przeł. A. Wasilewski, Warszawa 2011, s. 111 i n.

wi dla wskazanych podmiotów formę działania, a zatem muszą one dysponować stosowną legitymacją prawną. Dla wydania przepisów zaliczanych do prawa administracyjnego wymagana będzie jedna z dwóch form legitymacji, a mianowicie konkretna podstawa prawna sformułowana w ustawie, nosząca nazwę delegacji ustawowej, albo podstawa prawna o charakterze generalnym stwarzająca możliwość kreowania aktów normatywnych. W oparciu o konkretną podstawę będą wydawane przepisy powszechnie obowiązujące, a mianowicie rozporządzenia, jak również akty prawa miejscowego. Warto zauważyć, że w przypadku wydawania przepisów porządkowych, podstawa prawna jest konkretna, choć przedmiot przyszłej regulacji jest ujęty w sposób generalny odwołujący się do określonych wartości¹⁹. Tego typu podstawa prawna będzie także uprawniała podmioty administrujące do wydawania przepisów wewnątrznie obowiązujących. Przepisy te mieszczą się w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa, a jak zostało to zaznaczone, ich katalog ma charakter zamknięty. Można zauważyć, że o ile jest to zasadne w przypadku przepisów powszechnie obowiązujących, to już pewne wątpliwości rodzą się w odniesieniu do przepisów wewnętrznych, albowiem skierowane są one do podmiotów podporządkowanych organom je wydającym. W tym przypadku przepisy te formalnie nie oddziałują na sytuację prawną podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji publicznej, a tym samym organy podejmujące tego typu działania mogłyby mieć większą swobodę w ich przyjmowaniu. Już dawno temu dostrzegano otwartość systemu źródeł prawa administracyjnego²⁰. Analiza unormowań prawnych w tym zakresie dostarcza nam przykładów, gdy przepisy ustawowe zawierają delegację dla wydania aktu będącego źródłem prawa, a którego nie można zaliczyć do konstytucyjnego katalogu źródeł prawa. W ramach tej grupy przepisów można wyodrębnić takie, które mogą kształtować sytuację prawną adresata działań administracji publicznej²¹, oraz takie, które skierowane są wyłącznie do podmiotów wchodzących w skład tej administracji.

Przykładem delegacji dla wydania przepisu, który może kształtować sytuację prawną adresata, jest upoważnienie zamieszczone w art. 50 ust. 2 ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027²². Zgodnie z przywołanym

¹⁹ Na temat stanowienia tego typu przepisów zob. D. Dąbek, *Samorządowe prawo miejscowe porządkowe*, [w:] I. Lipowicz (red.), *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. I, *Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, Warszawa 2022, s. 495–503.

²⁰ F. Longchamps, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, [w:] Franciszek Longchamps de Bérrier, *Pisma wybrane...*, s. 292.

²¹ Więcej na ten temat zob. S. Nitecki, *Konkursowy wybór projektów objętych dofinansowaniem ze środków Unii Europejskiej*, Opole 2020, s. 82.

²² Dz. U. z 2022 r. poz. 1079.

przepisem warunkiem przeprowadzenia naboru przez instytucję właściwą jest przyjęcie regulaminu wyboru projektów oraz udostępnienie tego regulaminu potencjalnym wnioskodawcom. W kontekście tej regulacji przyjdzie stwierdzić, że regulamin konkursu jest aktem wydawanym na mocy upoważnienia ustawowego przez wskazany przez ustawę podmiot wchodzący w skład szeroko rozumianej administracji publicznej. Podkreślenia wymaga to, że organ uprawniony do wydania wskazanego aktu nie jest organem uprawnionym do wydawania aktów prawa miejscowego, a dodatkowo wydany przez niego akt nie podlega publikacji w stosownym dzienniku urzędowym, tylko na stronach internetowych tego organu oraz w Biuletynie Informacji Publicznej²³. Innym przykładem wydania aktu normatywnego kształtującego sytuację prawną adresata, lecz niezaliczanego do konstytucyjnych źródeł prawa, jest regulamin studiów. Stosownie do postanowień art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce²⁴ organizację studiów oraz związane z nimi prawa i obowiązki studenta określa regulamin studiów. Regulamin ten jest uchwalany co najmniej na 5 miesięcy przed rozpoczęciem roku akademickiego i wymaga uzgodnienia z samorządem studenckim. Zgodnie natomiast z art. 28 ust. 1 pkt 2 powyższej ustawy przywoływany tu regulamin przyjmowany jest przez senat danej uczelni w drodze uchwały. Kolejnym przykładem delegacji ustawowej dotyczącej wydania aktu niewchodzącego do konstytucyjnego katalogu przepisów jest art. 95 przywoływanej powyżej ustawy, na mocy którego regulamin świadczeń dla studentów ustala rektor w porozumieniu z samorządem studenckim. Zauważyć przy tym należy, że w przywołanej delegacji ustawodawca nie wskazał nazwy przyjmowanego aktu, zamieścił natomiast wskazania dotyczące jego zawartości. Podkreślić należy, że w obu przywołanych przykładach brak jest obowiązku publikacji przyjętych aktów normatywnych.

Przykładem delegacji dla wydania przepisów prawa administracyjnego niezaliczanych do konstytucyjnego katalogu, które skierowane są wyłącznie do podmiotów wchodzących w skład tej administracji, jest art. 16b ustawy o pomocy społecznej²⁵, który zawiera delegację ustawową dla gminy i powiatu do opracowania strategii rozwiązywania problemów społecznych. Postanowienia przywoływanej tu strategii będą wiążące dla podmiotów funkcjonujących

²³ S. Nitecki, *Specyfika postępowania w sprawie wyboru projektów do dofinansowania w zakresie polityki spójności*, [w:] M. Szewczyk, L. Staniszevska, M. Kruś (red.), *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, Warszawa 2022, s. 720 i n.

²⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 742.

²⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 901. Więcej na temat przywoływanej tu strategii zob. I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 148–150; S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Wrocław 2013, s. 216–220.

w gminie i powiecie i od strony formalnej nie będą stanowiły podstaw do rozstrzygnięć podejmowanych przez stosowne organy i podmioty podejmujące rozstrzygnięcia względem osób i podmiotów usytuowanych poza strukturami administracji publicznej. Równocześnie można dostrzec, że postanowienia tego dokumentu będą determinowały działania podejmowane przez odpowiednie organy wskazanych jednostek samorządu terytorialnego na infrastrukturę społeczną i będą tym samym oddziaływały na sytuację prawną adresatów działań administracji publicznej.

Obok przepisów prawa stanowionych przez organy i podmioty administrujące na podstawie delegacji zamieszczonej w ustawie dostrzec należy występowanie sytuacji, gdy stosowne akty normatywne wydawane są bez odwołania się do konkretnej podstawy prawnej, a często dla ich wydania brak jest takiej podstawy. Wśród tak stanowionych aktów normatywnych dostrzec można takie, które pełnią określoną funkcję, a mianowicie normują kwestie związane z zasadami postępowania w przypadku zaistnienia określonej sytuacji faktycznej i prawnej. Do tej kategorii aktów zaliczyć należy wszelkie zarządzenia wydawane przez kierowników ośrodków pomocy społecznej czy centrum usług społecznych normujące zasady przyznawania świadczeń z pomocy społecznej w danej gminie. W analogiczny sposób widzieć należy zarządzenia wydawane przez starostów (kierowników powiatowych centrów pomocy społecznej), w których to wskazane organy normują zasady przyznawania świadczeń rodzinom pełniącym funkcję pieczy zastępczej. Cechą charakterystyczną tego typu aktów jest to, że od strony formalnej wiążą tylko w ramach sfery wewnętrznej, natomiast w praktyce oddziałują silnie na sytuację prawną adresatów działań administracji publicznej. Kolejną ich cechą jest to, że nie podlegają one publikacji w stosownych publikatorach, a nawet więcej – są dostępne jedynie w ramach aparatu pomocniczego stosownego organu wykorzystującego jego postanowienia.

Szczególną kategorią źródeł prawa administracyjnego są znaki drogowe, jak również inne znaki, które determinują sposób funkcjonowania adresata tego znaku. W doktrynie tego typu źródła prawa określa się jako generalny akt administracyjny²⁶. Podkreślić należy, że stanowią one z jednej strony formę działania organu administracji, a zarazem przy ich wykorzystaniu stanowi się normy prawne kierowane do nieskonkretyzowanego adresata. Adresatem takiej normy będzie każdy, kto znajdzie się w polu jego oddziaływania. Warto zauważyć, że adresat takiego aktu w zasadzie pozbawiony jest możliwości jego weryfika-

²⁶ E. Szewczyk, M. Szewczyk, *op. cit.*, Warszawa 2014, s. 158; czy D. Dąbek, *Niezorganizowane źródła prawa – idea, rzeczywistość, perspektywy*, [w:] J. Supernat (red.), *op. cit.*, s. 28.

cji, natomiast w oparciu o jego postanowienia można względem niego wyciągać negatywne konsekwencje, łącznie z nakładaniem kar administracyjnych.

W doktrynie wskazuje się na występowanie takiej kategorii aktów, którymi są uchwały typu rezolucje, deklaracje, apele i oświadczenia będące uchwałami z zakresu administracji publicznej²⁷. Tego typu źródła nie kreują norm prawa administracyjnego w „klasycznym” rozumieniu, jednakże wpływają na realia funkcjonowania poszczególnych podmiotów administracji publicznej, a tym samym oddziałują na adresatów działań tak ujmowanej administracji publicznej.

Wśród licznej grupy źródeł prawa administracyjnego dostrzec należy występowanie takich, które związane są z funkcjonowaniem zakładów administracyjnych. Już sama liczba i różnorodność tego typu podmiotów powoduje trudności w formułowaniu uogólnień. W ich ramach dostrzec można występowanie aktów normatywnych, które przyjmowane są na podstawie delegacji ustawowej, jak również takich, które nie legitymują się stosowną podstawą. O ile sytuacja związana z aktami normatywnymi wydawanymi na podstawie delegacji ustawowej nie generuje większych komplikacji, to takie powstają w przypadku drugiej z wyodrębnionych sytuacji. W wielu zakładach administracyjnych, takich jak teatry, kina, filharmonie, muzea czy nawet domy pomocy społecznej, można spotkać się z aktami normatywnymi najczęściej określanymi jako regulaminy, które zawierają różnego rodzaju regulacje, w tym także takie, które zakładają określone sankcje. Sankcje te są zróżnicowane, ponieważ mogą wiązać się z wyprośzeniem z danego zakładu administracyjnego, a w najdalej idących przypadkach z nałożeniem określonej kary. Regulaminy takie jako akty zakładowe są wiążące nie tylko dla użytkowników tych zakładów, ale także dla osób, które nie pozostają z danym zakładem w stosownej relacji prawnej.

5. Podsumowanie

W podsumowaniu niniejszych rozważań przyjdzie stwierdzić, że pojęcie „źródła prawa administracyjnego” jest pojęciem-przedmiotem podlegającym analizie z różnych punktów widzenia. Dostrzec można, że obejmuje swoim zakresem bardzo zróżnicowane formy aktywności poszczególnych organów i podmiotów administracji publicznej. Konstytucyjny katalog tych źródeł jest zamknięty i ukierunkowany na normowanie sytuacji prawnej adresata działań administracji. Przeprowadzona analiza źródeł prawa administracyjnego nie ma

²⁷ I. Niżnik-Dobosz, *Rezolucje, deklaracje, apele i oświadczenia rady gminy jako inspirujące niezorganizowane źródła prawa*, [w:] J. Supernat (red.), *op. cit.*, s. 149.

charakteru wyczerpującego, jednakże wykazała, że wprowadzenie do porządku prawnego konstytucyjnego zamkniętego systemu źródeł nie daje gwarancji tego, że sytuacja prawna adresata będzie normowana wyłącznie tymi przepisami, okazuje się bowiem, że sytuacja ta w sposób bezpośredni bądź pośredni jest kształtowana aktami, które nie są zaliczane do tego katalogu, a w wielu przypadkach akty te są znane wyłącznie aparatowi pomocniczemu organów czy podmiotów administrujących. Sytuacja taka skutkuje tym, że ochrona praw adresatów działań tych podmiotów jest mocno ograniczona.

CZĘŚĆ CZWARTA

Spotkania europejskie i międzynarodowe

Redefiniowanie pojęć z zakresu prawa i postępowania administracyjnego jako rezultat spotkania prawa państwowego i pozapaństwowego

1. Wprowadzenie

Jedną z istotnych sfer spotkań w zakresie prawa administracyjnego jest styk prawa państwowego i pozapaństwowego. Wobec zjawiska europeizacji w analizach doktrynalnych coraz powszechniej korzysta się z ujęć definicyjnych uwzględniających specyfikę wieloszczeblowości współczesnego systemu administracyjnego oraz wzajemne relacje i zależności między jego składowymi. Na tym tle w artykule zaprezentowana zostanie, inspirowana pracami naukowymi Szanownego Jubilata, refleksja na temat aktualnej potrzeby przyjmowania definicji podstawowych pojęć z zakresu prawa i postępowania administracyjnego odzwierciedlających kontekst tworzenia prawa nie tylko przez krajowego prawodawcę oraz jego stosowania przez administrację państwową i pozapaństwową, a w konsekwencji powstawania europejskiej przestrzeni prawa administracyjnego. W opracowaniu szczególne miejsce zostanie poświęcone pojęciom administracji publicznej, decyzji oraz postępowania administracyjnego w kontekście motywów oraz trudności w przyjmowaniu pozapaństwowych definicji pojęć prawnych, jak również procesu kształtowania się zintegrowanych procedur administracyjnych.

2. Spotkanie prawa państwowego i pozapaństwowego w europejskiej przestrzeni administracyjnej a definicje pojęć prawnych

Poruszając się w kręgu zagadnień definicyjnych podstawowych dla prawa i postępowania administracyjnego, warto wskazać, że ich przedmiotem

* Dr hab., prof. Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ORCID: [0000-0003-1527-0305](https://orcid.org/0000-0003-1527-0305).

są instytucje prawne, które mogą być rozumiane w sposób instrumentalny bądź nieinstrumentalny. Jak wskazuje J. Supernat, „Instytucje prawne dość często postrzega się jako instrumenty osiągania wartościowych celów, takich jak na przykład lepsza realizacja interesu publicznego, podniesienie jakości decyzji administracyjnych czy zwiększenie odpowiedzialności i rozliczalności administracji publicznej. Możliwe jest jednak także inne stanowisko, zgodnie z którym instytucje prawne mają znaczenie dla obywateli i społeczeństwa jako takie, a będąc koniecznymi dla realizacji pewnych wartości, są niezastąpionym komponentem sprawiedliwego społeczeństwa”¹. Nie negując uzasadnienia i użyteczności argumentacji instrumentalnej, Autor wskazuje na znaczenie argumentacji nieinstrumentalnej na rzecz instytucji prawnych. „Czasami [...] posługiwanie się argumentacją i uzasadnieniem, które odzwierciedla powszechne w społeczeństwie sentymenty, ma szczególną wartość. Jest tak dlatego, że niektóre instytucje prawne nabywają znaczenie normatywne dopiero dzięki sposobowi, w jaki są rozumiane, dzięki temu, jakie przypisuje się im znaczenie, i dzięki temu, jakie kojarzone są z nimi wartości”².

Uwzględnianie argumentacji nieinstrumentalnej jest istotne przy analizie instytucji przenikających państwowy i pozapaństwowy wymiar prawa. Przykładowo postrzeganie administracji europejskiej jako obejmującej zarówno instytucje UE, jak i organy administracji państw członkowskich stosujące prawo unijne stanowi wyraz podejścia integracyjnego, akcentującego proces transformacji prawa publicznego i kształtowania się nowego prawa publicznego – prawa publicznego europejskiego (*European public law*) wyznaczającego i determinującego korzystanie z władzy publicznej w europejskiej przestrzeni prawnej (*European legal space*)³.

W literaturze pojawia się również termin „administracja przestrzeni europejskiej” (wspólnotowej) jako pewien zakres zadań, obok stanowienia prawa oraz orzecznictwa⁴. W jej sprawowaniu uczestniczy zarówno administracja UE obejmująca własne organy unijne wykonujące prawo unijne bezpośrednio, jak i administracja państw członkowskich wykonująca je pośrednio⁵. Pojęcie euro-

¹ J. Supernat, *O nieinstrumentalnej wartości instytucji prawnych*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, Warszawa 2017, s. 125.

² *Ibidem*, s. 126.

³ Por. J. Supernat, *Niepomijalna administracja publiczna jako miejsce spotkania prawa publicznego i prawa prywatnego w dobie transformacji prawa publicznego w Europie*, „Prawo” 2020, t. CCCXXXI, AUWr No. 4001, s. 277.

⁴ Zob. E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011, s. 481. Pojęcie przestrzeni odnoszonej do wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości występuje także w unijnych traktatach – art. 3 ust. 2 i art. 3 ust. 3 TUE.

⁵ Zob. E. Schmidt-Aßmann, *op. cit.*, s. 481–484.

pejskiej przestrzeni prawnej (i administracyjnej) dobrze wyraża wielość i wielokierunkowość relacji, nie tylko odgórnych (*top-down*), ale także oddolnych (*bottom-up*), w systemie złożonym z elementów supranarodowego i narodowych⁶.

Używany bywa również termin „konwergencja administracyjna” (*administrative convergence*) na określenie zbliżenia idącego w kierunku powszechnych (wspólnych czy podobnych) rozwiązań administracyjnych w miejsce wcześniejszych odrębności. W rozumieniu strukturalnym nawiązuje on do modelu administracji publicznej, który można określić jako europejski, lecz również łączyć go ze wspólnymi europejskimi zasadami, regułami i regulacjami⁷. Zdaniem J. Supernata zjawiska te są bowiem „przeciwieństwem idiosynkratycznych narodowych (państwowych) systemów administracyjnych, w których struktura (zasady, formy, standardy itd.) administracji publicznej odzwierciedla historię, tożsamość, tradycję oraz różne osobliwości społecznego i państwowego rozwoju”⁸.

Spotkanie prawa państwowego i pozapaństwowego skutkuje więc tworzeniem europejskiej przestrzeni prawnej (w tym administracyjnej), na którą składają się zarówno zeuropeizowane systemy prawne państw członkowskich, jak i system prawny UE czy Rady Europy. Odzwierciedleniem tego procesu jest analizowane w doktrynie zjawisko europeizacji prawa, które współcześnie ujmowane jest szeroko – nie tylko jako proces oddziaływania na krajowe porządki prawne (aspekt wewnętrzny), ale również jako proces wykształcania się europejskiej przestrzeni prawnej, europejskiego prawa administracyjnego *sensu largo* czy nawet europejskiego kodeksu proceduralnego w części odnoszącej się do administracyjnego prawa procesowego (aspekt zewnętrzny)⁹. Procesy te odznaczają się przy tym niezwykłą złożonością oraz dynamiką, co przekłada się również na determinanty prawa publicznego europejskiego czy europejskiego systemu administracyjnego.

Prawo publiczne europejskie nie jest bowiem jednym porządkiem prawnym (*one legal order*), ale składa się z wielu porządków prawnych tworzących

⁶ J. Supernat, *Władza wykonawcza w Unii Europejskiej*, [w:] A. Cudak, I.M. Szkotnicka (red.), *Państwo, administracja i prawo administracyjne w europejskiej kulturze prawnej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Andrzejowi Jeżewskiemu z okazji osiemdziesiątej rocznicy urodzin*, Warszawa 2018, s. 318.

⁷ Zob. J. Supernat, *Europejska przestrzeń administracyjna (zarys problematyki)*, [w:] Z. Janku et al. (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 78. Zob. również J. Schwarze, *The convergence of the administrative laws of the EU member state*, [w:] F. Snyder (red.), *The europeanisation of law: the legal effects of European integration*, Oxford–Portland, Oregon 2000, s. 163 i n.

⁸ Zob. J. Supernat, *Europejska przestrzeń...*, s. 78.

⁹ Zob. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Zintegrowane z prawem Unii Europejskiej postępowania administracyjne*, Warszawa 2017, s. 557–558.

jedną przestrzeń prawną (*one legal space*)¹⁰. Jak wskazują M.W. Bauer i J. Trondall, europejski (w tym unijny) system administracyjny charakteryzuje się wieloszczeblowością, niespójnością, sieciowością oraz heterogenicznością demograficzną i kulturową¹¹. I to właśnie z konceptualizacji teoretycznej cechy wieloszczeblowości europejskiego systemu administracyjnego wyprowadzane jest określenie europejskiej przestrzeni administracyjnej. Co ciekawe, w następstwie obserwacji zjawisk i tendencji rozwojowych zachodzących w tej przestrzeni wyodrębnia się przejście do kolejnego wyższego poziomu w procesie jej formułowania. Pozwala to na wyróżnienie europejskiej przestrzeni administracyjnej I (EAS I), której właściwa jest konwergencja systemów administracyjnych i polityk publicznych badana przez porównawczą naukę administracji, oraz europejskiej przestrzeni administracyjnej II (EAS II), z której wyłania się wspólny porządek administracyjny (*common administrative order*) przez rozwój nowych instytucjonalnych konstelacji i konfiguracji, odznaczający się niezależnością, integracją i kooptacją¹².

Rozwijająca się europejska przestrzeń administracyjna powinna być oparta na pewnych wspólnych wartościach, poszanowaniu praw jednostki, sprawnym administrowaniu. Na tym tle choć stanowi ona nadal pewne wyobrażenie i zarazem „produkt” postrzegania skutków integracji europejskiej, nie tylko w wymiarze instrumentalnym, staje się również kategorią otwierającą klasyczne instytucje prawa i postępowania administracyjnego na spotkanie z prawem europejskim. Ma ona również wartość samą w sobie istotną dla obywateli UE, odzwierciedlającą cechy wieloszczeblowego, niespójnego, sieciowego i heterogenicznego demograficznie i kulturowo europejskiego systemu administracyjnego.

Uwzględnienie powyższej perspektywy europeizacji prawa stanowi współcześnie nieodzowny element wielu analiz doktrynalnych z zakresu prawa administracyjnego. Prowadzi to do konieczności dostosowania zakresu pojmowania badanych instytucji do kontekstu wykraczającego poza ścisłe ramy prawa państwowego (krajowego). To, w jaki sposób modyfikacji ulega zakres przedmiotowy rozumienia instytucji prawa i postępowania administracyjnego w procesie kształtowania się europejskiej przestrzeni administracyjnej, omó-

¹⁰ J. Supernat, *Niepomijalna...*, s. 277.

¹¹ Zob. M.W. Bauer, J. Trondal, *The Administrative System of the European Union*, [w:] *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, Basingstoke 2015, s. 16 i n., powołane przez: J. Supernat, *Zdolność administracyjna europejskiego systemu administracji*, [w:] S. Dudzik, B. Iwańska, N. Półtorak (red.), *Inteligentna i zrównoważona gospodarka sprzyjająca włączeniu społecznemu – wyzwania dla systemów prawnych Unii Europejskiej i państw członkowskich*, Warszawa 2017, s. 136 i n.

¹² Zob. J. Supernat, *Zdolność...*, s. 137 i n. wraz z powołaną literaturą.

wione zostanie na przykładzie wybranych pojęć: administracji publicznej, decyzji administracyjnej oraz postępowania administracyjnego jako odnoszących się do instytucji stanowiących rdzeń wieloszczeblowego systemu prawa administracyjnego na obszarze państw UE.

3. Pojęcie administracji publicznej a motywy rozszerzania definicji pojęć prawnych w następstwie europeizacji

Definicja fundamentalnego dla nauk administracyjnych pojęcia administracji publicznej może być wyrazem podejścia węższego – „państwowego” – bądź szerszego – „pozapaństwowego”. Ze względu na przedmiot opracowania, w dalszej części analizy zostanie poddane jedynie szersze ujęcie. Przy takim podejściu administrację publiczną można określić jako „zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb mieszkańców, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach, przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy (centralne i lokalne) oraz przez jego organy samodzielne (zdecentralizowane agencje), a także – w ramach powierzenia – przez organy samorządu terytorialnego i organy organizacji pozapaństwowych (suprapaństwowych)”¹³.

Definicja ta nie jest powszechnie pojemna i ponadczasowa. Jest bowiem aktualna tylko w czasie teraźniejszym wobec określonego ukształtowania administracji, a przez to nie jest uniwersalna i przydatna względem wszystkich postaci czy typów administracji. Ma jednak swoją, można by rzec nieinstrumentalną, wartość. J. Supernat obszernie wylicza argumenty na rzecz użyteczności tej definicji. Włączenie aspektu pozapaństwowego do definicji administracji publicznej w szczególności uzasadniane jest potrzebą badania:

- odrębności administracji publicznej w przestrzeni państwowej i unijnej przestrzeni pozapaństwowej;
- zasady przyznania w relacjach intrapaństwowych (państwo–samorząd terytorialny) oraz suprapaństwowych (państwa członkowskie–Unia Europejska);
- zasady demokracji w konstytucyjnych państwach członkowskich i zasady demokracji w „bezkonstytucyjnej” Unii Europejskiej;

¹³ J. Supernat, *Pojęcie administracji publicznej – „państwowe”, „powszechnie pojemne i ponadczasowe” oraz „pozapaństwowe”*, [w:] J. Korczak (red.), *Układ administracji publicznej. X Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2020, s. 114. Definicja ta została wyprowadzona z „państwowej” definicji administracji publicznej J. Bocia (J. Boć, *Prawo administracyjne* [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 15). Por. także D. Dąbek, J. Supernat, *The Administrative State in Poland Before and After the European Union Accession*, „Croatian and Comparative Public Administration” 2020, no. 1, s. 29–30.

- prawnego wyznaczenia administracji publicznej w państwie (zasada państwa prawnego) i w Unii Europejskiej (zasada rządów prawa);
- podobieństw i odrębności państwowej zasady pomocniczości i unijnej zasady subsydiarności;
- zasady proporcjonalności w relacjach intrapaństwowych oraz pozapaństwowych (suprapaństwowych): państwa członkowskie–Unia Europejska;
- współdziałania administracji państwowej (administracji państwowych) i administracji suprapaństwowej, w tym w ramach sieci administracyjnych;
- podobieństw i odrębności państwowej zasady przejrzystości i unijnej zasady transparentności;
- systemu kontroli administracji, uwzględniającego administracyjną, polityczną i sądową kontrolę wykonywaną przez organy i podmioty administracji suprapaństwowej;
- prawa administracyjnego państwowego (krajowego) i prawa administracyjnego Unii Europejskiej (i Rady Europy) w ogólniejszych ramach europejskiego prawa publicznego, a w przyszłości może globalnego prawa administracyjnego;
- przygotowania aktualnego stosownego podręcznika nauki administracji uwolnionej od państwowego laboratorium i metodologicznego nacjonalizmu, pokazującego, jak kształtuje się i funkcjonuje administracja suprapaństwowa. Takim uzasadnieniem jest również potrzeba:
- przygotowania aktualnego stosownego podręcznika nauki polityki administracyjnej;
- przygotowania podręcznika nauki prawa administracyjnego z mocną warstwą komparatystyczną i z aktualną częścią ogólną, w tym z podstawowymi zasadami i instytucjami prawa Unii Europejskiej;
- jak również prowadzenia badań nad administracją, w tym badań porównawczych w zespołach międzynarodowych, oraz dokonania stosownej aktualizacji treści przedmiotów wykładanych na uniwersytetach, a zaliczanych do nauk administracyjnych¹⁴.

Argumenty powyższe odpowiednio przemawiają na rzecz przyjmowania również „pozapaństwowych” definicji innych instytucji z zakresu prawa administracyjnego. Obejmują bowiem uniwersalnie zarówno sferę badawczą w zakresie podobieństw i różnic na poziomie regulacji państwowej i pozapaństwowej, w tym ujęcia zasad i gwarancji prawnych, czy też kształtowania się europejskiej przestrzeni prawa administracyjnego, jak i sferę dydaktyki.

¹⁴ J. Supernat, *Pojęcie...*, s. 115–120.

4. Pojęcie decyzji administracyjnej a trudności w jednolitym rozumieniu instytucji prawnych w europejskiej przestrzeni administracyjnej

Pojęcie decyzji (administracyjnej) jako rodzaju indywidualno-konkretnego aktu administracyjnego, władczo rozstrzygającego o sytuacji prawnej jednostki, ugruntowane jest w prawie i doktrynie krajowej, występuje również w doktrynie europejskiej. Postępowania administracyjne kończące się takim indywidualnym aktem administracyjnym zaliczane są przez J. Barnesa do procedur administracyjnych I generacji, obok procedur opartych na wydawaniu decyzji generalnych (II generacja) i związanych z ustanowieniem stałego systemu komunikacji pomiędzy agencjami oraz agencjami i obywatelami i stosowaniem narzędzi realizacji tzw. *good governance* – sprawnego zarządzania w ramach polityk publicznych (III generacja)¹⁵.

Pojęcie decyzji znalazło się również w opracowanym przez ReNEUAL (*Research Network on EU Administrative Law*) modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej¹⁶ w odniesieniu do aktów wydawanych w ramach postępowań uregulowanych w księdze III „Wydawanie decyzji w sprawach indywidualnych”. Księga ta dotyczy postępowania administracyjnego, w którym organ administracyjny UE przygotowuje i wydaje decyzję w rozumieniu art. III-2 (pkt 1), jak również taką decyzję wydaje organ administracji państwa członkowskiego, o ile prawo UE właściwe dla danego sektora albo prawo danego państwa członkowskiego uznaje ją za obowiązującą (pkt 2). Działanie w formie decyzji można w tym kontekście wywodzić tylko na podstawie prawa UE właściwego dla danego sektora albo na podstawie prawa danego państwa członkowskiego¹⁷. Definicję materialną decyzji zawarto przy tym w art. III-2, zgodnie z którym „decyzja” oznacza czynność administracyjną skierowaną do jednej lub więcej skonkretyzowanych osób publicznych albo prywatnych, wydaną jednostronnie

¹⁵ Zob. J. Barnes, *Transforming Administrative Procedure. Towards a Third Generation of Administrative Procedures*, 2016 Conference on Comparative Administrative Law, s. 10 i n., https://law.yale.edu/sites/default/files/area/conference/compadmin/compadmin16_barnes_towards.pdf [dostęp: 15.05.2024].

¹⁶ ReNEUAL. *Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, zespół red. M. Wierzbowski, H. C. H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller *et al.*, red. wydania polskiego M. Wierzbowski, A. Kraczkowski, Warszawa 2015 (dalej jako: model ReNEUAL).

¹⁷ Szerzej: B. Adamiak, *Decyzja w modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej sieci ReNEUAL i w projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępowania administracyjnego instytucji organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej*, [w:] J. Supernat, B. Kowalczyk (red.), *Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej*, Warszawa 2017, s. 208 i n.

przez organ administracji UE lub organ administracji państwa członkowskiego, w przypadku gdy art. III-1 pkt 2 znajduje zastosowanie w celu rozstrzygnięcia w prawnie wiążący sposób jednej lub więcej konkretnych spraw. Odesłanie to dotyczy zatem państw członkowskich w zakresie, w jakim planowano związanie ich przepisami modelu. Pojęcie decyzji powiązано przy tym z szerszym terminem czynności administracyjnych, oznaczającym działanie organu administracji publicznej, które może skutkować alternatywnie: decyzją (w rozumieniu księgi III), jak również prawnie wiążącym aktem o charakterze nie ustawodawczym o zasięgu ogólnym (w rozumieniu księgi II), umową (w ujęciu księgi IV), wzajemną pomocą (o której mowa w księdze V) albo czynnością związaną z zarządzaniem informacją (uregulowanymi w księdze VI)¹⁸.

Model kodeksu postępowania administracyjnego UE ReNEUAL w proponowanym kształcie okazał się bardziej inspiracją doktrynalną niż realną propozycją regulacyjną, a w następnie opracowanym projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej załączonym do rezolucji Parlamentu Europejskiego z 9 czerwca 2016 r.¹⁹, pojęcie decyzji zastąpiono definicją „czynności administracyjnych”. W niezbyt przejrzysty sposób wyróżniono przy tym działanie w formie decyzji (zastrzeżonej nie dla rozstrzygnięcia sprawy, lecz dla formy wszczęcia postępowania) i w formie aktu administracyjnego (przewidzianej dla zakończenia postępowania i związanej z wymogami uzasadnienia aktu czy powiadomienia o nim).

W aktach sektorowych natomiast prawodawca unijny posługuje się najczęściej różnymi, znanymi też prawu polskiemu, synonimami pojęcia decyzji, takimi jak: pozwolenie, zezwolenie, zgoda, koncesja, zatwierdzenie, licencja itp., nie zawierając jednak ogólnej definicji decyzji administracyjnej²⁰. Zważyć również należy, że pojęcia decyzji i aktu administracyjnego w różnych systemach prawnych albo występują równolegle (np. w Polsce, w Austrii), albo któryś z nich nie występuje w ogóle (Wielka Brytania, Irlandia), nie zawsze są przy tym tożsame treściowo²¹.

Pojęcie decyzji administracyjnej stanowi zatem przykład wyzwań definicyjnych i trudności w jednolitym rozumieniu instytucji prawnych w euro-

¹⁸ Por. art. I-4 pkt 1 modelu ReNEUAL.

¹⁹ Rezolucja w sprawie otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej, dokument 2016/2610(RSP), P8_TA-PROV(2016)0279, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0279+0+DOC+XML+V0//PL> [dostęp: 15.05.2024].

²⁰ Por. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Zintegrowane...*, s. 451–452 wraz z przykładami unijnych aktów.

²¹ A. Skóra, *Europejskie uwarunkowania aktu administracyjnego. Aspekt procesowy*, [w:] J. Supernat, B. Kowalczyk (red.), *op. cit.*, s. 54–55.

pejskiej przestrzeni administracyjnej, na którą składają się przede wszystkim w różny sposób historycznie ukształtowane państwowe systemy prawne i będący w fazie intensywnego rozwoju i kształtowania aparatu pojęciowego system prawny UE. Ten deficyt jednolitości terminologicznej jest szczególnie widoczny w odniesieniu do instytucji ogólnego prawa administracyjnego i administracyjnego prawa procesowego. Złożoność, wieloszczeblowość europejskiego systemu prawnego sprawia jednak, że w ramach analiz badawczych odnoszących się do rozstrzygnięć administracji w indywidualnych sprawach należy uwzględnić takie rozumienie decyzji, które obejmuje w ujęciu podmiotowym jej wydawanie nie tylko przez krajowe organy administracji publicznej, ale także przez organy innych państw członkowskich czy administrację UE.

5. Pojęcie postępowania administracyjnego a kształtowanie nowych modeli proceduralnych

Uwzględnienie europejskiego punktu odniesienia w rozumieniu postępowania administracyjnego wymaga uelastycznienia klasycznego sposobu pojmowania procedury administracyjnej. Sprawy o charakterze administracyjnym w świetle obowiązujących regulacji prawnych mogą być bowiem władczo rozstrzygane nie tylko przez organy krajowe, lecz również unijne, a niekiedy przy współuczestnictwie zarówno instytucji unijnych, jak i administracji państw członkowskich. Przy przyjęciu perspektywy europejskiej przestrzeni prawnej konieczna staje się zatem reinterpretacja, częściowo redefinicja w zakresie podmiotowym i przedmiotowym tradycyjnego rozumienia postępowania administracyjnego *sensu stricto* jako ciągu czynności procesowych podejmowanych przez krajowe organy administracji publicznej i inne uprawnione podmioty w celu rozstrzygnięcia konkretnej sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej²².

W proponowanym dynamicznym ujęciu postępowanie administracyjne można definiować jako zespół czynności procesowych podejmowanych przez organy administracyjne (*sensu largo*, wykraczającym poza krajowe organy administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym i funkcjonalnym) i inne podmioty (np. strony) w celu doprowadzenia do załatwienia konkretnej sprawy administracyjnej (poprzez ustalenie sytuacji prawnej co do zasady indywidualnie określonego podmiotu w przedmiocie jego praw lub obowiązków) w formie wiążącej, zewnętrznej czynności o charakterze administracyjnoprawnym

²² M. Wilbrandt-Gotowicz, *Zintegrowane...*, s. 51–52.

(najczęściej indywidualnej decyzji administracyjnej)²³. Przyjęcie tego typu definicji postępowania administracyjnego umożliwi badanie regulacji postępowania administracyjnego z uwzględnieniem zjawiska europeizacji, w tym kształtowania się nowych modeli proceduralnych²⁴.

Ponieważ wydawanie indywidualno-konkretnych rozstrzygnięć może być aktualnie rezultatem postępowań prowadzonych przez organy krajowe (w tym z uwzględnieniem norm procesowych determinowanych prawem unijnym), postępowań instytucji unijnych (w tym z udziałem organów państw członkowskich), jak i procedur transnarodowych, w których uczestniczą organy różnych państw (np. we wzajemnym uznawaniu pozwoleń na obrót), w doktrynie rozpowszechnia się refleksja na temat różnych modeli postępowań administracyjnych determinowanych prawem unijnym, np. postępowań wielostopniowych – *mehrstufiger*²⁵, złożonych, kompozytowych – *composite*²⁶ (horyzontalnych i wertykalnych), mieszanych – *mixed*²⁷, wielojurysdykcyjnych – *multi-jurisdictional*²⁸ czy zintegrowanych z prawem UE²⁹. Te ostatnie rozumiem jako postępowania odznaczające się przynajmniej częściową regulacją w administracyjnych normach procesowych determinowanych prawem unijnym (bezpośrednio skutecznych bądź wymagających implementacji). Ze względu na kryterium liczby organów uczestniczących w przyjęciu rozstrzygnięcia oraz krajowego bądź unijnego poziomu jego wydania wyróżniam kilka ich podstawowych modeli: zdecentralizowany prosty (rozstrzygnięcie organu krajowego bez współdziałania organów z innych państw lub instytucji unijnych); zdecentralizowany złożony (rozstrzygnięcie organu krajowego przy współdziałaniu organów z innych państw lub instytucji unijnych); scentralizowany prosty (roz-

²³ W szerszym ujęciu postępowaniem administracyjnym mogą być również kompleksy proceduralne o hybrydowym charakterze (mieszane tryby postępowań administracyjnych), których jednym z elementów może być postępowanie jurysdykcyjne, a decyzja administracyjna stanowi formę alternatywną względem czynności materialno-technicznej czy umowy administracyjnej.

²⁴ Por. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Zintegrowane...*, s. 54–55.

²⁵ Zob. H. Nehl, *Europäisches Verwaltungsverfahren und Gemeinschaftsverfassung. Eine Studie gemeinschaftsrechtlicher Verfahrensgrundsätze unter besonderer Berücksichtigung "mehrstufiger" Verwaltungsverfahren*, Berlin 2002, s. 29.

²⁶ Tak np. H. Hofmann, G. Rowe, A. Türk, *Administrative law and policy of the European Union*, New York 2011, s. 361–362; C. Franchini, *European principles governing national administrative proceedings*, „Law and Contemporary Problems” 2004, no. 1, s. 184; H. Nehl, *Principles of Administrative procedure in EC law*, Oxford 1999, s. 90; S. de Léon, *Composite Administrative Procedures in the European Union*, Tesis doctoral, Madryt 2016.

²⁷ Zob. G. della Cananea, *The European Union's mixed administrative proceedings*, „Law and Contemporary Problems” 2004, no. 1, s. 197 i n.

²⁸ Zob. H. Hofmann, *Multi-jurisdictional Composite Procedures. The Backbone to the EU's Single Regulatory Space*, „University of Luxembourg Law Working Paper” 2019, no. 3, s. 1 i n.

²⁹ Zob. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Zintegrowane...*, s. 257 i n.

strzygnięcie administracji UE bez współdziałania organów krajowych) bądź scentralizowany złożony (rozstrzygnięcie administracji UE przy współdziałaniu organów krajowych)³⁰. W tego typu postępowaniach mamy do czynienia ze złożonym modelem stosowania prawa przez organy administracji, co może prowadzić również do wątpliwości co do zakresu zastosowania środków ochrony prawnej, w tym kontroli sądowej na poziomie państwowym bądź unijnym³¹.

Z powyższego wynika, że w rezultacie kształtowania się nowych rozwiązań proceduralnych w europejskim systemie prawnym zasadne jest redefiniowanie rozumienia niektórych instytucji prawnych poprzez uwzględnienie kontekstu europeizacji prawa. Pojęcie postępowania administracyjnego jest tego doskonałym przykładem, gdyż tylko w następstwie rozszerzenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego klasycznego „państwowego” ujęcia postępowania administracyjnego możliwe staje się badanie układów administracyjnych właściwych procedurom zintegrowanym z prawem UE, często o złożonym charakterze.

6. Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy wyłania się obraz ewolucji postrzegania podstawowych dla badań administracyjnych pojęć, co stanowi pokłosie kształtowania się europejskiej przestrzeni prawa administracyjnego w ramach postępującej integracji europejskiej. Badania doktrynalne nie mogą być współcześnie z powodzeniem prowadzone z pominięciem konsekwencji funkcjonowania instytucji prawnych w wieloszczeblowym systemie prawnym. Jak bowiem słusznie wskazuje Szanowny Jubilat, prawo administracyjne nie jest dzisiaj miejscem izolowanym, ale miejscem spotkań. Na prawo administracyjne powinno się zaś patrzeć z szerszej europejskiej perspektywy z uwzględnieniem zwłaszcza zjawisk ewolucyjnych zachodzących na jego pograniczu i na jego „terytorium”³².

³⁰ Systematykę uzupełniają również modele mieszane stanowiące kombinację wskazanych konstrukcji bądź kompleksy proceduralne o niejednorodnym charakterze (np. związane ze współwystępowaniem procedur jurysdykcyjnych i niejurysdykcyjnych). Szerzej M. Wilbrandt-Gotowicz, *Zintegrowane...*, s. 265–292.

³¹ Na ten temat zob. np. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Judicial Control in Integrated Composite Administrative Proceedings – Monism or Duality of Protection of Individual Rights?*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2023, vol. 32, no. 1, s. 293–319, DOI: [10.17951/sil.2023.32.1.293-319](https://doi.org/10.17951/sil.2023.32.1.293-319).

³² Por. J. Supernat, *Pogranicze prawa administracyjnego na przykładzie spotkania prawa administracyjnego z prawem konstytucyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego. IX Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2019, s. 100.

Redefiniowanie pojęć odnoszących się do instytucji występujących klasycznie w prawie państwowym dla uwzględnienia szerszego kontekstu ich rozwoju w ramach prawa europejskiego (w tym unijnego), stanowi niewątpliwie tę sferę pogranicza, niezwykle istotną zarówno dla przemian prawa i doktryny krajowej, jak i wzmacniania prawa europejskiego (w tym unijnego) oraz refleksji naukowej nad kształtowaniem się europejskiej przestrzeni prawa administracyjnego (pomimo pewnych odmienności historycznego ukształtowania instytucji w wymiarze intrapaństwowym). Perspektywa ta powinna być uwzględniana również w dydaktyce, wzmacniając nie tylko instrumentalne podejście do zeuropeizowanych instytucji prawa i postępowania administracyjnego.

Spotkanie legislatorów prawa administracyjnego

1. Wprowadzenie

Wątkiem przewodnim publikowanych w tej Księdze tekstów jest prawo administracyjne jako miejsce spotkań w różnych aspektach tego zjawiska. Czym jest więc spotkanie? Zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego* to „umówione zejście się lub zjazd w celu zobaczenia się z kimś”¹. Ma ono więc wpisane w swoje językowe znaczenie pewną planowość działania. Gdy mówimy o przypadkowych czy niespodziewanych spotkaniach, wtedy element ustalonego porządku ulega pewnej modyfikacji. Niemniej jednak celem spotkania jest zobaczenie się z kimś. Badając dalej naturę „spotkania” w ujęciu językowym, odnieść należy się również do znaczenia słowa „spotkać”. Oznacza ono „natknąć się na kogoś, na coś”; „poznać kogoś”; „stać się czymś udziałem” lub „znaleźć coś gdzieś”. Dwa pierwsze ze wskazanych znaczeń wydają się być pomocne do dalszych rozważań. W oparciu o powyższe ustalenia językowe należy więc uznać, że pisząc o spotkaniu, można mieć na myśli planowe lub nie zejście się jego uczestników. Tu zaś konieczne jest poznanie się lub przynajmniej zobaczenie się, widzenie czy inaczej wzajemne dostrzeganie się. Wymagana jest więc pewna intencjonalność wzajemnego postrzegania się.

Pozostawiając kwestie językowe, do których odwoływać będę się w dalszej części, chciałabym przejść do ustalenia celu tego rozdziału. Jest nim pokazanie prawa administracyjnego jako miejsca spotkań legislatorów supra-państwowych i państwowych. Z taką sytuacją my administratywiści musimy się coraz częściej mierzyć. Prawo administracyjne jako element multimedialnego systemu źródeł prawa przestaje być domeną ustawodawcy krajowego. Wspomniane spotkania odbywają się w wielu miejscach i ich przebieg jest bardzo różny. Rozdział ten dotyczy jednego z nich. A mianowicie kwestii nieprawidłowej implementacji dyrektywy w sprawie otwartych danych i ponownego

* Dr hab., prof. Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ORCID: 0000-0001-9788-0988.

¹ *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl>. [dostęp: 25.10.2024].

wykorzystywania informacji sektora publicznego² i skutków tej implementacji z perspektywy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiego zarządzania danymi (akt w sprawie zarządzania danymi)³, by na tym tle sformułować pewne uwagi o charakterze ogólnym dotyczące spotkań legislatorów.

2. Dyrektywa o otwartych danych

Zgodnie z art. 1 ust. 2 dyrektywy nie ma ona zastosowania m.in. do dokumentów zawierających dane wrażliwe, które są wyłączone z dostępu na podstawie systemów dostępu państwa członkowskiego, w tym ze względu na: ochronę bezpieczeństwa narodowego (to jest bezpieczeństwa państwa), obronę lub bezpieczeństwo publiczne; tajemnicę statystyczną; poufność informacji handlowych (w tym tajemnicę handlową, zawodową lub przedsiębiorstwa); dokumentów wyłączonych z dostępu lub do których dostęp jest ograniczony na podstawie systemów dostępu ze względu na ochronę danych osobowych, a także części dokumentów dostępnych na podstawie tych systemów, które to części zawierają dane osobowe, których ponowne wykorzystywanie zostało określone w przepisach jako niezgodne z przepisami dotyczącymi ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych lub jako naruszające ochronę prywatności i integralności osoby fizycznej, w szczególności zgodnie z unijnymi lub krajowymi przepisami dotyczącymi ochrony danych osobowych. Na analogicznych założeniach oparta była dyrektywa w poprzednich jej wersjach⁴. W rozdziale tym nie będą przywoływane poszczególne jej modyfikacje i opisywane zmiany w tym zakresie. Elementem istotnym jest jednak to, że dyrektywa od 2003 r. opierała się na tym samym rozwiązaniu konstrukcyjnym,

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. U. UE L 172 z 2019 r., s. 56), zwana dalej dyrektywą.

³ Rozporządzenie 2022/868 w sprawie europejskiego zarządzania danymi i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1724 (akt w sprawie zarządzania danymi), Dz. U. UE L 152/1 z 2022 r., dalej jako DGA.

⁴ Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. U. UE L 345 z 2003 r., s. 90 z późn. zm.) zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniającą dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. U. UE L 175 z 2013 r., s. 1), zwana dalej dyrektywą 2003/98/WE. Na temat ewolucji przepisów unijnych w tym zakresie i ich wdrożenia w prawie krajowym zob. B. Fischer *et al.*, [w:] B. Fischer *et al.*, *Ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 1, pkt 3.1–5.1.

zgodnie z którym ustalony przedmiotowo zakres spraw, w tym kwestie dotyczące ochrony informacji, jest wyłączony ze stosowania dyrektywy. Rozwiązanie to zaliczyć należy do materialnych wymogów implementacyjnych.

Przechodząc zaś na grunt krajowy, dla lepszego zrozumienia genezy opisywanego problemu warto cofnąć się w czasie. Zasady ponownego wykorzystywania informacji zostały wprowadzone do polskiego porządku prawnego przez nowelizację ustawy o dostępie do informacji publicznej⁵, gdzie dodano do ustawy o dostępie do informacji publicznej rozdział 2a zatytułowany *Ponowne wykorzystywanie informacji publicznej*. Wtedy przedmiotem ponownego wykorzystywania była informacja publiczna, to zaś determinowało przyjęty sposób regulacji. Nie zastosowano bowiem generalnego wyłączenia, o którym była mowa w dyrektywie 2003/98/WE, ponieważ wtedy nie przyznano prawa do ponownego wykorzystywania, czego zresztą dyrektywa nie wymagała. Ustawa wprowadziła jedynie odrębny tryb udostępniania informacji publicznej w celu ponownego wykorzystywania, na co wyraźnie wskazywał art. 23a ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, przywoływanej dalej jako u.d.i.p. Co za tym idzie, w art. 23g ust. 8 pkt 1 u.d.i.p. przewidziano, że podmiot zobowiązany odmawia ponownego wykorzystywania informacji publicznej w przypadku, gdy dostęp do informacji publicznej podlega ograniczeniom, o których mowa w art. 5 lub w przepisach odrębnych ustaw. W związku z tym zakres spraw, co do których dyrektywa nie miała zastosowania (wyłączonych spod jej stosowania), stał się elementem regulacji krajowej. Zgodnie z dyrektywą 2003/98/WE nie miała ona zastosowania do dokumentów wyłączonych z dostępu na podstawie systemów dostępu państw członkowskich, m.in. ze względu na: ochronę bezpieczeństwa narodowego (tj. bezpieczeństwa państwa), obronność lub bezpieczeństwo publiczne. Wspomniany zakres na gruncie rozdziału 2a został objęty zakresem przedmiotowym ustawy o dostępie do informacji publicznej przez ustawodawcę krajowego. Ustawa miała bowiem do niego zastosowanie, z tym że informacje związane z ochroną bezpieczeństwa narodowego były i są dalej w polskim porządku prawnym kwalifikowane jako informacje niejawne⁶. To zaś implikuje odmowę dostępu do informacji publicznej, na co wyraźnie wskazywał art. 5 ust. 1 u.d.i.p. Oznacza to więc, że ustawodawca krajowy zamiast wyłączyć zakres spraw, o których była mowa w art. 1 ust. 2 dyrektywy, objął ją regulacją, z tym że wyłączył dostęp do nich zgodnie z treścią art. 5 u.d.i.p.

⁵ Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 204, poz. 1195 z późn. zm.).

⁶ A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, *Dostęp do informacji publicznej a ochrona informacji niejawnych. Zagadnienia wybrane*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 4.

Prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego wprowadziła ustawa z 2016 r.⁷. W akcie tym ustawodawca krajowy zastosował analogiczny mechanizm, jaki przewidywała ustawa wcześniejsza. Zamiast wyłączyć stosowanie ustawy przedmiotowo zgodnie z art. 1 ust. 2 dyrektywy objął nią wszystkie informacje sektora publicznego, dalej i.s.p., a wyłączenie zastosował jedynie w kontekście podmiotowym, wskazując w art. 4, że przepisów ustawy nie stosuje się do informacji sektora publicznego będących w posiadaniu określonych grup podmiotów. Co za tym idzie, i.s.p., wyłączone przedmiotowo spod stosowania dyrektywy, w polskim porządku prawnym były podstawą ograniczenia prawa do ponownego wykorzystywania zgodnie z art. 6. Analogiczny sposób regulacji, wraz z utrzymaniem numeracji wspomnianych przepisów, przyjęto w ustawie o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego⁸. Takie rozwiązanie nie wywoływało co do zasady negatywnych konsekwencji. Patrząc na to jednak z perspektywy poprawnej implementacji, można zastanawiać się, czy implementacja ta pozwalała osiągnąć rezultat zakładany przez prawo wspólnotowe. Dotyczy on praktycznej efektywności⁹. Najważniejsze jest bowiem podjęcie takich działań, które będą odpowiadać „istocie samej dyrektywy i być dostosowane do jej celu”¹⁰. Tu wolą prawodawcy europejskiego było to, by w stosunku do informacji sektora publicznego nie trzeba było dokonywać oceny co do konieczności udostępnienia tych informacji. Stąd wyłączono spod stosowania dyrektywy informacje, co do których było to niezbędne. Zabieg ten miał ułatwić ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. Jednocześnie biorąc pod uwagę późniejszą aktywność prawodawcy europejskiego, można uznać, że brak transpozycji art. 1 ust. 2 dyrektywy ma wpływ na końcowy produkt procesu implementacyjnego, którym powinny być normy jasne, precyzyjne, zapewniające wysoki poziom

⁷ Ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1446), dalej jako ustawa z 2016 r.

⁸ Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1524). Szerzej na temat tej ustawy zob. D. Sybilski, *Wpływ ogólnego rozporządzenia o ochronie danych na otwarte dane i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2021; B. Fischer et al., *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2022; Ł. Nosarzewski, *Prawne ograniczenia ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego*, Warszawa 2022.

⁹ B. Kurcz, *Dyrektywy i ich implementacja do prawa krajowego*, Warszawa 2004, Lex, rozdział 3, 3.1, pkt 1.

¹⁰ M. Szwarc, *Warunki poprawnej implementacji dyrektyw w porządkach prawnych państw członkowskich w świetle prawa wspólnotowego*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2001, nr 1, s. 5.

pewności prawa¹¹. Pamiętając przy tym, że obowiązek implementacyjny nie kończy się z upływem ustalonego terminu i jest rozciągnięty w czasie, to trzeba oceniać to przy uwzględnieniu sytuacji, jaka powstała po rozpoczęciu obowiązywania rozporządzenia 2022/868 w sprawie europejskiego zarządzania danymi i zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/1724 (akt w sprawie zarządzania danymi). Opisany błąd ustawodawcy krajowego ma bowiem wpływ na harmonizację prawa unijnego.

3. Rozporządzenie w sprawie zarządzania danymi

Akt ten ustanawia warunki ponownego wykorzystywania w Unii niektórych kategorii danych będących w posiadaniu podmiotów sektora publicznego (art. 1 ust. 1 lit a). Zakres tych danych wyraźnie doprecyzowuje art. 3, gdzie prawodawca europejski wskazuje, że rozdział ten stosuje się do danych będących w posiadaniu podmiotów sektora publicznego, które są chronione ze względu na: poufność informacji handlowych, w tym tajemnicę handlową, zawodową i tajemnicę przedsiębiorstwa; poufność informacji statystycznych; ochronę praw własności intelektualnej osób trzecich; lub ochronę danych osobowych w zakresie, w jakim dane te wykraczają poza zakres stosowania dyrektywy (UE) 2019/1024. Oznacza to, że zakres przedmiotowy rozporządzenia pokrywa się, jak chodzi o jego rozdział 2, z danymi wyłączonymi na mocy art. 1 ust. 2 z dyrektywy o otwartych danych. Te ustalenie potwierdza motyw 10 rozporządzenia, wskazując, że „Kategorie danych będących w posiadaniu podmiotów sektora publicznego, które powinny podlegać ponownemu wykorzystywaniu na podstawie niniejszego rozporządzenia, nie są objęte zakresem stosowania dyrektywy (UE) 2019/1024, z którego to zakresu wykluczone są dane niedostępne ze względu na poufność informacji handlowych i statystycznych oraz dane zawarte w utworach lub w innych treściach, do których prawa własności intelektualnej posiadają osoby trzecie”. Z punktu widzenia prawodawcy europejskiego system ten jest więc spójny i przejrzysty. Dyrektywa o otwartych danych określa zasady ponownego wykorzystywania poza zakresem spraw, o których mowa w art. 1 ust. 2. Akt w sprawie zarządzania danymi odnosi się zaś do przekazywania do ponownego wykorzystywania danych chronionych, o których mowa w art. 3 rozporządzenia, czyli tych, do których dyrektywa nie ma zastosowania.

Oba te akty pomimo wyboru innego instrumentu w prawie unijnym tworzą przejrzysty i spójny system regulacji ponownego wykorzystywania

¹¹ B. Kurcz, *op. cit.*, Lex, rozdział 3, 3.3, pkt 67.

i.s.p. w UE. Problem jest więc na gruncie krajowym. I nie jest to dylemat mało istotny. Zakresy obu aktów – ustawy i rozporządzenia – są bowiem częściowo zbieżne. Tylko te informacje, co do których podmiot zobowiązany odmówi ponownego wykorzystywania na gruncie ustawy o otwartych danych mogą być przekazane w oparciu o postanowienia rozporządzenia. Podkreślenia wymaga jednak to, że akt w sprawie zarządzania danymi nie tworzy prawa do ponownego wykorzystywania danych chronionych. Zgodnie z art. 1 ust. 2 DGA rozporządzenie nie nakłada na podmioty sektora publicznego obowiązku zezwalania na ponowne wykorzystywanie danych ani nie zwalnia podmiotów sektora publicznego z obowiązków w zakresie zachowania poufności wynikających z prawa Unii lub prawa krajowego. Zgodnie z motywem 11 niniejsze rozporządzenie nie powinno tworzyć obowiązku zezwalania na ponowne wykorzystywanie danych będących w posiadaniu podmiotów sektora publicznego. W szczególności każde państwo członkowskie powinno mieć możliwość decydowania, czy udostępnia dane do ponownego wykorzystywania, a także określania celów i zakresu takiego dostępu. Rozwiązanie przyjęte w DGA stanowi konstrukcyjny powrót do pierwotnej wersji dyrektywy 2003/98/WE, w której zaznaczono, że nie zawiera ona „żadnego zobowiązania, aby zezwalać na ponowne wykorzystywanie dokumentów”¹². Niemniej jednak problem istnieje. Zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego w przypadku konfliktu między przepisem krajowym (niezależnie od jego rangi) a uregulowaniami prawa wspólnotowego te ostatnie mają absolutne pierwszeństwo. Akt w sprawie zarządzania danymi pomimo tego, że wszedł w życie¹³, wymaga uzupełnienia w prawie krajowym do jego efektywnego stosowania. Do tej pory jednak stosowna ustawa nie została uchwalona. W projekcie ustawy problemu nie dostrzeżono i nie wskazano na potrzebę zmiany w ustawie o otwartych danych¹⁴. Dotyczy to zarówno przepisów traktatów założycielskich, jak i aktów prawa pochodnego, włączając w to interesujące nas w niniejszych rozważaniach rozporządzenia¹⁵. Do rozporzą-

¹² G. Sibiga, *Gwarancje ochrony danych osobowych w ponownym wykorzystywaniu chronionych danych na podstawie Aktu w sprawie zarządzania danymi – wybrane zagadnienia*, „Monitor Prawniczy. Dodatek” 2023, nr 11.

¹³ Obowiązuje on zgodnie z art. 38 aktu w sprawie zarządzania danymi od 24 września 2024 r.

¹⁴ Zapewnienie możliwości stosowania aktu w sprawie zarządzania danymi miała zapewnić ustawa w sprawie zarządzania danymi. Jej projekt przygotowywano w poprzedniej kadencji parlamentu – zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12374554/katalog/12991196#12991196> [dostęp: 25.10.2024]. Obecnie przygotowano nowy projekt: <https://mc.bip.gov.pl/projekty-aktow-prawnych-mc/projekt-ustawy-o-zarządzaniu-danymi.html> [dostęp: 25.10.2024].

¹⁵ A. Łazowski, *Rozporządzenie jako źródło prawa Wspólnot Europejskich*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 3, s. 15.

dzeń odnosi się bowiem wymóg jego jednolitego stosowania na terytorium wszystkich państw członkowskich, którego spełnienie zapewnia jednolitość unijnej przestrzeni prawnej¹⁶.

4. Podsumowanie

W rozdziale tym opisane zostało spotkanie legislatorów. Problem polega na tym, że nawet jeśli do spotkania doszło, to brak było w tym spotkaniu wzajemnego dostrzeżenia, uważności lub woli zobaczenia się. Legislatorzy ci spotkali się, ale było to spotkanie przypadkowych przechodniów, a nie świadomych swojej roli legislatorów. Przede wszystkim legislator krajowy dalej nie zawsze w pełni poprawnie implementuje dyrektywy. Jednocześnie wraz z coraz częstszym stosowaniem rozporządzeń unijnych zwrócić należy uwagę na problem spójności w obrębie multicentrycznego systemu prawa. Staje się on bowiem coraz bardziej złożony i zróżnicowany. Wymaga to od prawodawcy krajowego oraz administracji publicznej zapewniającej wsparcie merytoryczne procesu stanowienia prawa krajowego fachowej wiedzy. Legislator krajowy nie może więc abstrahować od woli superlegislatora. Musi umieć ją odkodować i prawidłowo realizować. Trzeba podkreślić, że bez uwzględnienia cech wyróżniających rozporządzenia unijne nie jest możliwe ich odpowiednie wkomponowanie do systemu prawnego. Charakter rozporządzenia pozornie nie powinien absorbować krajowego prawodawcy. Dokładniejsza analiza pozwala jednak na przeciwstawienie się takim wnioskom, rozporządzenie bowiem nie tylko staje się integralną częścią systemu prawa obowiązującego i stosowanego w Polsce, ale wpływa też na kształt innych składników tego systemu¹⁷. To zaś powinien uwzględniać legislator krajowy. Nie powinien on więc w naturze rozporządzeń widzieć umniejszenia swojej pozycji. Bez niego bowiem i jego prawidłowego działania prawo unijne nie może być w pełni stosowane, co widać w opisanym przykładzie. Patrząc więc na działanie legislatora krajowego z perspektywy sprawności jego działania, uznać należy, że powinien on przyjąć za jeden z celów częściowych swojego działania właśnie istnienie spójnego i efektywnego systemu prawa, w którym będą realizowane cele ustalone zarówno przez superlegislatora, jak i przez siebie – przy jednoczesnym stworzeniu mechanizmów zmierzających do korekty celów krajowych, przy braku spójności z celem ustalonym na poziomie europejskim.

¹⁶ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s. 17.

¹⁷ T. Jaroszyński, *Rozporządzenie Unii Europejskiej jako składnik systemu prawa obowiązującego w Polsce*, Warszawa 2011, zakończenie pkt 10.

My i obcy?

1. Wprowadzenie

Prawo administracyjne i stosunki administracyjnoprawne powstające na gruncie jego stosowania tworzą warunki do spotkań. Prawo imigracyjne sprawia, że to swoiste zbliżenie odbywa się w sposób zorganizowany. Przepisy zaliczane do ww. grupy są manifestacją spotkań zarówno prawa krajowego, jak i europejskiego oraz międzynarodowego¹ (globalnego²). Zarazem europejskie, jak i międzynarodowe prawo administracyjne „coraz szerzej i głębiej wnika w materie zastrzeżone dotychczas do wyłącznej kompetencji państw i coraz bardziej kurczy się obszar niestosowania tego prawa w państwach”³. W tym zakresie widoczny jest także styk prawa konstytucyjnego i prawa administracyjnego. W tej przestrzeni urzeczywistniają się również spotkania legislatorów państwowych i ponadpaństwowych, obserwuje się nowe formy prawne⁴, zmienia się postrzeganie administracji publicznej⁵. Przede wszystkim na gruncie procesów migracyjnych dochodzi do zbliżenia się ludzi, którzy mówią różnymi językami, posiadają różną historię, wyznają różne religie, kultywują różne tradycje...

We wrześniu 2023 r. MSZ opublikowało oświadczenie, z którego wynikało, że w poprzedzających miesiącach wydano łącznie 1 951 176 wiz krajo-

* Dr., Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, ORCID: [0000-0002-3727-7455](https://orcid.org/0000-0002-3727-7455).

¹ M. Zieliński, *O pojęciu międzynarodowego prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 9, s. 16 i n.

² J. Supernat, *Prawo administracyjne w przestrzeni globalnej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym. III Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2013, s. 149–170; J. Supernat, *Globalna administracja i globalne prawo administracyjne: informacja przed władztwem*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012, s. 603–607.

³ B. Kowalczyk, *Prawo międzynarodowe a prawo administracyjne*, [w:] T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki (red.), *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym – refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, Wrocław 2020, s. 89.

⁴ M. Kruś, *Akt transnarodowy w systemie europejskich aktów administracyjnych*, Poznań 2021.

⁵ B. Kowalczyk, *Deterytorializacja administracji publicznej w europejskiej przestrzeni prawnej*, Wrocław 2021.

wych i Schengen⁶. W październiku 2022 r. „prawie 1,4 mln obywateli Ukrainy i członków ich rodzin uzyskało numery PESEL potwierdzające objęcie ochroną czasową”⁷. Procentowy udział cudzoziemców w naszym społeczeństwie rośnie. W tym miejscu można postawić kilka fundamentalnych pytań. Czy jesteśmy przygotowani do tego spotkania? Czy obowiązujące przepisy odpowiadają potrzebom związanym z imigracją? Jakie identyfikuje się wyzwania w tym względzie? Czy można przełamać tradycyjny podział na my i obcy? Spotkania ludzi najczęściej odbywają się w określonych warunkach, miejscu, czasie, mają swój cel, a także toczą się w oparciu o zasady transparentności, otwartości, poszanowania jego uczestników, w tym poszanowania ich godności i różnorodności. Artykuł, z uwagi na ograniczenia redakcyjne, nie ma na celu odpowiedzi na wszystkie pytania, które zostały przedstawione powyżej. Chodzi jednak o krótkie scharakteryzowanie różnych przestrzeni spotkań oraz sygnalizację kierunku zmian.

Niniejsze opracowanie jest dedykowane Panu Profesorowi Jerzemu Supernatowi, który, jak podkreślają redaktorzy książki, wielokrotnie zwracał uwagę, że prawo administracyjne to przestrzeń „spotkań na ogół trudnych, ale miejsce pokojowe i zawsze otwarte – *semper apertus*”. Treść artykułu nawiązuje również do wątków poruszanych przez Jubilata, takich jak: wymogi stawiane administracji publicznej⁸, spotkania⁹ czy kwestie dotyczące języka¹⁰.

⁶ Oświadczenie MSZ w sprawie nieprawdziwych informacji dotyczących procesu wizowego – Ministerstwo Spraw Zagranicznych – Portal Gov.pl (www.gov.pl) [dostęp: 5.05.2024].

⁷ *Ilu obywateli Ukrainy uzyskało numery PESEL? Urząd podaje dane*, „Gazeta Prawna” 20.10.2022, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8572320,obywatele-ukrainy-pesel.html> [dostęp: 23.05.2024].

⁸ J. Supernat, B. Kowalczyk (red.), *Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej*, Warszawa 2017, s. 479; J. Supernat, *Dobra administracja w prawie Unii Europejskiej*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. 1, Wrocław 2014, s. 665–677; J. Supernat, *Zasady dobrej administracji*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa–Dębe, 23–25 września 2002 r., Warszawa 2003, s. 598–615.

⁹ J. Supernat, *Pogranicze prawa administracyjnego na przykładzie spotkania prawa administracyjnego z prawem konstytucyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego. IX Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2019, s. 99–111; J. Supernat, *Prawo administracyjne jako miejsce spotkania państwa i jednostki – uwagi z perspektywy porównawczej*, [w:] J. Korczak, K. Sobieralski (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, Wrocław 2019, s. 547–555.

¹⁰ J. Supernat, *Język prawa administracyjnego*, [w:] M. Wierzbowski et al. (red.), *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, Warszawa 2021, s. 47–66.

2. Prawo imigracyjne – jako fundament spotkania

Prawo imigracyjne to kategoria pojęciowa obejmująca przepisy zaliczane do prawa powszechnie obowiązującego, których adresatem są przede wszystkim cudzoziemcy. Jego treść najczęściej dotyczy wjazdu, pobytu, wyjazdu cudzoziemców, organów, procedur itd. W Polsce są to przede wszystkim przepisy zgromadzone w takich aktach, jak: ustawa o cudzoziemcach¹¹, ustawa o wjeździe na terytorium RP obywateli państw członkowskich UE¹², ustawa o udzielaniu ochrony cudzoziemcom na terytorium RP¹³, ustawy dotyczące pomocy obywatelom Ukrainy¹⁴, obywatelstwa¹⁵, repatriacji¹⁶, Karty Polaka¹⁷, nabywania nieruchomości¹⁸, a także m.in. przepisy dotyczące oświaty, szkolnictwa wyższego, wykonywania pracy, wykonywania działalności gospodarczej, wykonywania niektórych zawodów. Status cudzoziemca w kraju jest wyznaczony nie tylko przez przepisy, bezpośrednio kierowane do tej grupy osób. Każdy cudzoziemiec przebywający na terytorium Polski musi przestrzegać prawa państwa polskiego. Stąd można powiedzieć, że do cudzoziemców potencjalnie mogą mieć zastosowanie wszystkie przepisy obowiązujące w kraju przyjmującym. Z perspektywy rodzimego porządku prawnego w tym miejscu pojawia się pierwszy uzasadniony postulat – teksty głównych aktów prawnych odnoszących się do cudzoziemców powinny być tłumaczone na języki państw, z których najczęściej przybywają cudzoziemcy.

Należy dodać, że prawo imigracyjne to przede wszystkim miejsce spotkań prawa europejskiego i prawa międzynarodowego. W tym drugim przypadku dotyczy to w głównej mierze systemu ochrony praw człowieka, w tym udzielania ochrony cudzoziemcom w postaci statusu uchodźcy¹⁹. Z kolei prawo euro-

¹¹ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 769).

¹² Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 633).

¹³ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1504).

¹⁴ Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 167 z późn. zm.).

¹⁵ Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1989).

¹⁶ Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1105).

¹⁷ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 192).

¹⁸ Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2278).

¹⁹ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517), Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517).

pejskie jest zbudowane wokół wspólnej polityki kontroli granic zewnętrznych, imigracji i azylu²⁰. W tej przestrzeni znajdują się różne akty prawne bezpośrednio stosowane, akty prawne wymagające wdrożenia do porządku krajowego, a także akty stosowania prawa. Na tle tego jakże bogatego porządku prawnego rodzą się różne problemy i wyzwania. Przede wszystkim chodzi o kwestie dotyczące jego zrozumienia, przełożenia na inne języki unijne, a także poprawne wdrożenie przepisów. Manifestacją ostatniej z wymienionych trudności była sprawa dotycząca tzw. pobytu rodziny rozszerzonej czy możliwości wjazdu partnerów osób pozostających w związkach, które nie były uznawane przez polskie prawo. Funkcjonowanie w ramach rozbudowanego systemu aktów prawnych utrudnia czytelność, a liczba aktów prawnych może przygniać. Prawo imigracyjne generuje także różne trudności w jego zastosowaniu. Tworzone jest bowiem pod wpływem różnych tradycji prawnych. Takim przykładem mógł być art. 10 Kodeksu wizowego²¹, który przewidywał ogólne zasady składania wniosku, który powinno się złożyć osobiście. Jednakże konsulat mógł odstąpić od zasygnalizowanego wymogu, jeżeli wiadomo mu było, że osoba ubiegająca się o wizę jest uczciwa i wiarygodna (art. 10 ust. 2). Trudność przede wszystkim polegała na tym, jak ocenić, że osoba jest uczciwa i wiarygodna.

Cechą charakterystyczną przepisów zaliczanych do prawa imigracyjnego jest również to, że są one czasami wynikiem wieloletniego dialogu. Takim przykładem są akty prawne składające się na tzw. pakt migracyjny. Próba znalezienia konsensusu w tym zakresie skutkuje tym, że czasami efekt prac nie zadowala żadnej ze stron. Długa „rozmowa” na temat treści projektowanych rozwiązań prowadzi do tego, iż reakcja instytucji unijnych może być oceniana jako spóźniona. Spotkanie legislatorów krajowych i europejskiego, w szczególności w zakresie wdrażania aktów prawnych do porządku krajowego, stanowi postulat w zakresie jednolitości osiągania celu, a także w późniejszym etapie spójności w przedmiocie stosowania. Specyfikę (dialogu) między państwami członkowskimi a instytucjami unijnymi manifestują takie fragmenty jak motyw 4. Decyzji wykonawczej²² – państwa członkowskie zgodziły się bowiem nie stosować art. 11 dyrektywy 2001/55/WE w stosunku do osób, które korzystają z tymczasowej ochrony w danym państwie

²⁰ Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz. U. C 202 z 7.06.2016, s. 1–388).

²¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy) (Dz. U. UE L 243 z 2009 r., s. 1 z późn. zm.).

²² Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2023/2409 z dnia 19 października 2023 r. w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382 (Dz. U. UE L z 2023 r. poz. 2409).

członkowskim zgodnie z decyzją wykonawczą (UE) 2022/382²³ i które przemieszczają się bez zezwolenia na terytorium innego państwa członkowskiego. Zdecydował „duch solidarności”, że ciężar związany z udzielaniem ochrony tymczasowej zostanie rozłożony na inne państwa. Powyższy motyw świadczy o tym, że dialog dotyczący stosowania prawa unijnego jest ciągle żywy.

3. Aktorzy spotkań

Prawo imigracyjne stanowi bazę spotkań. Na tym fundamencie można wyróżnić kilka przestrzeni, w których dochodzi do zbliżenia. Przede wszystkim są to spotkania administracji z administracją, administracji z człowiekiem (cudzoziemcem), a także spotkania ludzi (obywateli) z ludźmi (cudzoziemcami).

Prawo imigracyjne, a także wspólna polityka w przedmiocie ochrony granic, azylu i imigracji, stwarzają warunki i wymuszają współpracę między administracją publiczną państw członkowskich i Unii Europejskiej. W celu zrealizowania założeń traktatowych istotną rolę odgrywają sieci administracyjne. Według J. Supernata sieci administracyjne należą do charakterystycznych rozwiązań UE, są tworzone i funkcjonują w ramach różnych polityk UE, a w ramach sieci dochodzi do współpracy zarówno pionowej, jak i poziomej²⁴. Konieczność wymiany informacji stwarza warunki do spotkań administracji krajowej i unijnej, a także administracji globalnej (np. Biuro Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców). Wśród sieci administracyjnych wyróżnia się sieci egzekucyjne, sieci planistyczne, sieci informacyjne²⁵. Te ostatnie mają zdecydowaną przewagę w reprezentacji przykładów. Doskonałą ilustracją spotkań są sieci, w tym Europejska Sieć Migracyjna, która zaspokaja zapotrzebowanie na informacje o migracji i azylu²⁶. Uzupełnieniem jest Krajowa Sieć Migracyjna. W Polsce uczestniczy w niej ponad 100 osób, zarówno prywatnych, naukowców, jak i specjalistów instytucji publicznych²⁷. Do aktorów – z perspektywy unijnej – należy zaliczyć również Europejską Agencję Straży Granicznej i Przy-

²³ Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (Dz. U. UE L 212 z 2001 r., s. 12).

²⁴ J. Supernat, *Sieci administracyjne w Unii Europejskiej*, [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2016, s. 104.

²⁵ *Ibidem*, s. 105.

²⁶ *Ibidem*, s. 107.

²⁷ Krajowa Sieć Migracyjna – Europejska Sieć Migracyjna – Portal Gov.pl, <https://www.gov.pl/web/europejska-siec-migracyjna/krajowa-siec-migracyjna> [dostęp: 30.05.2024].

brzeżnej (Frontex), która wspiera państwa członkowskie UE i państwa stowarzyszone w ramach Schengen w zarządzaniu granicami zewnętrznymi UE oraz w walce z przestępczością transgraniczną²⁸, a także Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu (AUEA) – jest to „zdecentralizowana agencja UE, która zapewnia wsparcie operacyjne i techniczne oraz szkolenia odpowiednim organom w krajach UE. Pomaga im to we wdrażaniu prawa unijnego w dziedzinie azylu oraz sprzyja ujednoliceniu procedur azylowych i warunków przyjmowania”²⁹. Od 2016 r. funkcjonuje również Europejskie Centrum Zwalczania Przemytu Migranców. Podmiot ten został ustanowiony w ramach Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania – Europol. Jego celem jest wspieranie państw członkowskich UE w likwidowaniu sieci przestępczych zajmujących się zorganizowanym przemytem migrantów³⁰. W tym dialogu występują również organy i instytucje krajowe takie jak: konsulowie, Straż Graniczna, wojewodowie, Szef Urzędu ds. Cudzoziemców, Rada ds. Uchodźców, ministrowie, którzy kierują działaniami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo, migrację, politykę społeczną, administrację. W sieci spotkań znajdują się również instytucje kontrolne – RPO, PIP czy sądy administracyjne i Trybunał Sprawiedliwości UE.

Czy administracja jest gotowa na spotkanie? Wydaje się, że tak, chociaż można w tym miejscu zasygnalizować kilka palących spraw. Przede wszystkim postuluje się dostosowanie potrzeb kadrowych do liczby spraw, większe otwarcie w zakresie zatrudniania cudzoziemców w administracji samorządowej i rządowej, wsparcie urzędników przez zastosowanie narzędzi wspomagających wydawanie decyzji, w tym zautomatyzowanie wydawania niektórych decyzji (np. pozwoleń na pobyt czasowy i pracę), a także uelastycznienie przepisów dotyczących posługiwania się językiem polskim przez urzędników. Ponadto należy dostosować przepisy prawne w taki sposób, aby wymogi dobrej administracji były tożsame – zarówno dla obywateli, jak i cudzoziemców. To samo dotyczy cudzoziemców z UE oraz cudzoziemców spoza UE, tzw. cudzoziemców z państw trzecich. Czy my jesteśmy gotowi na spotkanie z cudzoziemcami? Palącą sprawą jest przygotowanie poważnego pakietu integracyjnego, który zmobilizuje wszystkich (administrację, organizacje pozarządowe, przedsiębiorców, obywateli i cudzoziemców) do podjęcia działań mających na celu wzajemne zbliżenie.

²⁸ Tasks & Mission, <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/tasks-mission/> [dostęp: 30.05.2024].

²⁹ Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu | Unia Europejska, https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-union-agency-asylum-euaa_pl [dostęp: 30.05.2024].

³⁰ Special Report No 19/2021: Europol support to fight migrant smuggling, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_19/SR_migrant_smuggling_PL.pdf [dostęp: 30.05.2024].

4. Warunki spotkania

Ważną częścią spotkań i dialogu jest poszanowanie języka, tradycji, tożsamości i zwyczajów. W przypadku spotkań z administracją trudno odnaleźć wiele przykładów zobowiązujących organy do takiego zachowania. Jedynie w ustawie o ochronie cudzoziemców znajduje się przepis, który gwarantuje cudzoziemcowi przyjętemu do ośrodka prawo do podtrzymywania zwyczajów, tradycji narodowych i kulturowych oraz wykonywania praktyk religijnych. O małżeństwie zawartym w celu obejścia przepisów ustawy może świadczyć to, że jedno z małżonków przyjęło korzyść majątkową w zamian za wyrażenie zgody na zawarcie małżeństwa, o ile nie wynikało to ze zwyczaju ugruntowanego w danym państwie lub danej grupie społecznej (ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach). W postanowieniach Konstytucji, przepisach ogólnych, w tym kodeksach etycznych, można uwypuklić obowiązek poszanowania człowieka i jego godności, który determinuje sposób postępowania osób zatrudnionych w administracji, a który wymusza poszanowanie tradycji i tożsamości cudzoziemców.

Ważną kwestią relacji są zwroty, jakich używamy w komunikacji. Dotyczy to zarówno języka przepisów prawnych, jak i praktyki – w szczególności osób pełniących funkcje publiczne. Pojęcie „cudzoziemiec”, jak dowodził A. Mickiewicz, wywodzi się od granicy obranego pola – czudo³¹. Wszyscy zaś, którzy pochodzili z obcego pola, byli cudzoziemcami, byli cudzy³². W swoich badaniach P. Dąbrowski zgromadził wiele innych zwrotów określających cudzoziemca: „obcy”, „gość”, „przyjezdny”, „zagranicznik”, „obcych narodów ludzie”, „z obczyzny”, „luter”, „pludrak”, „kacap”, „obcokrajowiec”, „imigrant”³³. Niektóre z tych określeń mają wyraźnie pejoratywny wydźwięk.

Współcześnie cudzoziemiec najczęściej oznacza osobę, która nie posiada obywatelstwa polskiego. Na marginesie, pierwsza ustawa o nabywaniu nieruchomości odnosiła się do obcokrajowców. Warto zauważyć, że w aktualnych komentarzach autorzy szczegółowo nie wyjaśniają, skąd w późniejszym okresie pojawiła się zmiana tytułu³⁴. Trafne jednak wydaje się spostrzeżenie, że chodziło o dostosowanie do treści rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 13 sierpnia

³¹ Z. Stefanowska, *Słownik etymologiczny języka polskiego*, Warszawa 1974, s. 67. Podaje za: P. Dąbrowski, *Cudzoziemiec niepożądany w polskim prawie o cudzoziemcach*, Warszawa 2011, s. 19.

³² *Ibidem*.

³³ P. Dąbrowski, *op. cit.*, s. 19–20.

³⁴ Z. Truskiewicz, *Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców z komentarzem*, Kraków 1996, s. 27–32.

1926 r. o cudzoziemcach³⁵. W aktach prawnych znajdziemy również podział na rezydentów i nierezydentów³⁶, osoby krajowe i osoby zagraniczne³⁷. Prawo unijne natomiast posługuje się pojęciem „obywatel państwa trzeciego”, pod którym należy rozumieć każdą osobę niebędącą obywatelem Unii w rozumieniu art. 20 ust. 1 TFUE (Kodeks Graniczny Schengen). Analiza przepisów prawnych pozwala na stwierdzenie, że współcześnie prawodawcy nie posługują się językiem, który mógłby stygmatyzować osoby przyjeżdżające na terytorium państwa.

Więcej wyzwań można zidentyfikować na poziomie wypowiedzi w języku używanym przez osoby wykonujące funkcje publiczne. Tutaj pojawiają się takie określenia jak: nielegalny migrant, osoba niebezpieczna, niechciana, obcy. Pilnej zmiany wymaga ustawa z 2006 r. o wjeździe na terytorium RP obywateli państw członkowskich UE. Posługuje się ona nadal terminem „wydalenie cudzoziemców”. W 2013 r. w ustawie o cudzoziemcach zastosowano termin „zobowiązanie do powrotu”, który wydaje się być bardziej poprawny. Warto zastanowić się, czy nie udałoby się zunifikować również przepisów o pouczeniach cudzoziemców o ich prawach i obowiązkach oraz o trybie postępowania. Tutaj wzorem mogłaby być ustawa z 2006 r.

5. Podsumowanie

Współczesna optyka relacji spotkań z cudzoziemcami wyznaczona jest przede wszystkim przez postanowienia konstytucyjne. Każdy bowiem, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji, z wyjątkami przewidzianymi przez ustawę. Warto zwrócić uwagę na zasadę równości oraz zakaz dyskryminacji (art. 32), a także, a może przede wszystkim, na zasadę przyrodzonej godności człowieka (art. 30). W końcu należy również uwypuklić treść preambuły Konstytucji RP, która ukierunkowuje na obowiązek solidarności z innymi. Wszystko to sprawia, że podział na my i obcy nie powinien być tak wyraźny. W szczególności powyższa uwaga może być uzasadniona na gruncie sytuacji demograficznej w Polsce. Cudzoziemcy prawdopodobnie będą w większym stopniu stanowili strukturę społeczeństwa, chociaż naiwnością byłoby sądzić, że imigracja rozwiąże nasze problemy społeczne.

³⁵ J. Kawecka-Pysz, 2. *Historia uregulowań prawnych w zakresie nabywania nieruchomości przez cudzoziemców – pierwsza wersja i kolejne nowelizacje ustawy*, [w:] *eadem*, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, Kraków 2004.

³⁶ Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. – Prawo dewizowe (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 309).

³⁷ Ustawa z dnia 2 grudnia 1994 r. – Prawo dewizowe (Dz. U. Nr 136, poz. 703 z późn. zm.).

Rozporządzenie w sprawie subsydiów zagranicznych zakłócających rynek wewnętrzny (FSR) jako nowy element europejskiej przestrzeni administracyjnej

Wprowadzenie

Od wielu lat Komisja Europejska była pod presją europejskich przedsiębiorców, aby zniwelować skutki zagranicznych subsydiów przyznawanych przedsiębiorcom z państw trzecich oraz zapewnić równorzędne warunki konkurencji w Unii Europejskiej. Ta sytuacja uwypukliła zauważalną lukę w prawie UE. Z jednej strony przedsiębiorcy z państw UE mieli istotne ograniczenia dotyczące państwowych transferów wynikających z unijnego systemu kontroli pomocy publicznej, a w tym samym czasie przedsiębiorcy spoza UE mogli działać bez takich restrykcji, otrzymując znaczące wsparcie ze strony swoich państw. Z drugiej strony europejskie prawo konkurencji zakazuje porozumień lub praktyk przedsiębiorstw, których celem lub skutkiem jest zakłócenie konkurencji na wewnętrznym rynku, oraz nadużywania dominującej pozycji przez przedsiębiorstwa, niezależnie od ich formy lub sposobu finansowania. Tymczasem europejski system kontroli nie uwzględnia, czy koncentracje na terenie UE są finansowane z zagranicznych dotacji. Zidentyfikowana luka regulacyjna była oczywista, co doprowadziło do procesu wprowadzenia nowych rozwiązań prawnych¹. Ten proces zakończył się wydaniem rozporządzenia w sprawie subsydiów zagranicznych zakłócających rynek wewnętrzny (FSR)². Podkreśla się, że FSR to przełomowy akt prawny, który ma na celu wypełnienie luki regulacyjnej pozostawionej przez europejską politykę handlową, prawo pomocy państwa i prawo antymono-

* Dr hab., prof. Polskiej Akademii Nauk, ORCID: [0000-0001-5805-048X](https://orcid.org/0000-0001-5805-048X).

¹ K. Sideri, *Regulating foreign subsidies: legal implications under EU competition law*, „European Competition Law Review” 2023, vol. 44, iss. 2, s. 81–82.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2560 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie subsydiów zagranicznych zakłócających rynek wewnętrzny (Dz. Urz. UE L 330 z 2022 r.).

polowe i jest celowo inspirowany koncepcjami i zasadami tych systemów, w których to dziedzictwo prawne można zaobserwować w przepisach proceduralnych i materialnych FSR³.

Przedmiotem artykułu jest prezentacja założeń FSR i wskazanie, jakie nowe instrumenty regulacyjne uzyskała Komisja Europejska i co nowego przyniosło to rozporządzenie w europejskiej przestrzeni administracyjnej. Celem jest również wskazanie, jaka jest rola administracji krajowych w stosowaniu FSR i w jaki sposób rozporządzenie to zostało wdrożone do polskiego porządku prawnego. Zidentyfikowane zostały również pierwsze sprawy prowadzone na podstawie FSR, co dało asumpt do formułowania pierwszych wniosków odnośnie do znaczenia FSR. Z uwagi na ograniczone ramy objętościowe rozdziału przedstawione problemy zostały bardziej zasygnalizowane niż przeanalizowane.

Pionierem badań w Polsce nad europejską przestrzenią administracyjną jest z pewnością Profesor Jerzy Supernat. Jego prace monograficzne⁴ oraz przyczynkowe⁵ stanowiły impuls do rozwoju polskiej nauki transnarodowego prawa administracyjnego. Niniejsze opracowanie jest analizą wskazanego zagadnienia i przedstawia propozycję rozwiązania zidentyfikowanych problemów naukowych i praktycznych. Jednocześnie stanowi ono wyraz uznania dla dokonań naukowych prof. Jerzego Supernata i formę podziękowania za płynące z Jego badań inspiracje.

1. Założenia FSR

FSR stanowi nowy instrument zwalczania subsydiów przyznawanych przez kraje spoza UE przedsiębiorstwom działającym w UE zakłócających jednolity rynek. Rozporządzenie nie zastępuje, ale uzupełnia przepisy zawarte w unijnych systemach pomocy państwa, kontroli koncentracji, regułach antymonopolowych, ochrony handlu i zamówień publicznych. FSR oparte jest na dwóch mechanizmach. Po pierwsze, na uprzedniej kontroli koncentracji i zamów-

³ F.-Ch. Lapr v te, W. Lin, *Between State Aid, Trade and Antitrust: The Mixed Procedural Heritage of the Foreign Subsidies Regulation and the Overarching Principle of Non-Discrimination*, „Zeitschrift für europarechtliche Studien” 2022, iss. 3, s. 452.

⁴ J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wroc w 2013.

⁵ Zamiast wielu J. Supernat, *Europejska przestrzeń administracyjna (zarys problematyki)*, [w:] Z. Janku et al. (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wroc w 2005; J. Supernat, *Za wienia nauki administracji Franciszka Longchamps de Bérier i administracja unijna*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 5, czy J. Supernat, *Globalna administracja i globalne prawo administracyjne: informacja przed władztwem*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012.

wień publicznych. Wprowadza ona obowiązek dla przedsiębiorców, którzy chcą przeprowadzić koncentrację lub ubiegać się o zamówienie publiczne, uzyskania wcześniejszej zgody Komisji. Po drugie, FSR wprowadza uprawnienie Komisji do prowadzenia postępowań z urzędu w odniesieniu do nienotyfikowanych koncentracji i zamówień publicznych, kiedy istnieje podejrzenie, że przedsiębiorcy w nie zaangażowani korzystali z subsydiów zagranicznych sprzecznych z jednolitym rynkiem.

2. Kontrola koncentracji

Pierwszym elementem systemu kontroli subsydiów zagranicznych ustanowionej przez FSR jest uprzednia kontrola koncentracji. Przedsiębiorcy muszą notyfikować Komisji transakcje, gdzie przynajmniej jedna z łączących się stron, podmiot przejmowany lub *joint venture* ma siedzibę w UE i ma obroty w UE w wysokości co najmniej 500 mln EUR, oraz strony transakcji otrzymały łącznie „wkłady finansowe” z krajów spoza UE w wysokości ponad 50 mln EUR w ciągu trzech lat kalendarzowych poprzedzających zgłoszenie. Definicja wkładu finansowego jest celowo szeroka. W zakres tego pojęcia może wchodzić przekazanie środków finansowych lub zobowiązań, rezygnacja z należnych dochodów (np. ulgi podatkowe o charakterze nadzwyczajnym) lub zakup towarów i/lub usług przez władze publiczne kraju trzeciego⁶. Komisja może zablokować koncentrację lub nałożyć warunki ją modyfikujące. Zgodnie z art. 19 FSR Komisja w przypadku koncentracji ocenia wyłącznie notyfikowaną transakcję w świetle tego, czy subsydium zagraniczne zakłóca rynek wewnętrzny w rozumieniu art. 4 lub 5 FSR. W ocenie tej uwzględnione zostają wyłącznie subsydia zagraniczne przyznane w ciągu trzech lat poprzedzających zawarcie umowy, ogłoszenie publicznej oferty lub nabycie pakietu kontrolnego. Jednocześnie Komisja będzie musiała przeprowadzić test bilansujący. Na gruncie FSR ten test stanowi jedyny wyjątek, kiedy zagranicznie subsydiowana koncentracja może zostać oceniona pozytywnie, co stanowi odmiennność od prawa pomocy publicznej, gdzie szeroko stosuje się wyłączenia grupowe. Jednocześnie Komisja będzie korzystała z dużej władzy dyskrecyjnej przy stosowaniu testu⁷. Natomiast brak notyfikacji może skutkować

⁶ C.I. Nagy, *Foreign Subsidies, Distortions and Acquisitions: Can the Playing Field Be Levelled?*, „Central European Journal of Comparative Law” 2021, vol. 2, no. 1, s. 155.

⁷ L. Hornkohl, *Protecting the Internal Market from Subsidisation with the EU State Aid Regime and the Foreign Subsidies Regulation: Two Sides of the Same Coin?*, „Journal of European Competition Law & Practice” 2023, vol. 14, iss. 3, s. 140–142.

karami pieniężnymi w wysokości do 10% obrotu. Komisja Europejska ma również prawo do ścigania przedsiębiorców, którzy przeprowadzili koncentracje, zakłócając konkurencję przy wykorzystaniu zagranicznych subsydiów. Co istotne, Komisja może zobligować przedsiębiorcę do notyfikacji, nawet jeśli transakcja nie spełnia progów obrotowych. W kontekście kar należy jednak zastanowić się nad kwestią praktycznej wykonalności poszczególnych przepisów FSR. Przyznawanie subsydiów jest oczywiście wykonywaniem suwerenności obcych państw i prawdopodobnie będą one opierać się wszelkim próbom UE poddania się jurysdykcji Komisji, co może dotyczyć również środków dochodzeniowych takich jak inspekcje⁸.

3. Zamówienia publiczne

Drugim elementem systemu kontroli ustanowionej przez FSR jest przegląd udzielanych zamówień publicznych w UE pod kątem uprzywilejowanej pozycji przedsiębiorców otrzymujących wkłady finansowe od państw trzecich. Procedura kontroli zamówień oparta jest na uprzedniej notyfikacji Komisji zamiaru składania ofert w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego obejmujących wkład finansowy rządów spoza UE, w przypadku gdy 1) szacunkowa wartość zamówienia wynosi co najmniej 250 mln EUR oraz w przypadku gdy przetarg jest podzielony na części, łączna wartość części, o które ubiega się wykonawca, wynosi co najmniej 125 mln EUR; 2) a strona składająca ofertę oraz wszyscy główni podwykonawcy i dostawcy biorący udział w tym samym przetargu otrzymali co najmniej 4 mln EUR wkładu finansowego od państwa trzeciego w ciągu ostatnich trzech lat przed zgłoszeniem. Za subsydia zagraniczne, które wywołują lub mogą wywołać zakłócenia w kontekście postępowania o udzielenie zamówienia, uznaje się subsydia zagraniczne umożliwiające wykonawcy złożenie niezasadnie korzystnej oferty na roboty budowlane, dostawy lub usługi (art. 27 FSR). Stwierdzenie istnienia subsydium niezgodnego ze wspólnym rynkiem nie rodzi żadnych sankcji finansowych, ale skutkuje zakazem udzielenia zamówienia w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego⁹.

⁸ J. Blockx, *The proposal for an EU Regulation on foreign subsidies distorting the internal market: how will it impact corporate mergers and acquisitions?*, <https://ssrn.com/abstract=3936624> [dostęp: 25.04.2024], s. 9.

⁹ C.I. Nagy, *The EU's New Regime on Foreign Subsidies: Has the Time Come for a Paradigm-Shift?*, „Journal of World Trade” 2023, vol. 57(6), s. 900.

4. Rola administracji krajowych w świetle FSR

FSR oparte jest na wyłącznej właściwości Komisji Europejskiej, która jest jedynym organem podejmującym decyzje administracyjne na podstawie rozporządzenia. Komisja, stwierdzając, że przedsiębiorcy uzyskali subsydia zagraniczne zakłócające rynek wewnętrzny, może żądać ich zwrotu lub nałożyć inne środki naprawcze. Może one badać subsydia zagraniczne przyznane do 10 lat wcześniej, w tym w ciągu pięciu lat poprzedzających dzień wejścia w życie FSR. Rola administracji krajowych jest subsydiarna i w dużym stopniu ograniczona do pomocy prawnej. W szczególności obejmuje ona: 1) przekazywanie informacji będących w posiadaniu właściwych organów krajowych lub pozyskanych na wniosek Komisji lub z inicjatywy organu krajowego (art. 13 i 35 FSR); 2) pomoc prawną w przeprowadzeniu przesłuchania i innych czynności na terenie państwa członkowskiego w toku prowadzonego przez Komisję postępowania (art. 14 FSR); 3) pomoc prawną w związku z egzekwowaniem grzywny lub okresowej kary pieniężnej nałożonej przez Komisję (art. 38 FSR). Organy krajowe wchodzi w skład komitetu doradczego (art. 48 FSR). Jego rola jest ograniczona do opiniowania aktów wykonawczych do FSR, ale nie bierze on udziału w podejmowaniu decyzji administracyjnych przez Komisję (inaczej niż w sprawach z zakresu ochrony konkurencji).

5. Pierwsze sprawy z zakresu FSR przed Komisją

Przyjęciu FSR towarzyszyły wątpliwości, na ile Komisja będzie skłonna, by sprawnie wdrażać przepisy rozporządzenia. Śledzeniu aktywności w tym względzie nie służy brak transparentności. Inaczej bowiem niż w przypadku innych segmentów europejskiej polityki konkurencji Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji nie przekazuje na bieżąco informacji o zawisłych sprawach i notyfikacjach, które podejmuje na podstawie FSR. Jednocześnie jednak do opinii publicznej przebiły się dwie sprawy, które mogą znamionować, że Komisja jest gotowa interweniować na podstawie FSR. Nie powinno dziwić, że obydwie sprawy dotyczą chińskich przedsiębiorców.

Pierwsza sprawa, która została wszczęta w lutym 2024 r., dotyczy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i jest następstwem powiadomienia złożonego Komisji przez CRRC Qingdao Sifang Locomotive Co., Ltd., spółkę zależną CRRC Corporation, chińskiego producenta pociągów będącego własnością państwa. Chińska spółka uczestniczy w przetargu na udzielenie zamówienia publicznego organizowanym przez bułgarskie Ministerstwo Transportu

i Komunikacji na dostawę kilku elektrycznych pociągów typu *push-pull* oraz powiązanych usług konserwacji i szkolenia personelu. Komisja wstępnie uznała za uzasadnione wszczęcie szczegółowego postępowania wyjaśniającego, ponieważ istnieją wystarczające przesłanki wskazujące, że przedsiębiorstwu temu przyznano subsydyum zagraniczne, które zakłóca rynek wewnętrzny i należy ocenić, czy zagraniczny wkład finansowy stanowi dotację, która bezpośrednio lub pośrednio przyznaje spółce selektywną korzyść; oraz czy pozwala to spółce na złożenie nadmiernie korzystnej oferty¹⁰.

Druga sprawa dotyczy chińskiego przedsiębiorcy Nuctech, który produkuje skanery ciała. W związku z podejrzeniem otrzymywania zakłócających subsydiów zagranicznych Komisja wszczęła postępowania w kwietniu 2024 r. i przeprowadziła w związku z tym przeszukania biur przedsiębiorcy w Polsce i Holandii. Wskazuje się, że w ostatnich latach firma wywołała kontrowersje polityczne i gospodarcze, a politycy wyrazili obawy dotyczące prywatności w związku z urządzeniami używanymi na lotniskach, a także pojawiły się oskarżenia o podcinanie konkurentów poprzez chińskie dotacje w przetargach¹¹.

6. Wdrożenie i stosowanie FSR w Polsce

Wspomnienie prowadzenia czynności procesowych na podstawie FSR w Polsce stawia pytanie, na ile polski system prawny oraz organy administracji publicznej i ochrony prawnej są przygotowane do wykonywania kompetencji powierzonych im na podstawie rozporządzenia. Odpowiadając na to pytanie, wyjść należy od dość oczywistej obserwacji, że FSR jako rozporządzenie podlega bezpośredniemu stosowaniu w polskim porządku prawnym. Zresztą fakt, że Komisja przeprowadziła przeszukanie w Polsce jest tego najlepszym potwierdzeniem. Nie powinno to jednak przesłaniać ewidentnego zaniechania legislacyjnego związanego z brakiem określenia właściwości krajowych organów administracji publicznej i sądów w sprawach z zakresu stosowania FSR czy proceduralnych aspektów współdziałania w wymiarze wertykalnym (organy krajowe–Komisja) i horyzontalnym (pomiędzy organami krajowymi). W tym kontekście wspomnieć należy nieudolną próbę normatywnego rozstrzygnięcia

¹⁰ Commission opens first in-depth investigation under the Foreign Subsidies Regulation, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_887 [dostęp: 06.07.2024].

¹¹ China's Nuctech targeted in EU's foreign-subsidy raids, https://content.mlex.com/#/content/1558499/china-s-nuctech-targeted-in-eu-s-foreign-subsidy-raids?referrer=content_see-hereview [dostęp: 06.07.2024].

tych kwestii w 2023 r.¹². Próba ta była nieudolna podwójnie. Raz, że nie doprowadziła do przyjęcia przepisów powszechnie obowiązujących. Dwa, że proponowane rozwiązania dalekie były od doskonałości. W połowie 2024 r. przedstawiano nowy projekt zmian ustawodawczych zmierzających do wdrożenia FSR w Polsce¹³. Projekt ten jest lepszy, gdyż przede wszystkim wprowadza pewien podział kompetencji i wskazuje krajowe organy administracji publicznej odpowiedzialne za wykonywanie zobowiązań Polski wynikających z FSR. Jednocześnie jednak nie określa poprawnie zasad współdziałania Prezesa UOKiK oraz Prezesa UZP. Można też mieć wątpliwości co do zapewnienia ochrony sądowej polskim przedsiębiorcom w stosunku do czynności procesowych podejmowanych na podstawie FSR i przepisów krajowych. Jednakże z uwagi na dużą liczbę uwag i ciągłych zmian projektowanych przepisów ich ostateczna analiza i ocena będzie możliwa po skierowaniu projektu do Sejmu.

Wnioski

FSR stanowi istotne uzupełnienie europejskiej przestrzeni administracyjnej i element rozwijającego się europejskiego systemu zarządzania gospodarczego. Stanowi ono część tworzącego się nowego złożonego systemu kontroli koncentracji¹⁴. W odróżnieniu od rozporządzeń EUMR¹⁵ czy FDI¹⁶, a nawet DMA¹⁷ rola państw członkowskich i administracji krajowych jest praktycznie żadna i sprowadza się do pomocy prawnej i udziału w Komitecie Doradczym. FSR będzie funkcjonować równolegle z istniejącymi systemami kontroli koncentracji i inwestycji zagranicznych oraz koncentracji strażników dostępu, wprowadzając dodatkowy wymóg notyfikacji transakcji wchodzących w jego zakres.

¹² Zob. projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ulepszenia środowiska prawnego i instytucjonalnego dla przedsiębiorców, UD497.

¹³ Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia stosowania przepisów unijnych poprawiających funkcjonowanie rynku wewnętrznego, UC27.

¹⁴ M. Błachucki, *Kontrola koncentracji przedsiębiorstw*, [w:] A. Jurkowska-Gomułka, A. Piszcz (red.), *Prawo konkurencji. System Prawa Unii Europejskiej*, t. 9, Warszawa 2024, s. 659 i n.

¹⁵ Rozporządzenie 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (rozporządzenie WE w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw) (Dz. Urz. UE L 24 z 2004 r.).

¹⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/452 z dnia 19 marca 2019 r. ustanawiające ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii (Dz. Urz. UE L 79I z 2019 r.).

¹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/1925 z dnia 14 września 2022 r. w sprawie kontestowalnych i uczciwych rynków w sektorze cyfrowym oraz zmiany dyrektyw (UE) 2019/1937 i (UE) 2020/1828 (akt o rynkach cyfrowych) (Dz. Urz. UE L 265 z 2022 r.).

Koncentracje, które podlegają obowiązkowi zgłoszenia w ramach FSR, mogą również podlegać obowiązkowi zgłoszenia w ramach EUMR. Podkreślić należy, że cel i test oceny koncentracji w obydwu systemach kontroli mogą prowadzić do różnych wyników. Natomiast kluczowe pojęcia (np. definicja koncentracji lub obliczanie obrotu), terminy i zasady proceduralne (w tym zasada wstrzymania biegu terminu) są podobne w FSR i EUMR¹⁸. Analizując test koncentracji na podstawie FSR, można się zastanawiać, na ile regulacja ta nie będzie stanowiła odpowiednika rozporządzenia FDI stosowanego na poziomie krajowym. Podczas gdy kontrola inwestycji zagranicznych koncentruje się na kwestiach polityki publicznej i bezpieczeństwa, FSR skupia się na „zakłóceniach na rynku wewnętrznym”, czyli przede wszystkim na aspektach ekonomicznych. Jednakże zagadnienia te mogą się pokrywać, zwłaszcza że art. 5 ust. 1 FSR wyraża wymog, aby w teście bilansującym uwzględnić również kwestie polityczne¹⁹. Ocena na bazie unijnych przepisów FSR i krajowych FDI może być bardzo zbliżona, jeśli chodzi o mechanizm, ale niekoniecznie wyniki mogą być funkcją położenia geograficznego.

Pierwsze sprawy prowadzone przez Komisję pokazują, że FSR może być narzędziem do przeciwdziałania uprzywilejowaniu chińskich przedsiębiorców w stosunku do przedsiębiorców europejskich. Jednocześnie jednak ich znaczenie wykracza poza samo administracyjne wdrażanie przepisów, ale niesie ze sobą duży ładunek polityczny. Niewątpliwie już są widoczne faktyczne efekty działań Komisji, np. kilku chińskich dostawców wycofało się z przetargów – dotyczy to CRRC Corporation Ltd., który wycofał się z bułgarskiego przetargu kolejowego, czy Shanghai Electric Group Co., Ltd i LONGi Solar Europe / LONGi Green Energy, które zrezygnowały z udziału w rumuńskim parku fotowoltaicznym. Natomiast należy poczekać z oceną, dopóki Komisja nie wyda pierwszych decyzji, które zostaną poddane kontroli sądowej, co pozwoli stwierdzić, czy FSR jest rzeczywiście realnym uzupełnieniem europejskiego systemu zarządzania gospodarczego, czy też niespełnioną obietnicą regulacyjną.

¹⁸ E. De Smijter, *There's a New Kid in Town: The Foreign Subsidies Regulation*, „Journal of European Competition Law & Practice” 2022, vol. 13, iss. 8, s. 530.

¹⁹ L. Hornkohl, *The EU Foreign Subsidy Regulation – What, Why and How?*, <https://ssrn.com/abstract=4172808> [dostęp: 25.04.2024], s. 24.

O przyszłości projektów odpowiedzialności organizacji międzynarodowych – spotkanie perspektyw międzynarodowoprawnej i administracyjnej

1. Wprowadzenie

Miałem szczęście ściśle współpracować z Profesorem Jerzym Supernatem przy tworzeniu nowego kierunku *Administration in International Organizations*. Okres ten, pomimo upływu 15 lat, przywołać mi łatwo, prawdopodobnie ze względu na intensywność naszych kontaktów i niezapomnianą otwartość Jubilata do reagowania na wyzwania i poszukiwania optymalnych rozwiązań. Odebrałem też wtedy bardzo przydatne lekcje, a w pamięci na zawsze pozostanie obraz doświadczonego, zawsze życzliwego, uśmiechniętego estety i profesjonalisty, z którym mogłem przedyskutować szereg kwestii, w tym także związanych z przygotowywaną rozprawą habilitacyjną. Najbardziej zapamiętałem naszą rozmowę odnośnie do tłumaczenia na język polski terminu „rozliczalność” (*accountability*). Zajmowała mnie mocno (i nadal intryguje) kwestia rozdziału odpowiedzialności pomiędzy organizacje międzynarodowe a ich państwa członkowskie. Impulsu do tej akurat rozmowy dostarczyły fundamentalne prace Komitetu Stowarzyszenia Prawa Międzynarodowego (ILA), zajmującego się odpowiedzialnością organizacji międzynarodowych, ale właśnie z szerszej perspektywy (*Accountability of International Organizations*). Jubilat, jako twórca słownika¹, naturalnie miał tu swoje spojrzenie na powiązania rozliczalności i odpowiedzialności, które szczęśliwie przedstawił także w jednym ze swoich wystąpień konferencyjnych².

* Dr hab., prof. Uniwersytetu Wrocławskiego, ORCID: [0000-0003-3964-114X](https://orcid.org/0000-0003-3964-114X).

¹ Zob. J. Supernat, *Administracja i prawo administracyjne. Słownik polsko-angielski*, Wrocław 2011. Aktualne, trzecie rozszerzone i uzupełnione wydanie słownika Jubilat ogłosił w 2022 r., rozszerzając tytuł *Administracja i prawo administracyjne. Słownik polsko-angielski. Krótki słownik terminów środowiska administratywistów*, Wrocław 2022.

² Zob. J. Supernat, *O pojęciu rozliczalności (accountability) administracji*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl (red.), *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, Warszawa 2013, s. 35 i n.; zob. też J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013, rozdział VI, s. 141 i n.

Problematyka rozliczalności/*accountability* jest ujmowana też jako mniej formalne podejście do odpowiedzialności organizacji międzynarodowych³. Z całą mocą ujawniła się w ramach koncepcji globalnego prawa administracyjnego⁴, powstałego jako reakcja na deficyt odpowiedzialności (*accountability gap*) globalnych struktur administracyjnych, wynikających z rozrostu transnarodowych struktur administracji⁵.

Nawiązując do otwartości Jubilatą i tytułu Księgi, podejmujemy ponownie⁶ kwestie kodyfikowania odpowiedzialności organizacji międzynarodowej, przyjmując za punkt wyjścia stanowisko Stowarzyszenia Prawa Międzynarodowego, ale skupiając się następnie na pracach kodyfikacyjnych w ramach ONZ i przede wszystkim na konsekwencjach przyjęcia odpowiednich Artykułów o odpowiedzialności organizacji międzynarodowych (*Articles on Responsibility of International Organizations*, ARIO) przez Komisję Prawa Międzynarodowego (KPM). Tak oto przy benefisowej okazji spotyka się perspektywa międzynarodowoprawna z nauką administracji.

2. Prace Stowarzyszenia Prawa Międzynarodowego (ILA)

Stowarzyszenie Prawa Międzynarodowego (ILA) zajmowało się szczegółowo odpowiedzialnością organizacji międzynarodowych z szerszej perspektywy (*Accountability of International Organizations*) – włączając weń także kwestie mechanizmów kontrolnych w obrębie samych organizacji. Odpowiedni komitet powołano w maju 1996 r., wyznaczając mu zadanie rozważenia, jakie środki (prawne, administracyjne lub inne) należy przyjąć, by zapewnić odpowiedzialność publicznych organizacji międzynarodowych względem państw członkowskich, stron trzecich, a także odwrotnie: członków i stron trzecich względem organizacji międzynarodowych. Na czele komitetu stanął Sir Franklin Berman, a funkcje sprawozdawców wykonywali profesorowie Malcolm Shaw i Karel Wellens. Pierwszy raport komitetu został przedstawiony na 68. konferencji Stowarzyszenia w Taipei⁷, kolejne na konferencjach w 2000 r. w Londynie⁸ oraz

³ M. Zieliński, *Międzynarodowe decyzje administracyjne*, Katowice 2011, s. 226.

⁴ Zob. np. B. Kingsbury, N. Krisch, R.B. Stewart, *The Emergence of Global Administrative Law*, „Law and Contemporary Problems” 2005, vol. 68, s. 15 i n. oraz symposium poświęcone globalnemu prawu administracyjnemu w „European Journal of International Law” 2006, vol. 17, s. 1 i n.

⁵ Szerzej M. Zieliński, *op. cit.*, s. 228 i n.

⁶ Zob. szerzej B. Krzan, *Odpowiedzialność państwa członkowskiego z tytułu działalności organizacji międzynarodowych*, Wrocław 2013.

⁷ Report of the Sixty-eighth ILA Conference held at Taipei, s. 584.

⁸ Report of the Sixty-ninth ILA Conference held at London, s. 878.

w 2002 r. w New Delhi⁹. Ostateczny raport zaprezentowano dwa lata później podczas konferencji ILA w Berlinie¹⁰.

W ramach tych prac wyróżniono trzy poziomy odpowiedzialności. Pierwszy poziom dotyczy stopnia, w jakim organizacje dla wypełniania swych funkcji podlegają lub powinny podlegać nadzorowi i kontroli, względnie same taką kontrolę powinny sprawować, niezależnie od pozostałych poziomów odpowiedzialności. A te dotyczą odpowiednio odpowiedzialności za czyny niezabronione (II poziom) oraz odpowiedzialności wynikającej z naruszeń prawa międzynarodowego i/lub instytucjonalnego (III poziom)¹¹. Przyjęte zalecenia (*Recommended Rules and Practices*) stanowią konglomerat prawnych i pozaprawnych postulatów odnoszących się do *good governance*¹².

Po zakończeniu prac Komitetu Rada Wykonawcza ILA powołała w 2005 r. Grupę Badawczą (*Study Group*) ds. Odpowiedzialności Organizacji Międzynarodowych, powierzając jej zadanie wnoszenia wkładu w przyszły proces rozwoju prac Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ nad projektem Artykułów o odpowiedzialności organizacji międzynarodowych (*Draft Articles on Responsibility of International Organizations*, DARIO) oraz monitorowanie praktyki organizacji międzynarodowych w sprawie odpowiedzialności organizacji międzynarodowej. Grupa badawcza intensywnie pracowała przede wszystkim nad pierwszym zagadnieniem, co znalazło wyraz na konferencjach ILA w Toronto (2006), Rio de Janeiro (2008) i Hadze (2010), ale na konferencji w Sofii w 2012 r. w odniesieniu do drugiego elementu przedstawiono analizę autorstwa D.D. Bradlowa i A. Naudé Fourie dotyczącą rozwoju polityk operacyjnych i procedur w międzynarodowych instytucjach finansowych, ich znaczenia normatywnego i potencjału egzekucyjnego¹³.

Grupa Badawcza starała się wnieść wkład, stale podkreślając problematyczne aspekty w pracach Komisji Prawa Międzynarodowego i przedstawiając propozycje rozwiązań. Na konferencji w Sofii w 2012 r. zasugerowano m.in., że

⁹ Report of the Seventieth ILA Conference held at New Delhi, s. 772.

¹⁰ International Law Association, Berlin Conference (2004), Accountability of International Organizations. Final Report, Report of the Seventieth-first ILA Conference held at Berlin, s. 164.

¹¹ Zob. International Law Association, Berlin Conference (2004) ..., s. 4–5 (167–8).

¹² Zob. I.F. Dekker, *Accountability of International Organisations: An Evolving Legal Concept?*, [w:] J. Wouters et al., *Accountability for Human Rights Violations by International Organisations*, Antwerp 2010. Por. B. Rudolf, *Is 'Good Governance' a Norm of International Law?*, [w:] P.-M. Dupuy, *Völkerrecht als Wertordnung: Festschrift für Christian Tomuschat / Common values in international law: essays in honour of Christian Tomuschat*, Kehl 2006, s. 1007 i n.

¹³ D.D. Bradlow, A. Naudé Fourie, *The Evolution of Operational Policies and Procedures at International Financial Institutions: Normative Significance and Enforcement Potential*, https://www.ila-hq.org/en_GB/documents/conference-study-group-report-sofia-2012 [dostęp: 12.06.2024].

KPM powinna przyznać w swoim Komentarzu do projektu Artykułów, że organizacje międzynarodowe posiadają merytoryczną praktykę w odniesieniu do mechanizmów wewnętrznej odpowiedzialności, która może mieć charakter prawny, polityczny, finansowy lub administracyjny i która może znajdować się poza zakresem DARIO. Warto przy tej okazji podkreślić, że koncepcja rozliczalności jest znacznie szersza aniżeli klasycznie rozumiane zagadnienie odpowiedzialności organizacji międzynarodowych. Odnosi się także do działalności organizacji względem innych aniżeli państwa i organizacje podmiotów. Koncentruje uwagę na relacjach z osobami fizycznymi, ze szczególnym uwzględnieniem zatrudnionych w organizacjach funkcjonariuszy międzynarodowych oraz pozostałego personelu. Aby koncepcja rozliczalności mogła znaleźć przełożenie praktyczne, należałoby zapewnić większe zaangażowanie państw¹⁴. Prac Grupy Badawczej nie kontynuowano po 2012 r.

3. Prace Komisji Prawa Międzynarodowego

Temat odpowiedzialności organizacji międzynarodowych włączono pod obrady Komisji w 2002 r. Wynikało to z zakończenia zmuśnionego procesu prac nad odpowiedzialnością państw za czyny międzynarodowo niedozwolone. Trwające ponad pół wieku prace pokazały niezbiecie, jak trudno wypracować i wreszcie skodyfikować tę dziedzinę prawa międzynarodowego¹⁵.

Już na początku tych prac Podkomitet Komisji Prawa Międzynarodowego w sprawie odpowiedzialności państw zdecydował, że należy pozostawić poza zakresem prac kwestie odpowiedzialności innych podmiotów, takich jak organizacje międzynarodowe¹⁶. Takie stanowisko zwyciężyło, choć niektórzy członkowie sugerowali zajęcie się tą problematyką na późniejszym etapie.

W przyjętych w 2001 r. Artykułach o międzynarodowej odpowiedzialności państw wyłączono z ich zakresu nie tylko odpowiedzialność organizacji międzynarodowych, ale też odpowiedzialność jakiegokolwiek państwa za zachowanie organizacji międzynarodowej¹⁷. W komentarzu dołączonym do

¹⁴ G. Hafner, *Accountability of International Organizations – A Critical View*, [w:] R.S.J. Macdonald, D.M. Johnston (eds.), *Towards World Constitutionalism: Issues in the Legal Ordering of the World Community*, Leiden–Boston 2005, s. 630.

¹⁵ Zob. W. Czapliński, *Kodyfikacja prawa o odpowiedzialności międzynarodowej państw*, „Studia Prawnicze” 2002, nr 4, s. 33 i n.

¹⁶ „Yearbook of the International Law Commission” 1963, vol. II, s. 228–234. Przewodniczący podkomitetu, Roberto Ago, podawał w wątpliwość, by organizacje były w stanie popełnić czyny niedozwolone, a na pewno nie na tyle rozwinięte, żeby poddać kodyfikacji ich odpowiedzialność.

¹⁷ Art. 57 *in fine*.

art. 57 kodyfikacji odpowiedzialności państw Komisja Prawa Międzynarodowego wyróżniła przypadki odpowiedzialności państwa zarówno z tytułu samego członkostwa, jak i ze względu na jego zaangażowanie w czyn organizacji. Z perspektywy formalnej wchodzi one w zakres Artykułów, jako że dotyczą odpowiedzialności państwowej, na podobieństwo uregulowań zawartych w rozdziale IV części pierwszej. Z uwagi jednak na to, że równocześnie wywołują one szereg wątpliwości co do funkcjonowania organizacji międzynarodowych i relacji tych ostatnich z państwami członkowskimi, Komisja uznała, że tymi zagadnieniami lepiej zająć się w kontekście prawa organizacji międzynarodowych¹⁸.

Powołany na specjalnego sprawozdawcę prof. Giorgio Gaja przygotował w sumie osiem raportów w temacie odpowiedzialności organizacji międzynarodowych. Projekt odnośnych Artykułów przyjęto w pierwszym czytaniu w 2009 r.¹⁹, a prace zakończono w 2011 r., kiedy to po uwzględnieniu ostatnich komentarzy ze strony państw i organizacji międzynarodowych przyjęto Artykuły w drugim czytaniu²⁰. Zdecydowano ponadto o umieszczeniu tematu odpowiedzialności organizacji międzynarodowych w tymczasowym porządku prac Komisji na rok 2014 oraz zbadania m.in. formy, którą można nadać Artykułom.

Statut Komisji Prawa Międzynarodowego przewiduje szereg możliwości związanych z zakończeniem podjętych prac kodyfikacyjnych²¹. Efekt prac przekazywany jest Zgromadzeniu Ogólnemu z zaleceniem, by nie podejmować żadnych działań. Wówczas finał prac sprowadza się do ich opublikowania w sprawozdaniu KPM dla Zgromadzenia. Ale Zgromadzenie Ogólne może także przyjąć projekt Komisji do wiadomości w formie stosownej uchwały, do której dołącza się tekst wypracowany przez KPM. Inną opcją jest wreszcie zalecenie przez Zgromadzenie Ogólne projektu państwom członkowskim, mając na względzie zawarcie odpowiedniej konwencji albo zwołanie konferencji międzynarodowej w tym celu.

W rezolucji 66/98 Zgromadzenie Ogólne ONZ pochwaliło Komisję Prawa Międzynarodowego za zakończenie prac nad odpowiedzialnością organizacji międzynarodowych²². W kolejnej rezolucji, 66/100, Zgromadzenie powitało z zadowoleniem zamknięcie prac Komisji w tym temacie oraz przyjęcie pro-

¹⁸ Zob. § 4 komentarza do art. 57 Artykułów o międzynarodowej odpowiedzialności państw; J. Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries*, Cambridge 2002, s. 311.

¹⁹ Report of the ILC, 2009, UN Doc. A/64/10, s. 13 i n.

²⁰ *Draft articles on the responsibility of international organizations*, Report of the ILC, 2011, UN Doc. A/66/10, s. 52 i n.

²¹ Zob. art. 23 Statutu Komisji Prawa Międzynarodowego.

²² UN Doc. A/RES/66/98.

jektu Artykułów wraz z rozbudowanym komentarzem²³. Wziąwszy pod uwagę tekst Artykułów, równocześnie polecono je uwadze państw i organizacji międzynarodowych bez przesądzania sprawy ich przyjęcia w przyszłości lub podjęcia innego stosownego kroku. Oznaczało to w praktyce uchwalanie w odstępach trzyletnich kolejnych uchwał, w których Zgromadzenie Ogólne polecało Artykuły uwadze rządów, bez przesądzania o dalszych krokach. Równocześnie nakazywało Sekretarzowi Generalnemu ONZ, by zaprosił rządy do składania uwag dotyczących Artykułów²⁴.

Takie podejście nie jest niczym nowym. Wybór metody traktatowej bywa niekiedy traktowany jako umożliwienie swego rodzaju „odwrotnej kodyfikacji”, tj. kwestionowania ustaleń dokonanych w konwencji, a przez to osiągnięcie zupełnie odwrotnego skutku²⁵. Nawet w przypadku szerokiego poparcia dla danej zasadniczej kwestii może zdarzyć się, że kwestie szczegółowe wywołają kontrowersje²⁶. Stąd nie powinno dziwić podejście specjalnego sprawozdawcy w temacie odpowiedzialności państwa, J. Crawforda, który w ostatnim ze swoich raportów zasugerował odroczenie sformułowania konwencji²⁷. Czasami kodyfikacja w formie niewiążącego instrumentu może okazać się tak samo, a nawet bardziej skuteczna aniżeli traktat, który otrzyma ograniczone poparcie²⁸.

Z perspektywy formalnej przyjęte Artykuły nie posiadają wiążącego charakteru. Nie zdecydowano się na nadanie im formy traktatowej. Nie oznacza to bynajmniej obniżenia ich rangi. Pamiętając o długotrwałym procesie ich opracowywania i oparciu na praktyce państw, można przyjąć, że w większości będą wiążące jako normy międzynarodowego prawa zwyczajowego. Na tym właśnie polega ten swoisty paradoks, że Artykuły mogą mieć większe znaczenie jako

²³ UN Doc. A/RES/66/100.

²⁴ Zob. uchwały ZO ONZ 69/126 z dnia 10 grudnia 2014 r., 72/122 z dnia 7 grudnia 2017 r. i 75/143 z dnia 15 grudnia 2020 r. oraz ostatnio 78/114 z dnia 7 grudnia 2023 r.

²⁵ Por. „Yearbook of the International Law Commission” 2001, vol. II(2), s. 24, §§ 62–63. Warto zatem uwzględnić brak ratyfikacji jako negatywną *opinio iuris* – zob. H. Thirlway, *International Customary Law and Codification: An Examination of the Continuing Role of Custom in the Present Period of Codification of International Law*, Leiden 1972, s. 115.

²⁶ Zob. uwagi H. Lauterpachta dot. kodyfikowania dobrej wiary na gruncie prawa traktatów – H. Lauterpacht, *Codification and development of international law*, „American Journal of International Law” 1955, vol. 49, s. 17.

²⁷ Fourth report on State responsibility, by Mr. James Crawford, Special Rapporteur, Doc. A/CN.4/517 and Add. 1 § 21–26. Por. nowsze nawoływania do przygotowania odnośnej konwencji: L.T. Pacht, *The case for a convention on state responsibility*, „Nordic Journal of International Law” 2014, vol. 83(4), s. 439 i n.

²⁸ Ch. Tomuschat, *The International Law Commission – An Outdated Institution?*, „German Yearbook of International Law” 2006, vol. 49, s. 104. Zob. też J. Katz Cogan, *The Changing Form of the International Law Commission's Work*, „AJIL Unbound” 2014, vol. 108, s. 4 i n.

tekst Komisji Prawa Międzynarodowego niż umowa wielostronna²⁹. Brak formy traktatowej nie stanowi tu szczególnej przeszkody. Przeciwnie: odwołując się do przykładu drugiej konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, można przecież całkiem zasadnie podnosić, iż mechaniczne dążenie do nadania działaniom kodyfikacyjnym formy traktatowej przynieść może odwrotny skutek³⁰ w postaci obniżenia czy wręcz podważenia znaczenia opracowanego przez Komisję Prawa Międzynarodowego projektu. Analogiczne podejście zastosowano w odniesieniu do kodyfikacji odpowiedzialności organizacji międzynarodowych. Na pewno wywołują one większe kontrowersje aniżeli analogiczny dokument wypracowany przez Komisję Prawa Międzynarodowego w odniesieniu do odpowiedzialności państw³¹. Niezależnie od ich dalszego losu, nie ulega wątpliwości, że pozwolą spojrzeć na zagadnienie odpowiedzialności organizacji i państw członkowskich w przestrzeni kosmicznej z innej, w przyszłości być może bardziej sformalizowanej perspektywy.

Pod adresem kodyfikacji odpowiedzialności organizacji międzynarodowych, przyjętej przez KPM, formułowano rozmałą krytykę. W ujęciu Artykułów przyjętych w 2011 r. „organizacja międzynarodowa” oznacza „organizację utworzoną na podstawie umowy międzynarodowej lub innego instrumentu prawa międzynarodowego, która posiada własną międzynarodową osobowość prawną”. Zaznaczono tym samym dwa elementy: wynikającą z prawa międzynarodowego podstawę prawną utworzenia organizacji oraz jej międzynarodową osobowość prawną. Podkreślono jednak jeszcze trzeci element: członkostwo, poprzez doprecyzowanie, że „członkami organizacji międzynarodowych, obok państw, mogą być także inne podmioty”. Nie uwzględniono natomiast stałego wzrostu znaczenia międzynarodowych organizacji pozarządowych (NGOs)³².

Ale nawet gdyby ograniczyć rozważanie odpowiedzialności międzynarodowej wyłącznie do organizacji międzyrządowych, to pojawi się wątpliwość, czy można stworzyć zespół reguł podejmujących ogólnie to zagadnienie względem wszystkich międzynarodowych organizacji rządowych. Innymi słowy można

²⁹ D.D. Caron, *The ILC Articles on State Responsibility: The Paradoxical Relationship Between Form and Authority*, „AJIL Unbound” 2002, vol. 96, s. 858.

³⁰ Zob. M. Frankowska, *Artykuły Komisji Prawa Międzynarodowego dotyczące odpowiedzialności państw – nowa forma kodyfikacji prawa międzynarodowego?*, [w:] J. Menkes (red.), *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa Profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporak*, Warszawa 2006, s. 187.

³¹ Zob. np. J.E. Alvarez, *Revisiting the ILC's draft rules on international organization responsibility*, „Proceedings of the American Society of International Law” 2011, vol. 105, s. 344 i n.

³² Zob. J. Menkes, *Stopniowy rozwój prawa odpowiedzialności organizacji międzynarodowych – wybrane problemy*, [w:] A. Kozłowski, B. Mielnik (red.), *Odpowiedzialność międzynarodowa jako element międzynarodowego porządku prawnego*, Wrocław 2009, s. 272–273.

postawić pytanie, czy reżim odpowiedzialności zaproponowany przez Komisję Prawa Międzynarodowego znajdzie zastosowanie względem wszystkich organizacji. Reguły dotyczące odpowiedzialności międzynarodowej państw tworzone w oparciu o fundamentalne założenie równości między nimi. W odniesieniu do organizacji międzynarodowych nie można wyprowadzić analogicznego wniosku. Ich funkcjonowaniem rządzi bowiem zasada specjalności, stąd nie można przekładać na organizacje międzynarodowe fundamentalnych założeń charakteryzujących rozwijanie zasad międzynarodowej odpowiedzialności państw.

Bardzo obrazowo krytykę w tym zakresie sformułował J.E. Alvarez, który podnosił (nie bez ironii, na podobieństwo innych krytycznych głosów dotyczących uproszczonej metody prac Komisji Prawa Międzynarodowego), że polega ona na mechanicznym zastępowaniu terminu „państwo” sformułowaniem „organizacja międzynarodowa”³³. Nieuwzględnienie specyfiki organizacji międzynarodowych kładzie się oczywiście cieniem na efekcie kodyfikacji odpowiedzialności organizacji międzynarodowych. Podobieństwo pomiędzy tymi regułami a normami regulującymi odpowiedzialność państw pozwala jednak potraktować jednolicie reżim odpowiedzialności międzynarodowej, czego dobitnie domagano się także w piśmiennictwie polskim³⁴.

Na różnorodny charakter zwracały uwagę same organizacje międzynarodowe, podkreślając swoją specyfikę i odmienny od ogólnego wzorca charakter. Prym w akcentowaniu szczególnego charakteru wiedzie Unia Europejska. Przedstawiciel Komisji Europejskiej praktycznie przy każdej okazji zwracał uwagę na unikalny charakter Unii czy wcześniejszych Wspólnot. Już w pierwszym z przedstawionych komentarzy podkreślano, że ówczesna Wspólnota Europejska „wykracza znacznie poza normalne parametry klasycznych organizacji międzynarodowych”³⁵. Postulowano przy tym, by Komisja Prawa Międzynarodowego uwzględniła w dalszych pracach nad projektem Artykułów pojęcie regionalnych integracyjnych organizacji gospodarczych. Wyróżnienie tej kategorii wydaje się kluczowe³⁶. Można również zastanawiać się nad celowością wyodrębnienia kategorii organizacji finansowych, czy dalej jeszcze idąc,

³³ J.E. Alvarez, *International Organizations: Accountability or Responsibility?*, [w:] Canadian Council of International Law, *Responsibility of individuals, states and organizations: proceedings of the 35th Annual Conference of the Canadian Council of International Law, Ottawa, October 26–28, 2006*, Ottawa 2007, s. 121.

³⁴ A. Czaplińska, *Odpowiedzialność organizacji międzynarodowych jako element uniwersalnego systemu odpowiedzialności międzynarodowoprawnej*, Łódź 2014, *passim*.

³⁵ UN Doc. A/CN.4/545, s. 5.

³⁶ Zob. np. B. Krzan, *The International Responsibility of the European Union in the Light of the International Law Commission's Codification Efforts*, „Polish Review of International and European Law” 2013, vol. 2(2), s. 35 i n.

np. międzynarodowych banków rozwoju. Charakteryzuje je daleko posunięta specyfika. Znajdzie ona też konkretny wyraz w kontekście odpowiedzialności międzynarodowej. Podobnie rzecz się ma z organizacjami towarowymi czy surowcowymi (*international commodity organizations*). Mając świadomość zachodzących w tym zakresie głębokich przeobrażeń³⁷, można pokusić się o dość przekorne stwierdzenie, iż to właśnie dzięki upadkowi Międzynarodowej Rady Cyny (*International Tin Council*) kwestie dotyczące odpowiedzialności (cywilnej) państw członkowskich zyskały tak dużą praktyczną aktualność³⁸. Znajdą one choćby częściowo przełożenie na problematykę odpowiedzialności międzynarodowej. Reakcją Komisji Prawa Międzynarodowego na podniesione powyżej zarzuty było ujęcie w projekcie Artykułów o odpowiedzialności organizacji międzynarodowych osobnego postanowienia dotyczącego *lex specialis*³⁹.

Problematyczne są także dalsze kwestie, zwłaszcza brak adekwatnych reguł⁴⁰. O ile określenie zakresu związania państw normami międzynarodowego prawa zasadniczo nie nastrocza trudności, to o wiele bardziej złożone będzie ustalenie zakresu, w jakim podlegają im organizacje międzynarodowe⁴¹. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości wyraźnie stwierdził w opinii doradczej z 1951 r., że: „Organizacje międzynarodowe są podmiotami prawa międzynarodowego i jako takie są związane zobowiązaniami wynikającymi dla nich na podstawie ogólnych reguł prawa międzynarodowego, na podstawie ich konstytucji lub na podstawie porozumień międzynarodowych, których są stronami”⁴². Mechanizm związania wtórnych podmiotów prawa międzynarodowego daną normą prawa narodów odsłania istotę problemu bardziej ogólnej natury, tj. autonomii organizacji względem państw członkowskich (rozdzielenie w znacze-

³⁷ Zob. np. P. Baron, *Changing Objections and Functions of International Commodity Organizations: An Insider's View*, [w:] E. Chrispeels (red.), *International Commodity Organisations in Transition*, London 2002, s. 45 i n.

³⁸ R. Higgins, *The responsibility of state members for the defaults of international organizations: continuing the dialogue*, [w:] S. Schlemmer-Schulte (red.), *Liber amicorum Ibrahim F.I. Shihata*, The Hague 2001; por. eadem, *The legal consequences for member states of the non-fulfilment by international organizations of their obligations toward third parties. Preliminary Exposé and Draft Questionnaire*, „Annuaire de l'Institut de Droit International” 1995, vol. 66, t. 1, Session de Lisbonne, Travaux préparatoires, s. 255 i n.

³⁹ Zamyśl uwzględnienia takiego artykułu zawarł specjalny sprawozdawca G. Gaja w swoim piątym raporcie – zob. UN Doc. A/CN.4/583 (§ 7, s. 7).

⁴⁰ M. Möldner, *Responsibility of International Organizations: Introducing the ILC's DARIO*, „Max Planck Yearbook of United Nations Law” 2012, vol. 16, s. 325.

⁴¹ Zob. szerzej B. Krzan, *Związanie organizacji międzynarodowych międzynarodowym prawem praw człowieka*, [w:] B. Mielnik (red.), *Z problematyki prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego. Księga poświęcona pamięci Doktora Macieja Lisa*, Wrocław 2018, s. 87 i n.

⁴² Advisory opinion on the Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, ICJ Rep. 1980, § 37, s. 89–90.

niu kompetencji i celów pomiędzy organizacją a państwami członkowskimi⁴³, a docelowo przekłada się chociażby na trudności dotyczące reguł wtórnych, na czele z przypisaniem czynu⁴⁴, czy rozdziałem odpowiedzialności pomiędzy organizację a państwa członkowskie⁴⁵).

Jeszcze bardziej ewidentny jest brak rozbudowanej praktyki organizacji międzynarodowych. Warto spojrzeć na mandat Komisji nie tylko jako skrupulatne odzwierciedlenie dotychczasowej praktyki, ale poszukiwanie adekwatnej odpowiedzi na nowe warunki i wyzwania⁴⁶. Zasadnicza różnica pomiędzy Artykułami o odpowiedzialności państw za czyny międzynarodowo niedozwolone a projektem Artykułów o odpowiedzialności organizacji międzynarodowych polega na ich charakterystyce normatywnej⁴⁷. W przypadku pierwszego z powołanych tu dokumentów jego treść w przeważającej mierze odzwierciedla regulację zwyczajową. Można zatem mówić w tym ujęciu o klasycznej kodyfikacji. Tymczasem reguły odpowiedzialności organizacji międzynarodowych stanowią produkt postępowego rozwijania prawa i przynajmniej pośrednio mogą zmieniać tę rzeczywistość normatywną.

4. Uwagi końcowe

Przyjęte w 2011 r. Artykuły o odpowiedzialności organizacji międzynarodowych uzupełniają regulację międzynarodowej odpowiedzialności państwa za czyny międzynarodowo niedozwolone. Trudno spodziewać się rychłego przyjęcia konwencji. Pomijamy tu kontrowersje wspólnego, łącznego ujęcia kwestii odpowiedzialności obu kategorii podmiotów⁴⁸. Najbardziej prawdopodobne jest kontynuowanie dotychczasowej praktyki, tj. w rytmie trzyletnim, czego dowodem jest rezolucja 78/114 z grudnia 2023 r. i wcześniejsze, identyczne po-

⁴³ Zob. np. E. Lagrange, *La représentation institutionnelle dans l'ordre international. Une contribution à la théorie de la personnalité morale des organisations internationales*, The Hague et al. 2002; C. Brölmann, *The institutional veil in public international law: international organisations and the law of treaties*, Oxford 2007, s. 21.

⁴⁴ Zob. np. P. Klein, *Les articles sur la responsabilité des organisations internationales: quel bilan tirer des travaux de la CDI?*, „Annuaire Français de Droit International” 2012, vol. 58, s. 12 i n.; B. Krzan, *Odpowiedzialność...*, s. 84 i n.

⁴⁵ B. Krzan, *Odpowiedzialność...*, *passim*.

⁴⁶ O. Schachter, *Law-Making in the United Nations*, [w:] N. Jasentuliyana (red.), *Perspectives on International Law*, London 1995, s. 134.

⁴⁷ J. Menkes, *op. cit.*, s. 271.

⁴⁸ Zob. np. P. Bodeau Livinec, *Responsibility of States and International Organizations*, [w:] S. Chesterman, D.M. Malone, S. Villalpando (eds), *The Oxford Handbook of United Nations Treaties*, Oxford 2019, s. 601 i n.

dejsie przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne w odniesieniu do Artykułów o odpowiedzialności państw. Taki scenariusz prowokuje jednak pytanie o korzyści z utrzymywania akurat kodyfikacji odpowiedzialności w zawieszeniu⁴⁹. Sugeruje się nawet zmianę podejścia w ramach Komisji Prawa Międzynarodowego, aby przewyciężyć cykl bierności⁵⁰. Ale warto przypomnieć tu przestrożę przed krytykancką postawą wobec działalności kodyfikacyjnej – prof. Karol Wolfke zwracał uwagę, że „pomimo licznych wpadek i niedociągnięć oraz wręcz porażek prób kodyfikowania nie mogą one być traktowane jako szkodliwe, jako że stanowią one czasem pozytywne, a czasem negatywne – ale zawsze pożyteczne doświadczenia i cenne powiązanie w żmudnym poszukiwaniu prawdziwie obowiązujących i skutecznych norm prawa międzynarodowego”⁵¹. Trudno więc zaprzeczyć argumentom o przydatności tego tekstu, nawet jeśli w najbliższej przyszłości nie ma szans na wejście w życie odnośnej konwencji.

⁴⁹ Formułowany jest wręcz zarzut, że oczekiwanie na rozwój nowej praktyki sądowej, która mogłaby rzucić światło na obecny status ARIO, nie ma większego sensu – zob. P. Palchetti, *Is It Time to Take a Decision on the Final Form of ARIO?*, „International Organizations Law Review” 2023, vol. 20, s. 107.

⁵⁰ Zob. np. mocne stanowisko przedstawiciela Meksyku w trakcie debaty w 6. Komitecie (Prawnym) ZO ONZ w dniu 19 października 2023 r. – zob. UN Doc. A/C.6/78/SR.19, s. 12.

⁵¹ K. Wolfke, *Can Codification of International Law be Harmful?*, [w:] J. Makarczyk (red.), *Essays in International Law in Honour of Judge Manfred Lachs*, The Hague 1984, s. 320.

Dylematy tłumaczenia prawniczego

1. W nauce zwraca się uwagę na występujące pomiędzy tłumaczeniem a przekładem różnice. Mianem tłumaczenia określa się współcześnie oddanie „sensu danego wyrażenia albo całego tekstu napisanego w języku czytelnikowi «obcym», czyli nieznanym, albo nawet jego ojczystym, lecz wymagającym namysłu, komentarza i uprzystępnienia mu w odbiorze nie tylko językowym”¹. Natomiast będący bardziej wysublimowaną postacią tłumaczenia przekład w istocie swej jest – jak pisał niegdyś S. Furmanik – „czymś różnym od kopii czy reprodukcji w dziedzinie sztuk plastycznych. W kopii obrazu chodzi o identyczność odtworzenia tego zespołu i szczegółów, które występują w oryginale. Ponieważ ręka malarza-kopisty jest zawsze w jakimś stopniu «indywidualna» i «subiektywna», więc zazwyczaj kopia wypada nieidentycznie w stosunku do oryginału. [...] Przekład nie może mieć charakteru kopii dla tej oczywistej przyczyny, że język, z którego przekładamy i na który przekładamy, stanowią względem siebie różne «instrumenty»”². Wspomniany autor wyróżnił trzy, istotne z perspektywy przekładu, warstwy utworu literackiego, to jest: warstwę foniczną, będącą „strumieniem brzmień językowych”, warstwę znaczeń słownych i sensów zdań oraz warstwę przedstawień, stanowiącą „to, co w potocznym języku nazywa się treścią”³.

Potrzeba oddania w tłumaczeniu prawniczym sensu, subtelności systemu prawnego skłania do wniosku, że w wyróżnionych przez S. Furmanika warstwach znaczeń słownych i przedstawień powinno ono nabierać walorów przekładu. Nie wystarczy zatem poznać odpowiednik słowny tłumaczonego zwrotu, ale trzeba mieć pewność, że oddaje ono tę treść, która oddawać ma określony kontekst prawny. Wprawdzie zabieg ten wymaga o wiele więcej pracy niż szybkie kliknięcie „tłumacz” w translatorze internetowym, ale przydaje satysfakcji, a nade wszystko minimalizuje się ryzyko nieporozumień czy wręcz błędów. Te, jak wiadomo,

* Prof. dr hab., Uniwersytet Łódzki, ORCID: [0000-0003-2773-6651](https://orcid.org/0000-0003-2773-6651).

¹ A. Borowski, *Przekład jako tłumaczenie, czyli... interpretacja*, „Humanities and Cultural Studies” 2022, vol. 3, nr 3, s. 79.

² S. Furmanik, *Paradoksy przekładu*, [w:] M. Rusinek (red.), *O sztuce tłumaczenia*, Wrocław 1955, s. 42.

³ *Ibidem*, s. 42–43.

nieść mogą poważne konsekwencje. Jeszcze bardziej dotkliwe może okazać się pomijanie obowiązku poznania tekstu obcego, zwłaszcza gdy stosujący prawo posłuży się nieprawidłowo sporządzonym tekstem polskim, czego dobrym przykładem jest zestawienie słów „urządzenie przemysłowe” i „*gewerbliche Ausrüstungen*”, które w tekstach polskim i niemieckim umowy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec w sprawie unikania podwójnego opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i od majątku z 14 maja 2003 r.⁴ zostały uznane za równoważne. Niestaranność ta dopiero niedawno została dostrzeżona w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego⁵.

2. Wielopłaszczyznowości systemu prawnego nieodłącznie towarzyszy różnorodność językowa. Obserwacja ta dotyczy przede wszystkim prawa administracyjnego, w tym podatkowego, które obecnie rozwija się na niespotykaną dotąd skalę i to na różnych poziomach: krajowym, unijnym i międzynarodowym. Katalog spraw administracyjnych, których załatwienie może odbyć się wyłącznie na podstawie aktów prawa krajowego, stale się zawęża. Korzystanie z przepisów prawa unijnego i międzynarodowego, nie wspominając już o orzecznictwie trybunałów europejskich i sądów obcych, bez posługiwania się językami obcymi nie zawsze jest możliwe, a właściwie jest możliwe rzadko. Pomimo obowiązku sporządzania tłumaczeń wiążących Polskę aktów prawnych i orzeczeń TSUE i ETPCz sięganie po inne wersje językowe jest konieczne dla jednoznacznego ustalenia znaczeń słów, zwrotów użytych w tych dokumentach. Stan ten jest faktem i negowanie go nie ma sensu, nawet z powołaniem się na moc ustawy o języku polskim⁶. Coraz większy udział aktów prawa unijnego i międzynarodowego w systemie prawnym skłania raczej do przewidywań o zwiększeniu się wpływu języków obcych na rozumienie obowiązującego w Polsce prawa. Należy także zakładać, że niespotykana dotąd szybkość wymiany informacji, przesyłania dokumentów będzie prowadzić do poszerzania dostępu do źródeł obcych i większego zakresu ich wykorzystywania.

Odróżnić w tych sytuacjach trzeba możliwość od obowiązku stosującego prawo, w tym sędziego administracyjnego. Oprócz bowiem aktywności, polegającej na poszukiwaniu argumentów w orzecznictwie bądź literaturze obcej w celu sporządzenia wnikliwego uzasadnienia wydanego orzeczenia, daje się zaobserwować te przypadki, w których sięganie po teksty obcojęzyczne sta-

⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 12, poz. 90 – dalej „umowa międzynarodowa”, dostępna w wersji dwujęzycznej: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20050120090/O/D20050090.pdf> [dostęp: 26.10.2024].

⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 22 lutego 2024 r., II FSK 714/21, Lex nr 3698602.

⁶ Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim, Dz. U. z 2021 r. poz. 672 ze zm.

je się powinnością sędziego. Można wtedy powiedzieć, że mamy do czynienia z wielojęzyczną wykładnią prawa, przy czym korzystanie z tekstu obcego nie wyczerpuje się w poszukiwaniu znaczeń pojedynczych, interesujących interpretatora słów i zwrotów, ale służy także ustaleniu celu regulacji. To przecież rezultatowi wykładni celowościowej przypisuje się prymat w odniesieniu do aktów prawa unijnego i międzynarodowego.

W świetle ustanawiającego ogólną regułę interpretacji traktatów art. 31 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów⁷ należy przepisy traktatu wyklądać w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać użytym w nim wyrazom w ich kontekście oraz w świetle jego przedmiotu i celu (ust. 1). Ów kontekst obejmować ma (łącznie ze wstępem i załącznikami) każde porozumienie dotyczące traktatu między wszystkimi jego stronami w związku z zawarciem traktatu (ust. 2 lit. a), każdy dokument sporządzony przez jedną lub więcej stron w związku z zawarciem traktatu, przyjęty przez inne strony jako dokument odnoszący się do traktatu (ust. 2 lit. b). Ponadto – zgodnie z art. 31 ust. 3 konwencji – łącznie z kontekstem należy brać pod uwagę każde późniejsze porozumienie między stronami, dotyczące interpretacji traktatu lub stosowania jego postanowień (lit. a), każdą późniejszą praktykę stosowania traktatu, ustanawiającą porozumienie stron co do jego interpretacji (lit. b) oraz wszelkie odpowiednie normy prawa międzynarodowego, mające zastosowanie w stosunkach między stronami. Co więcej, jeżeli ustalono, że taki był zamiar stron, wówczas należy przypisywać określonemu wyrazowi szczególne znaczenie (ust. 4).

Przepis art. 32 konwencji dozwala na posługiwanie się dodatkowymi środkami w celu interpretacji traktatu. Tytułem przykładu wymieniono tu prace przygotowawcze do traktatu oraz okoliczności jego zawarcia. Zadaniem tych materiałów jest albo potwierdzenie znaczenia ustalonego według dyrektyw wynikających z art. 31 konwencji, albo też przyjęcie odmiennego znaczenia, jeżeli uzyskany zgodnie z tym przepisem rezultat cechuje się dwuznacznością, niejasnością bądź prowadzi do absurdu bądź nierozsądnego rezultatu. Jak już zatem zasygnalizowano, zasadnicze znaczenie przypisać należy celowi regulacji, kontekstowi użycia interpretowanego zwrotu oraz przedmiotowi unormowania. Wyznaczony w ten sposób azymut doprowadzić ma do wyszukania takiego wyniku wykładni, który jawi się jako jasny, jednoznaczny i rozsądny.

Zanim jednak interpretator przeprowadzi w tak określonej kolejności czynności wykładni traktatu, obowiązany jest – w świetle art. 33 ust. 1–4 konwencji wiedeńskiej – przesądzić, na podstawie której z wersji językowych ma

⁷ Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439 z zał.

to uczynić. Należy najpierw stwierdzić, któremu z tekstów przypisać walor autentycznego. Przepis art. 33 ust. 1 konwencji wskazuje, że rozstrzygającą moc przyznać należy tej z nich, która taki przymiot uzyskała na podstawie uzgodnienia stron umowy międzynarodowej. Warto zaakcentować, że taką mocą, zgodnie z art. 33 ust. 2 konwencji wiedeńskiej, może dysponować także wersja umowy sporządzona w innym języku, niż te, które obowiązują jako urzędowe w państwach-stronach umowy. Przykład stanowi choćby umowa o unikaniu podwójnego opodatkowania zawarta ze Szwecją⁸, która w art. 30 przyjęła język angielski jako rozstrzygający ewentualne rozbieżności. Ich rozwikłaniem, w związku z brakiem zamieszczenia w art. 11 ust. 1 wersji polskiej umowy klauzuli *beneficial owner* (rzeczywistego właściciela), zajmował się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 lipca 2022 r., trafnie przyjmując, że nawet w przypadku tego rodzaju błędu tłumaczenia przepis umowy międzynarodowej może stanowić źródło praw lub obowiązków jednostki (tu: podatnika). Oceniał ponadto, że wady te nie stoją na przeszkodzie posłużeniu się uznanym przez strony umowy za rozstrzygający tekstem – w tym przypadku angielskim⁹. Jak już wspomniano, postanowienia ustawy o języku polskim nie stanowią argumentu przeciwko zdeterminowaniu sytuacji prawnej podatnika na podstawie tekstu obcojęzycznego, dlatego że w wynikającej z art. 91 ust. 1 Konstytucji RP hierarchii źródeł prawa ustawie nie przysługuje pierwszeństwo przed ratyfikowanym traktatem.

Jeżeli powyższego zastrzeżenia o mocy rozstrzygającej którejś spośród wersji nie uczyniono, wówczas wchodzi w grę przewidziana w art. 33 ust. 1 konwencji wiedeńskiej zasada równej mocy każdej z wersji językowych. Ustanowione w art. 33 ust. 3 konwencji wiedeńskiej domniemanie identyczności znaczeń wyrazów użytych w każdym z tekstów autentycznych jest wzruszalne. Wniosek taki płynie wprost z unormowania zamieszczonego w art. 33 ust. 4 konwencji wiedeńskiej, o kolosalnym zresztą znaczeniu dla interpretatora. Wspomniane domniemanie ma bowiem charakter warunkowy, o ile obowiązkowa weryfikacja tekstów autentycznych nie wykaże różnic znaczeniowych, dających się usunąć na podstawie dyrektyw interpretacyjnych przewidzianych w art. 31 i 32 konwencji wiedeńskiej. W takim przypadku należy przyjąć znaczenie, które – jak stanowi art. 33 ust. 4 konwencji wiedeńskiej – „najlepiej godzi te teksty” przy „uwzględnieniu przedmiotu i celu traktatu”. Analiza tych unormowań

⁸ Konwencja między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem Królestwa Szwecji w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu, podpisana w Sztokholmie dnia 19 listopada 2004 r., Dz. U. z 2006 r. Nr 26, poz. 193.

⁹ II FSK 1230/21, Lex nr 3417791.

prowadzi do następujących wniosków. Po pierwsze konwencja wiedeńska nakłada na interpretatora w każdym przypadku obowiązek porównywania tekstów autentycznych. Konsekwencją tej powinności jest konieczność odczytania i zrozumienia traktatu w każdym z języków autentycznych. Po drugie – kolejny obowiązek interpretatora polega na dokonaniu weryfikacji tego, czy pomiędzy tekstami autentycznymi występują różnice. Po trzecie – jeżeli takowych brak, obowiązuje domniemanie o identyczności znaczeniowej. Po czwarte – jeśli wskazane różnice zostają zidentyfikowane, należy wskazać cel oraz przedmiot traktatu i ustalić takie rozumienie tekstu, które pozostaje im najbliższe przy uwzględnieniu obydwu tekstów.

3. Potrzeba wywiązania się z tego obowiązku rodzić może rozmaite trudności, związane z poszukiwaniem znaczeń słów i zwrotów sformułowanych w języku obcym. Oczekiwanie od interpretatora tego, by posługiwał się dowolnym językiem obcym jest warunkiem niemożliwym do spełnienia. Nie jest też możliwe (ani uzasadnione) sięganie w każdym przypadku po pomoc wykwalifikowanego tłumacza, zwłaszcza przysięgłego. W zdecydowanej większości przypadków wystarczające – dla ustalenia znaczenia pojedynczego sformułowania czy pojęcia języka prawnego – jest skorzystanie z jednego bądź nawet kilku łącznie nowoczesnych narzędzi komunikacyjnych, dostępnych powszechnie słowników, zwłaszcza translatorów internetowych, które z coraz lepszym rezultatem wspierają prawnika administratywistę. Niewątpliwie korzystanie z takich pomocy jest łatwiejsze dla osoby, która włada co najmniej jednym językiem obcym, zna reguły składni, gramatyki języka czy nawet tylko jego podstawy. Dekodowanie znaczeń słów należących do języków nawet nieznanych, ale należących do tej samej rodziny co język obcy, dla interpretatora choćby w niewielkim stopniu zrozumiałych, przychodzi z mniejszą trudnością niż posługiwanie się słowami absolutnie obco brzmiącymi, niekojarzącymi się w żaden sposób. Niezwykle przydatne jest czynienie porównań znaczeń uzyskanych za pomocą nawet tłumaczenia automatycznego na kilka innych niż polski języków, które są interpretatorowi znane. Czy zatem współczesny prawnik administrtywista musi być poliglota? Trudno zaprzeczyć, że znajomość języków obcych okazuje się niezwykle wspierająca w interpretacji współczesnego prawa administracyjnego, korzystaniu z orzecznictwa i literatury obcej.

Bez znajomości choćby jednego języka obcego sprawne i poprawne dokonywanie wykładni przepisów zawartych w aktach prawa międzynarodowego bądź unijnego może okazać się skomplikowane. Wydaje się ponadto, że samodzielne tłumaczenie, nawet jeżeli wiąże się z pokonywaniem lingwistycznych raf, posiada zdecydowaną przewagę nad tłumaczeniem tekstu wykonanym

przez tłumacza zawodowego, nawet tłumacza-prawnika. Pozwala bowiem na poznanie – wymaganego przecież przez art. 33 ust. 4 konwencji wiedeńskiej – kontekstu normatywnego, historycznego czy społecznego danego tekstu prawnego. Niezwykle istotne jest uwzględnienie przemian gospodarczych, społecznych czy ustrojowych następujących w tle tekstu sporządzonego wiele lat temu. Narzędzia wykładni językowej okażą się zawodne, jeżeli odmówimy im dynamiki wynikającej z rozwoju społeczeństw. Uwaga ta nabiera szczególnego znaczenia w odniesieniu do aktów prawa międzynarodowego, które w wielu przypadkach przygotowano przed laty albo zawarto nawet stosunkowo niedawno, ale w miejsce dotychczas obowiązujących umów, mających swoje źródło w tekstach przed- lub tuż powojennych. Należy wówczas zadbać o nadawanie współczesnych znaczeń archaizmom, nieużywanym lub używanym z rzadka sformułowaniom. Z drugiej strony nie można pomijać powszechnego zjawiska uproszczeń językowych, neologizmów, anglicyzmów, nie zawsze znajdujących precyzyjne odzwierciedlenie w wyjaśnieniach słownikowych.

4. Być może gdyby tłumaczący tekst wspomnianej umowy polsko-niemieckiej o unikaniu podwójnego opodatkowania dysponowali dziełem na miarę *Słownika polsko-angielskiego*¹⁰ autorstwa Profesora Jerzego Supernata, uniknęliby tego rodzaju omyłek. Jak powszechnie wiadomo „Każde słowo ma swoje znaczenie lub znaczenia, które notuje skwapliwie każdy dobry słownik. Jakże jednak często się zdarza, że znając znaczenie danego słowa i podkładając pod oryginał odpowiednie słowo języka, na który tłumaczymy, konstatujemy, że w danym wypadku zupełnie się ono nie nadaje. Zaglądamy do słownika mając nadzieję, że znajdziemy tam to potrzebne nam znaczenie, któregośmy nie znali, jednak nie, są tam znaczenia, które znamy, a tego potrzebnego nam w tej chwili w ogóle nie ma”¹¹. Jednakże wspomniany *Słownik* jest dziełem, któremu tego rodzaju luk przypisać nie sposób. Stale uzupełniany i rozwijany przez Autora staje się (o ile już się nie stał) zbiorem nazw – symboli rodzimych administratywistów. Te słowa-klucze autor z trudem niemałym, acz z efektem prześwieconym czyni dostępnymi szerszej publiczności, niewładającej językiem polskim. Ja jednak roli pierwszorzędnej *Słownika* upatruję w zgoła czymś innym. Za sztuką przekładu kryje się, niczym kieliszek ze szkła Roemer u Vermeera, pewna tajemnica. Kto ma oczy, niechaj czyta! Ów *Słownik* stał się subiektywnym rzecz jasna, ale niezakrzywionym przez to zwierciadłem nauki (administracji).

¹⁰ J. Supernat, *Administracja i prawo administracyjne. Słownik polsko-angielski*, Wrocław 2020.

¹¹ S. Furmanik, *Paradoksy przekładu*, [w:] M. Rusinek (red.), *O sztuce tłumaczenia*, Wrocław 1966, s. 43.

Sądzę, że kunszt Autora daje się opisać jedynie wówczas, gdy posłużymy się cytatem jednego z klasyków przekładu. Jan Parandowski mistrzostwo w tej dziedzinie opisał tymi słowami: „Tłumacz zdobywa sobie najwyższą godność wtedy, gdy jest świadom swojej misji szlachetnego pośrednika w wymianie dóbr, którymi wieki i narody nawzajem się obdzielają, gdy rozumie swoje znaczenie w życiu umysłowym, gdy kierują nim te same ukochania i ambicje, te same wahania, refleksje i niepokoje, jakim ulega pióro twórcy, i gdy ma tę samą wiarę, że pracuje nad czymś niezbędnym i niezniszczalnym, godnym szacunku – i sławy”¹².

Wrażliwość Autora, którą daje się wyczuć, upajając się lekturą *Słownika*, przenika czytelnika na wskroś i ona właśnie czyni owo dzieło nie zbiorem tłumaczonych słów i zwrotów, lecz przekładem właśnie – naszej kultury prawa administracyjnego na współczesne „esperanto”, przyobleczone w szekspirowską szatę.

¹² J. Parandowski, *O znaczeniu i godności tłumacza*, [w:] M. Rusinek (red.), *O sztuce...*, s. 20.

Znaczenie ramowej konwencji w sprawie zmian klimatu z 1992 r. z perspektywy mechanizmów informowania, raportowania i koordynacji

1. Wśród rozlicznych zainteresowań badawczych Profesora Jerzego Supernata ważne miejsce zajmuje zjawisko informowania, raportowania i koordynacji między instytucjami i organami administracji publicznej, które są najlepiej urzeczywistniane dzięki działaniom podejmowanym w ramach otwartej metody koordynacji (ang. *open method of coordination*), zwanej dalej OMK.

W związku z tym, że otwarta metoda koordynacji bywa niekiedy utożsamiana z aktami *soft law*, to jako punkt wyjścia zostanie przyjęta dychotomia na linii *hard law–soft law*. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że chociaż rozważania będą prowadzone w odniesieniu do regulacji unijnych, to poczynione tu ustalenia posłużą w dalszej części do interpretacji postanowień Ramowej konwencji ONZ w sprawie zmian klimatu.

O ile przyjmowanie *hard-law*, określanych mianem aktów ustawodawczych i nieustawodawczych, to kompetencja unijnych instytucji, realizowana w określonym reżimie gwarantującym reprezentowanie interesów państw członkowskich, o tyle uchwalanie aktów *soft law* odbywa się w działaniach niesformalizowanych¹. W literaturze przedmiotu zalicza się do nich przede wszystkim traktatowe zalecenia i opinie, o których mowa w art. 288 TFUE², ale również wiele innych aktów wydawanych przez instytucje Unii, które nie posiadają mocy prawnie wiążącej. Stanowią one integralną część unijnego porządku prawnego i przyjmują rozmaite nazewnictwo, typu oświadczenia, deklaracje, rezolucje, programy, plany działania, wytyczne czy też porozumienia międzyinstytucjonalne.

Podstawową cechą prawa miękkiego jest brak sformalizowanego reżimu egzekwowania przestrzegania, jak również dobrowolność stron w zakre-

* Dr hab., Uniwersytet Wrocławski, ORCID: [0000-0002-8202-1360](https://orcid.org/0000-0002-8202-1360).

¹ J. Supernat, *Miejsce i znaczenie soft law w prawie publicznym Unii Europejskiej*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 439 i n.

² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010 r.), dalej jako TFUE.

sie związania się postanowieniami³. Mimo to *soft law* wykazuje liczne podobieństwa do „twardego prawa”, gdyż najczęściej jest wydawane przez te same unijne instytucje, które stanowią akty o charakterze wiążącym⁴. J. Supernat wskazuje na spełnianie rozlicznych funkcji przez akty *soft law*⁵. Jedną z nich jest wydawanie aktów *soft law* w funkcji przedwstępnej względem *hard law* (*pre-law*), co ma praktyczne znaczenie w procesie przygotowywania (pakietu) przyszłych regulacji prawnych. Wówczas *soft law* poprzedza, uzasadnia i wyjaśnia przyszłą działalność prawodawczą⁶. Najlepszym przykładem prawa miękkiego w tym znaczeniu jest komunikat Europejski Zielony Ład⁷, który wprost zapowiada przyjęcie wiążącego prawa o nazwie „Europejskie prawo o klimacie”, ustanowionego dwa lata później w formie rozporządzenia⁸. Kolejna funkcja to uzupełnienie i sprecyzowanie interpretacji prawa twardego – wówczas krajowe podmioty administracji publicznej, stosujące unijne prawo, zyskują dodatkowe źródło informacji dla prawidłowego wypełniania woli unijnego prawodawcy⁹. Inna funkcja to przyjmowanie aktów *soft law* w warunkach impasu decyzyjnego, gdy instytucje unijne nie osiągnęły porozumienia w ramach obowiązującej procedury prawodawczej¹⁰. Chodzi tu przykładowo o sytuację, gdy brakuje akceptacji uczestników procedury legislacyjnej, by Komisja Europejska podjęła określoną inicjatywę prawodawczą lub gdy sama Komisja nie jest zainteresowana sformułowaniem propozycji prawodawczej¹¹ albo też UE nie posiada w ogóle kompetencji do stanowienia *hard law*¹². W tym ostatnim przypadku wydawanie aktów niewiążących to jedyny możliwy instrument, skutkujący przeniesieniem na poziom Unii zagadnień należących do kompe-

³ P. Skuczyński, *Soft law w perspektywie teorii prawa*, [w:] O. Bogucki, S. Czepita (red.), *System prawny a porządek prawny*, Szczecin 2008, s. 334.

⁴ J. Supernat, *op. cit.*, s. 439 i n.

⁵ *Ibidem*.

⁶ J. Supernat, *op. cit.*, s. 440-441.

⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Zielony Ład (COM/2019/640 final).

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) (Dz. Urz. UE L 243 z 9.07.2021 r.).

⁹ S. Barańska, *Wskazanie celów w preambułach aktów normatywnych*, [w:] C. Martysz (red.), *Skuteczność w prawie administracyjnym*, Warszawa 2022.

¹⁰ J. Galster, *Równowaga instytucjonalna jako kategoria doktrynalna, orzecznicza i normatywna. Studium zasady Unii Europejskiej*, Toruń 2008, s. 144.

¹¹ M. Pietrzyk, *Soft law i hard law w europejskim prawie administracyjnym: relacja alternatywy, uzupełnienia, wykluczenia oraz przejścia*, [w:] M. Giełda, R. Raszewska-Skałicka (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015, s. 135.

¹² M. Pietrzyk, *op. cit.*, s. 135.

tencji państw członkowskich przy jednoczesnym poszanowaniu zasad określonych w prawie traktatowym¹³.

Nie podlega kwestii, że z aktami *soft law* ściśle łączy się tzw. otwarta metoda koordynacji (OMK), gdyż te pierwsze tworzą podstawę (źródło funkcjonowania), będąc w istocie elementem składowym OMK¹⁴. Z drugiej strony, jak słusznie wskazuje J. Supernat, OMK może być traktowana jako procedura stanowienia *soft law* w obszarach usytuowanych na granicy lub poza kompetencjami Unii¹⁵. Ponadto podkreśla się, że OMK jest w istocie procedurą koordynowania polityk, gdzie podstawą są wyznaczone cele oraz wytyczne, czyli *soft law*¹⁶. W tym miejscu należy dodać, że pomimo licznych punktów stychnych omawiane kategorie wyróżnia odmienny sposób funkcjonowania. O ile zatem akty *soft law*, podobnie zresztą jak i *hard law*, uznamy za sfinalizowane z momentem ich ustanowienia, o tyle OMK należy umiejscowić w obszarze realizacji polityk, gdyż wymaga ciągłych interakcji i wprowadzania zmian dla skutecznego osiągnięcia założonych celów (dobre rządzenie). Inna sprawa, że w trakcie stosowania tejże metody dochodzi do korzystania z instrumentów *soft law*, do których należą wytyczne adresowane do instytucji unijnych i organów państw członkowskich, jak również szczegółowe harmonogramy osiągania założonych celów, wskaźniki jakościowe i ilościowe, harmonogramy regularnych monitoringów, wzorce porównań, ewaluacje i analizy badań¹⁷. OMK należy w związku z tym określić raczej mianem międzyrządowej metody narzucającej ramy współpracy państw członkowskich, pozwalającej ukierunkować krajowe polityki na bardzo konkretne cele¹⁸. Ukierunkowanie ma miejsce w odniesieniu do obszarów, co do których Unii przysługują prawotwórcze kompetencje, przykładowo w zakresie polityk o kluczowym znaczeniu dla gospodarki (art. 121 ust. 4 TFUE), jak i w odniesieniu do polityk, gdzie UE nie przyznano odpowiednich kompetencji (np. organizowanie usług zdrowotnych oraz opieki medycznej¹⁹).

¹³ J. Schwarze, *Soft Law im Recht der Europäischen Union*, „Europarecht” 2011, nr. 1, s. 3 i n.

¹⁴ J. Scott, D. Trubek, *Mind the Gap: Law and New Approaches To Governance in the European Union*, „European Law Journal” 2002, vol. 8, no. 1, s. 7.

¹⁵ J. Supernat, *op. cit.*, s. 442.

¹⁶ K. Jacobsson, Å. Vifell, *Integration by Deliberation? On the Role of Committees in the Open Method of Coordination, Prepared for the workshop on „The Forging of Deliberative Supranationalism in the EU”*, Florence 2003, s. 3.

¹⁷ A. Szczerba-Zawada, *Otwarta metoda koordynacji*, [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2016, s. 182.

¹⁸ Za przykład niech posłuży art. 2 ust. 3 pkt 20 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1288/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające „Erasmus+”: unijny program na rzecz kształcenia, szkolenia młodzieży i sportu oraz uchylające decyzje nr 1719/2006/WE, 1720/2006/WE i 1298/2008/WE (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 50, ze zm.).

¹⁹ Należy w tym miejscu wskazać na pewną zależność, że przykładowo zagadnienia bezpieczeństwa w obszarze zdrowia publicznego przynależą do dzielonych kompetencji UE oraz

2. Idea ochrony klimatu poprzez budowę gospodarki niskoemisyjnej nie jest nowa, by przytoczyć w tym miejscu chociażby starania rządów poszczególnych państw w celu ograniczenia zużycia paliw kopalnych²⁰, jednak z uwagi na globalny charakter problemu i konieczność mobilizacji jak największej liczby państw wokół celów klimatycznych, na pierwszym miejscu należy wymienić starania podejmowane na poziomie międzynarodowym. W tym zakresie na uznanie zasługują działania podejmowane przez Organizację Narodów Zjednoczonych, zwłaszcza zaś przyjęcie w 1992 r. w Rio de Janeiro Ramowej konwencji w sprawie zmian klimatu (*United Nations Framework Convention on Climate Change* – UNFCCC lub FCCC)²¹, będącej rezultatem Konferencji Narodów Zjednoczonych na temat środowiska i rozwoju pod hasłem *Sustainable Development*. Artykuł 3 formułuje katalog zasad, w tym m.in. zasadę ochrony systemu klimatycznego dla dobra obecnego i przyszłych pokoleń ludzkości, opierając się na zasadach sprawiedliwości i zgodnie z ich wspólnymi, chociaż zróżnicowanymi, zasadami odpowiedzialności i możliwościami. I chociaż konwencja jest traktatem międzynarodowego prawa publicznego, ratyfikowanym nie tylko przez państwa, w tym Polskę, ale również przez Unię Europejską na mocy art. 216 TFUE, to jednak jej postanowienia nie przewidują reżimu egzekwowania zobowiązań w nim zawartych. Świadczy o tym już chociażby ustanowienie klauzuli przestrzegania zobowiązań „zgodnie z ich wspólnymi, chociaż zróżnicowanymi, zasadami odpowiedzialności i możliwościami” (art. 3 ust. 1), ze szczególnym uwzględnieniem specyficznych potrzeb i specjalnych okoliczności „Państw-Stron rozwijających się, zwłaszcza tych, które są najbardziej narażone na negatywne skutki zmian klimatu, oraz tych Stron, zwłaszcza Państw-Stron rozwijających się, które w ramach niniejszej konwencji byłyby obciążone nieproporcjonalnie lub nadmiernie” (art. 3 ust. 2). I chociaż konwencja ma status aktu prawa powszechnie obowiązującego, to brak waloru samowykonalności norm sprawia, że zauważamy określone podobieństwa do cech omówionych wyżej aktów *soft law*. Przywołując wątek rozlicznych funkcji spełnianych przez akty prawa miękkiego, należy wskazać, że przyjęcie w 1992 r. konwencji w ta-

państw członkowskich (art. 4 ust. 2 pkt k TFUE), ale już kwestie związane z zarządzaniem usługami zdrowotnymi i opieką medyczną należą do wyłącznych kompetencji państw członkowskich (art. 168 ust. 7 TFUE). Zob. J. Bazylińska-Nagler, *Przygraniczna współpraca państw członkowskich w zakresie świadczenia usług zdrowotnych*, [w:] R. Kusiak-Winter (red.), *Współpraca transgraniczna w administracji publicznej*, Wrocław 2015, s. 167 i n.

²⁰ To Dania uchodzi za pioniera transformacji energetycznej, gdyż już w 2012 r. 30% swojego zapotrzebowania na energię elektryczną pokryła energią wiatrową. Zob. B. Biegel et al., *Value of flexible consumption in the electricity markets*, „Energy” 2014, vol. 66, s. 354.

²¹ Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238).

kim kształcie było podyktowane chęcią uniknięcia impasu decyzyjnego, w sytuacji braku zgody większości na formułowanie zobowiązań obwarowanych systemem sankcji, ponieważ interesy państw były (i są nadal) rozbieżne, uwidocznione nie tylko na linii bogata północ – biedne południe, ale również wśród samych państw rozwiniętych.

Rozpatrując znaczenie Ramowej konwencji w sprawie zmian klimatu z 1992 r. z perspektywy współczesnej, najczęściej wskazuje się na fakt zawarcia w dalszych latach protokołów dodatkowych, czyli Protokołu z Kioto oraz Porozumienia paryskiego, ponieważ te ostatnie nakładają na państwa zobowiązania w zakresie ochrony klimatu poprzez ustanowienie konkretnych wielkości ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Natomiast sama Ramowa konwencja jest raczej zdawkowo traktowana z uwagi na brak formułowania ambitnych celów klimatycznych. W moim przekonaniu jej aktualnym i trwałym osiągnięciem jest ustanowienie długofalowych mechanizmów informowania, raportowania i koordynacji w celu mobilizacji państw-stron konwencji do zintensyfikowania działań na rzecz ochrony klimatu. Ich znaczenie i wagę najlepiej można prześledzić, odwołując się do atrybutów prawa miękkiego oraz otwartej metody koordynacji, bo chociaż w pierwszej części opracowania zostały one omówione na gruncie prawa unijnego, to ich wartości i cechy mają charakter uniwersalny.

Punktem wyjścia do tak przyjętej optyki badawczej jest ustanowienie w Ramowej konwencji obowiązku organizowania corocznej Konferencji Stron, określanej powszechnie mianem COP (*conference of the parties*)²². Na uwagę zwraca niecodzienny status prawny tejże Konferencji, gdyż zgodnie z art. 7 ust. 2 jest ona „najwyższym organem niniejszej konwencji”, zaś jej zadaniem jest dokonywanie regularnego przeglądu realizacji postanowień konwencji i wszelkich związanych z nią instrumentów prawnych, które mogą być przyjęte przez Konferencję Stron, oraz podejmowanie, w ramach swych kompetencji, decyzji koniecznych do popierania efektywnej realizacji postanowień konwencji. W tym celu Konferencja m.in. ma za zadanie „popierać i ułatwiać wymianę informacji na temat działań podjętych przez Strony w sprawie zmian klimatu i ich skutków” (art. 7 ust. 2 lit. b); „ułatwiać, na wniosek dwóch lub więcej Stron, koordynację środków podjętych przez nie dla zapobiegania zmianom klimatu i ich skutkom” (art. 7 ust. 2 lit. c); „popierać i wytyczać, zgodnie z celem i postanowieniami konwencji, rozwój i okresowe udoskonalanie porównywalnych metodologii, które powinny być uzgadniane przez Konferencję Stron, między

²² Art. 7 ust. 4 *in fine* konwencji stanowi: „sesje zwyczajne Konferencji Stron będą się odbywały co rok, jeśli Konferencja Stron nie zdecyduje inaczej”. Ostatnia taka konferencja o nazwie COP 28 odbyła się w dniach 30 listopada–12 grudnia 2023 r. w Dubaju.

innymi w celu przygotowania inwentaryzacji emisji gazów cieplarnianych według źródeł i ich usuwania przez pochłaniacze oraz w celu oceniania efektywności środków mających za zadanie ograniczenie emisji i zwiększenie stopnia usuwania tych gazów” (art. 7 ust. 2 lit. d).

Przytoczone powyżej zadania Konferencji Stron należy postrzegać w kontekście sformułowanego w art. 4 ust. 1 podstawowego obowiązku państw-stron konwencji, polegającego na: rozwijaniu, okresowym aktualizowaniu, publikowaniu i udostępnianiu Konferencji Stron, raportów krajowych o antropogenicznych emisjach wszystkich gazów cieplarnianych, stosując porównywalne metodologie uzgodnione przez Konferencję Stron (art. 4 ust. 1 lit. a oraz art. 12); formułowaniu, wdrażaniu, publikowaniu i regularnym aktualizowaniu krajowych i – tam, gdzie jest to właściwe – regionalnych programów obejmujących środki łagodzenia zmian klimatu (art. 4 ust. 1 lit. b); popieraniu i współpracy w rozwoju, stosowaniu i rozpowszechnianiu, uwzględniając transfer technologii, doświadczeń i procesów pozwalających kontrolować, redukować lub zapobiegać antropogenicznym emisjom gazów cieplarnianych (art. 4 ust. 1 lit. c).

Analizując sposób formułowania przedstawionych powyżej obowiązków państw-stron konwencji, należy zwrócić uwagę na występowanie licznych elementów wykazujących podobieństwo do przedstawionej wcześniej otwartej metody koordynacji. Chodzi o to, że w przypadku Ramowej konwencji szczególny nacisk w 1992 r. położony został nie tyle na sformułowanie konkretnego celu klimatycznego, ile na regularne spotkania na Konferencji Stron, składanie raportów i sprawozdań dotyczących krajowych polityk klimatycznych. Ich skutkiem jest bez wątpienia osiągnięcie wyższej świadomości i dostrzeżenie problemu w zakresie implementacji polityk związanych z ochroną klimatu, co się przekłada na uwzględnienie priorytetów zapisanych w konwencji w debacie krajowej. Jednak przede wszystkim cykliczność konferencji COP i odbywające się w dłuższym przedziale czasu raportowanie oraz wymiana informacji, jak również wzajemne uczenie się powodują określoną presję uczestników (*peer pressure*), która ma w zamyśle piętnowanie braku skuteczności wśród państw o porównywalnym poziomie rozwoju. W ten sposób dzięki raportowaniu i wymianie informacji powstaje nieuchronnie efekt ukierunkowania, który determinuje działania państw-sygnatariuszy konwencji.

3. W podsumowaniu należy stwierdzić, że Ramowa konwencja, respektując odmienność uwarunkowań występujących w państwach-stronach konwencji, jest nakierowana nie na harmonizację polityk krajowych, ale bardziej na wymianę informacji i poszukiwanie najlepszych praktyk. W ramach działalności informacyjnej i koordynującej państwa-strony Ramowej konwencji regu-

larnie składają raporty, które są gromadzone i analizowane przez Konferencję Stron. Informacje te są następnie wykorzystywane do identyfikacji „najlepszych praktyk”, które mogą służyć jako przewodnik w ich reformach polityk klimatycznych. Należy podkreślić, że element stałego raportowania i informowania Konferencji Stron nakazuje umiejscowić ten instrument nie w obszarze prawa, ale już realizacji polityk klimatycznych, gdyż wymaga ciągłych interakcji i wprowadzania zmian w celu osiągnięcia założonych celów.

Surinam – najmłodszy Trybunał Konstytucyjny na świecie

1. Wstęp

Trybunał Konstytucyjny Surinamu został powołany do życia ustawą z dnia 4 października 2019 r. Zebrał się po raz pierwszy dopiero po zakończeniu wyboru jego członków – 7 maja 2020 r. Jego powołanie przewidywała już pierwsza konstytucja kraju, gdy Surinam 25 listopada 1975 r. stał się niepodległym państwem¹. Punkt 1 artykułu 144 *Grondwet* (czyli Konstytucji, zwanej zgodnie z holenderską tradycją Ustawą Zasadniczą) stanowił, że „ustawa powoła organ upoważniony do rozstrzygania o konstytucyjności przepisów prawnych oraz postanowień”. Punkt 2 tego artykułu przewidywał, że „skład, zadania oraz właściwość tego organu” ureguluje również ustawa. Mimo że w cytowanym artykule brak było nazwy tego organu, czwarty podrozdział, w którym zawarty był artykuł 144 (jedyne), zatytułowany był Trybunał Konstytucyjny – dosłownie *Constitutioneel Hof*. Przytoczony artykuł Ustawy Zasadniczej (*Grondwet*) nigdy nie wszedł w życie.

Następna Ustawa Zasadnicza Surinamu z dnia 30 października 1987 r. powtórzyła przytoczony artykuł z konstytucji z 1975 r. On również nie wszedł w życie. Powołaniu Trybunału Konstytucyjnego sprzeciwiał się nieformalny przywódca tego kraju Desi Bouterse². Tak więc z opóźnieniem niemal półwiecz-

* Prof. dr hab., prof. emerytowany Uniwersytetu Wrocławskiego, Karganda Buketov University (Kazachstan), Universidad de Lima (Peru), SGT University (Indie), ORCID: 0000-0001-9569-8760.

¹ Sama Konstytucja – formalnie zwana Ustawą Zasadniczą, po holendersku *Grondwet* – weszła w życie 1 listopada 1975 r., czyli tydzień po uzyskaniu niepodległości przez Surinam. Dalej, w tym opracowaniu, będę używał zamiennie tych trzech terminów. *Grondwet Van de Republiek Suriname* (S.B. 1987, no. 116), *gelijk zij luidt na de daarin aangebrachte wijziging* bij S.B. 1992, no. 38.

² Jego kariera polityczna rozpoczęła się 25 lutego 1980 r., gdy wraz z grupą 15 tzw. sierżantów obalił demokratycznie wybrany rząd premiera Hencka Arrona. Wówczas Desi Bouterse stanął na czele Narodowej Rady Wojskowej, która przez następnych 8 lat faktycznie sprawowała władzę w Surinamie, mimo że oficjalnie stanowiska szefa państwa i rządu zajmowały osoby cywilne. W lipcu 1987 r. D. Bouterse założył Partię Narodowo-Demokratyczną. W kwietniu 1993 r. D. Bouterse zrezygnował ze stanowiska dowódcy sił zbrojnych. W 1999 r. sąd holenderski skazał go za przemyt narkotyków na 11 lat pozbawienia wolności. 19 lipca 2010 r. wybrany został na prezydenta kraju. Sprawował tę funkcję, po wybraniu go na drugą kadencję, do 16 lipca 2020 r. W 2007 r. został oskarżony wraz z 24 osobami o zamordowanie w Forcie Zeelandia 13 cywilów

nym – dopiero w 2020 r. – rozpoczął działalność organ kontroli zgodności prawa z konstytucją. Na czele tej pięcioosobowej instytucji stanęła kobieta – Gloria B.Y. Stirling. Wiceprezesem Trybunału Konstytucyjnego została również przedstawicielka płci pięknej. Dwa z trzech pozostałych stanowisk zajmują również kobiety, a jedno z nich mężczyzna.

2. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym

Z punktu widzenia pozycji organu w systemie władz kraju Trybunał Konstytucyjny zajmuje odrębną, samodzielną pozycję. Mimo zamieszczenia przepisu o Trybunale Konstytucyjnym w ramach XV rozdziału Konstytucji o władzy sądowniczej nie jest on jej częścią składową. Szczegółowo jego pozycję, zakres działania oraz inne kwestie reguluje ustawa z dnia 4 października 2019 r. Jest to obszerny akt zawarty na 34 stronach dziennika urzędowego tego kraju (*Staatsblad van de Republiek Suriname*, 2019, No. 118). Część artykułowa – łącznie 38 artykułów – zajmuje zaledwie czternaście stron, podczas gdy pozostałe strony wypełnia Memorandum Wyjaśniające. Składa się ono z trzech punktów: nienaruszalność prawa, kontrola konstytucyjności prawa przez Trybunał Konstytucyjny, kontrola konstytucyjności prawa przez sądy powszechne. Po tych trzech, obszernie objaśnionych punktach, następuje komentarz do (czy też omówienie) zawartości 31 artykułów ustawy, od 7. do 38.

Mając do czynienia z tak zbudowanym aktem prawnym, można się zastanawiać, od której części należy go czytać (rozpatrywać) czy nawet stosować. W nieartykułowej części zawarto wiele znaczących dla stosowania aktu rozważań. Przede wszystkim jest przedstawiony pogląd o niepodważalności najwyższego aktu parlamentu, którym jest ustawa. Artykuł 80 pkt 2 *Grondwet* stanowi to wyrażnie. Jednocześnie artykuł ten dopuszcza możliwość podważenia produktu normatywnego najwyższego przedstawicielstwa narodu, czy jak je dosadnie nazywa art. 55 pkt 2 Konstytucji, „najwyższego organu państwa”. Artykuł 55 pkt 2 Konstytucji, wyznaczając parlamentowi zwierzchnią pozycję ustawodawczą, zakłada „zasadniczo”, że to do niego należy badanie zgodności uchwalanego prawa z Ustawą Zasadniczą Surinamu. Takie postawienie sprawy oznacza – jak czytamy w Memorandum Wyjaśniającym – „ograniczoną” możliwość kontroli konstytucyjności prawa.

Z uwagi na niepowołanie do 2022 r. organu kontroli konstytucyjności prawa w Surinamie do tego czasu jedynie prezydent Republiki miał ograni-

i 2 wojskowych. Wyrok został wydany dopiero w 2024 r., gdy D. Bouterse był w Chinach. Obecnie przebywa na emigracji w Wenezueli. W razie powrotu do Surinamu grozi mu aresztowanie.

czone możliwości „prewencyjnej oceny” zgodności aktów Zgromadzenia Narodowego z *Grondwet*. Możliwość sprzeciwu głowy państwa ograniczona była (i jest) do dwóch tygodni, przy czym badanie, czy projekt ustawy jest zgodny z Konstytucją, należało do Prokuratora Generalnego Republiki. Ze względu na nieograniczony zasięg kontroli konstytucyjnej z *Grondwet* – „zarówno abstrakcyjnej jak i konkretnej” – wszystkich przepisów prawnych, jej wykonywanie przez głowę państwa i prokuratora generalnego, jak czytamy w Memorandum Wyjaśniającym, nie może być urzeczywistniane w „odpowiedzialny sposób”. Dlatego też działalność Trybunału Konstytucyjnego nie może być z jednej strony „o charakterze ustawodawczym”, ani z drugiej strony „o charakterze sądowniczym”. Tylko Zgromadzenie Narodowe może, jeśli przepis lokalny jest sprzeczny z „Konstytucją, programem rządowym czy obowiązującymi ustawami”, go „unieważnić”.

Co się tyczy badania konstytucyjności prawa przez Trybunał Konstytucyjny, to należy podkreślić – za Memorandum Wyjaśniającym – że chodzi przede wszystkim o „abstrakcyjną standardową ocenę”. Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany do porównania treści ustaw lub ich części z Konstytucją lub „z mającą zastosowanie umową międzynarodową z innymi przepisami i/lub prawem międzynarodowym organizacji”. Kontrola nie dotyczy konkretnych interesów osób, lecz abstrakcyjnego zagadnienia konfliktu ustawy lub jej części z konstytucją lub traktatem międzynarodowym.

Omawiana „abstrakcyjna standardowa ocena” odbywa się w dwojaki sposób. Po pierwsze, kontroli konstytucyjności podlegają wyłącznie ustawy w formalnym znaczeniu słowa. To różnica w stosunku do pierwotnej wersji przepisu, który poddawał „testowaniu” oprócz przepisów prawnych ustawowych również rozporządzenia rządowe oraz prawo miejscowe. Po drugie, mamy tutaj do czynienia z „materiałnym testowaniem”, to znaczy z oceną zawartości ustawy lub jej części, a nie z formalną kontrolą prawa. Jest ona rozszerzoną kontrolą, bowiem podstawą kontroli jest nie tylko *Grondwet*, ale także międzynarodowe prawo traktatowe obowiązujące Surinam. Chodzi tutaj w szczególności o tzw. samowykonalne normy traktatowe, nie o zwykłe przepisy umów międzynarodowych³. Te ostatnie wymagają przekształcenia w wewnętrzne prawo kraju, czyli pozbawienia ich przymiotu międzypaństwowego.

³ Odnośnie do samowykonalnych norm prawa międzynarodowego oraz zwykłych norm prawa traktatowego stanowisko zajęte w Memorandum Wyjaśniającym nie jest jasne. Memorandum zdaje się przyznawać status kryterium oceny przepisów prawa krajowego wyłącznie samowykonalnym normom prawa międzynarodowego. Takie postawienie sprawy zubożyłoby znacznie oddziaływanie prawa międzynarodowego na prawo wewnętrzne, któremu hołduje *expressis verbis* Konstytucja Surinamu. Por. art. 105 Ustawy Zasadniczej tego kraju.

W tym kontekście podstawowym problemem konstytucyjnym jest zagadnienie politycznych konsekwencji wyroków, z uwagi na uzyskanie przez trybunały konstytucyjne wpływu na treści ustaw. Jeśli chodzi o materialny aspekt ochrony konstytucji, Memorandum Wyjaśniające prawidłowo przyjmuje jako zasadę, że to nie Trybunał pozbawia mocy wiążącej sprzecznej z Ustawą Zasadniczą normę, lecz przestaje ona obowiązywać z mocy Konstytucji. Bardziej konkretny wyraz znajduje to zagadnienie w przypadku represyjnej kontroli konstytucyjności prawa. Wówczas chodzi o zabezpieczenie jednostki przed administracyjnymi rozporządzeniami (rezolucjami, postanowieniami prezydentami, ministerialnymi itp.) naruszającymi jej osobiste prawa podstawowe. Również w tym przypadku centralną kwestią dla Trybunału Konstytucyjnego nie jest bezpośredni interes skarżącego, lecz szerszy interes publiczny (społeczny). Do tego należy dodać trzecią funkcję Trybunału Konstytucyjnego, tzw. czyszczącą. Jest bowiem w interesie tego organu oraz porządku prawnego zapewnienie, aby pozbawiona mocy prawnej norma została zastąpiona normą poprawioną lub uzupełnioną⁴.

Oprócz omówionych metod ochrony konstytucyjności prawa Ustawa Zasadnicza Surinamu przewiduje system ograniczonej, represyjnej i konkretnej kontroli konstytucyjności porządku normatywnego państwa przez sądy powszechne. Jak uściśla Memorandum, w tym przypadku nie mamy do czynienia z realnym czy materialnym badaniem zgodności przepisów z Konstytucją i/lub prawem międzynarodowym. Organ wymiaru sprawiedliwości bada zaledwie, czy w danym specyficznym przypadku można stosować określony przepis z uwagi na jego kolizję z normami Ustawy Zasadniczej i/lub należycie ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi. W związku z tym podjęta przez zwykłego sędziego decyzja o niestosowaniu danego przepisu w danym przypadku nie oznacza utraty mocy prawnej przez ten przepis czy tym bardziej możliwości jego zastosowania w odniesieniu do innych sytuacji czy w innych okolicznościach.

Co więcej, według Memorandum do tej różnicy między systemami ochrony konstytucyjności należy dodać jeszcze jedną odmiennosć, związaną z zakresem stosowania. Trybunał Konstytucyjny może badać konstytucyjność kwestionowanego przepisu z ogółem przepisów ustawy zasadniczej czy obowiązującego

⁴ Jak głosi Memorandum Wyjaśniające, ochronna funkcja Trybunału Konstytucyjnego jest realizowana dwutorowo: z jednej strony, w drodze ochrony interesów (w ogólnym sensie) osoby podczas korzystania przez nią ze swoich podstawowych praw konstytucyjnych zakotwiczonych jako prawa osobiste, z drugiej strony – w tzw. sensie abstrakcyjnym – w drodze ochrony interesów grup społecznych przeciwko naruszeniom ich praw przez jednostkę lub ich zespoły, przewidzianych w ustawie zasadniczej lub w wiążących Surinam normach międzynarodowego prawa publicznego.

Surinam prawa międzynarodowego. W przypadku powszechnej kontroli konstytucyjności przez sądy to badanie może być ograniczone zaledwie do sfery praw podstawowych. Odnośnie do prawa międzynarodowego omawiany zakres oceny konstytucyjności jest szerszy. Sędzia powszechny nie odnosi się zaledwie do możliwości niestosowania normy prawa w formalnym znaczeniu tego słowa, lecz całej „regulacji prawnej”, a więc nie tylko o ustawowym charakterze.

Memorandum Wyjaśniające określa również stosunki – uzupełniające, a nie konfliktowe – jakie powinny istnieć między Trybunałem Konstytucyjnym a sądami powszechnymi. Te ostatnie, nie chcąc zastosować prawnie wątpliwego przepisu, powinny zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem wstępnym co do legalności tego przepisu z punktu widzenia Ustawy Zasadniczej i/lub prawa międzynarodowego. Jeśli Trybunał stwierdzi o niezgodności ocenianej normy z wymienionym aktem lub aktami wyższego rzędu, to odnośny przepis staje się *ipso iure* niewiążący, czyli nie może być stosowany w rozpatrywanej sprawie. Takie ukształtowanie stosunków między omawianymi organami ma też tę zaletę, że decyzja Trybunału Konstytucyjnego wywiera skutek *ex nunc*, tj. począwszy od chwili jej podjęcia. Oznacza to, że dotychczas ukształtowane stosunki prawne, w tym przepisy ustawowe, które stały się nieskuteczne, pozostają w mocy.

3. Organizacja Trybunału Konstytucyjnego

Omawiany organ składa się z ośmiu członków. Są to Prezes i Wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego, trzech członków oraz trzech zastępców. Zastępcy nie są typowymi osobami działającymi w imieniu czy w miejsce pełnomocnych pięciu członków organu, lecz mogą brać udział w posiedzeniach Trybunału Konstytucyjnego, nawet w razie jego pełnego obsadzenia. Decyzja o takim uczestnictwie zależy od Prezesa Trybunału i od względów merytorycznych rozpatrywanej sprawy. Dodam jeszcze, że omawiany organ ma siedzibę w Paramaribo, czyli w stolicy kraju. Jednak w razie potrzeby może się zbierać również w dowolnej części Surinamu.

Członków organu wybiera parlament, na wniosek prezydenta Republiki, na pięcioletnią kadencję. Mogą być oni wybrani jeszcze raz na taki sam okres. Członków Trybunału Konstytucyjnego wybiera Zgromadzenie Narodowe (parlament jednoizbowy) bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy posłów. Wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego odbywa się w drodze tajnego głosowania, czy jak to uściśla Ustawa Zasadnicza: „za pomocą zamkniętych i niepodpisanych kart do głosowania”. Wybór odbywa się indywidualnie, na poszczególne stanowiska w Trybunale Konstytucyjnym.

Aby móc zostać członkiem omawianego organu, kandydat na sędziego Trybunału Konstytucyjnego musi spełniać wiele wymogów. Oprócz surinamskiego obywatelstwa przyszły sędzia musi mieć ukończonych czterdzieści lat, być absolwentem uniwersytetu lub równoważnej uczelni wyższej albo posiadać stopień doktora nauk prawnych lub magistra prawa, albo równoważne wykształcenie lub tytuł. Ponadto osoba taka powinna pracować w jakimś zawodzie prawnym przez co najmniej dziesięć lat albo pełnić funkcję „konstytucyjną”. Preferowanym zakresem wiedzy i doświadczenia fachowego ewentualnego aspiranta na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego powinno być prawo międzynarodowe, prawo publiczne oraz administracyjne. W każdym razie członkowie tego organu mogą zasięgać doradztwa zewnętrznego w omawianych dziedzinach⁵.

Funkcji sędziego Trybunału Konstytucyjnego nie można łączyć z innymi stanowiskami i zajęciami. Obejmują one następujące inkompatybilia: członkostwo w parlamencie oraz w regionalnych ciałach przedstawicielskich, przynależność do organu wykonawczego państwa (rządu), sądownictwa (wymiaru sprawiedliwości), Rady Stanu, Najwyższej Izby Kontroli, korpusu służby cywilnej (w stanie czynnym), we wszelkiego rodzaju profesjonalnych zawodach pomocy prawnej, w szczególności adwokata oraz notariusza. Do tego rodzaju zakazu należy dodać również istnienie pokrewieństwa, w tym do drugiego stopnia, między członkami Trybunału Konstytucyjnego.

Przed objęciem stanowiska w Trybunale Konstytucyjnym jego członkowie, w tym Prezes i Wiceprezes, składają przysięgę lub ślubowanie. Jest ona na wzór licznych przysięg (ślubowań) przytoczonych w Konstytucji Holandii dwuczłonowa⁶. W pierwszej części kandydat na wszelkie stanowiska w Trybunale Konstytucyjnym składa tzw. deklarację oczyszczającą (przysięgę lub ślubowanie). Dopiero w drugiej części osoba przystępująca do pełnienia funkcji sę-

⁵ Takie postawienie sprawy może budzić zastrzeżenia. Nie ma bowiem tutaj miejsca na wsparcie ze strony ekspertyzy pochodzącej spoza wymienionych gałęzi prawa czy w ogóle z innych dziedzin wiedzy.

⁶ „Oświadczam, że nie używam bezpośrednio ani pośrednio protekcji jakiejkolwiek osoby oraz nie powoływałem się na taką protekcję przy ubieganiu się o nominację na członka/zastępcę członka Trybunału Konstytucyjnego, ani nie obiecywałem jakiejkolwiek korzyści innym osobom na wypadek otrzymania tej nominacji.

Oświadczam, iż nie będę przyjmować jakichkolwiek korzyści, materialnych i niematerialnych, w związku z zajmowaniem tego stanowiska, nie będę też obiecywał takich korzyści. Oświadczam, że sprawując urząd w tym Trybunale będę przestrzegał Konstytucji Republiki Surinamu, będę chronił ją przed naruszeniem. Zadanie powierzone mi przez Konstytucję i inne przepisy będę wykonywał uczciwie, sumiennie i bezstronnie, jako dobry Prezes (Wice-prezes, członek, zastępca członka) Trybunału Konstytucyjnego.

Tak mi dopomóż Bóg Wszechmogący!”

dziego konstytucyjnego składa przysięgę we właściwym tego słowa znaczeniu. Pełny tekst obu aktów przytoczyłem w poniższym przypisie. Nie są one jednak tak wyodrębnione jak w pierwotnym tekście Ustawy Zasadniczej Królestwa Holandii z 25 marca 1815 r.⁷

Prezydent Republiki może złożyć z urzędu członków Trybunału Konstytucyjnego po wystąpieniu następujących okoliczności: na wniosek osoby rezygnującej; po wygaśnięciu mandatu; w przypadku ustanowienia kurateli nad członkiem Trybunału; po prawomocnym skazaniu na karę pozbawienia wolności; w razie śmierci⁸. Głowa państwa może także usunąć ze stanowiska sędziego także z innych powodów. W tym przypadku z wnioskiem w tej sprawie musi wystąpić Trybunał. Taką przyczyną może być nieprzydatność do pełnienia funkcji albo utrzymujące się zaniedbania w wywiązywaniu się z obowiązków służbowych; z uwagi na trwałe defekty umysłowe lub fizyczne; uznanie za bankruta albo za osobę niewypłacalną czy zatrzymanie za długi; skutek niewłaściwego albo niemoralnego prowadzenia (zachowania) narażającego na szwank dobre imię albo powagę Trybunału. Biorąc pod uwagę, iż są to w pewnym stopniu zachowania ocenne czy niedające się ściśle określić zjawiska, osobie poddanej sankcjom prezydenta stwarza się możliwość obrony.

I tak ma ona możliwość przedstawienia w ciągu miesiąca pisemnej argumentacji na swoją korzyść. Prezydent Republiki może zwrócić się do Zgromadzenia Narodowego o zweryfikowanie podstaw zwolnienia i zakomunikowanie – w ciągu miesiąca – swych ustaleń głowie państwa. Może to nastąpić, gdy sędzia Trybunału Konstytucyjnego znajdzie się w jednej z następujących sytuacji: w razie tymczasowego zatrzymania; w razie nieprawomocnego skazania go przez sąd na karę łączącą się z pozbawieniem wolności; w razie nieprawomocnego oddania pod kuratelę sędziego, ogłoszenia jego niewypłacalności czy zagrożenia zastosowania aresztu w celu przymuszenia; wyrządzenia przez inkryminowanego poważnej szkody osobie w postępowaniu sądowym lub osobie cieszącej się zaufaniem.

Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym przewiduje szerokie możliwości wyłączenia się członka tego organu w razie powstania najmniejszego podejrzenia o jego niezdolność do bezstronnego rozstrzygania spraw, w których uczestniczy. Przewiduje ona odpowiednie systemowe zastąpienia sędziego

⁷ Por. *Konstytucja Królestwa Holandii*, przeł. z języka holenderskiego i wstępem opatrzył A. Głowacki, Wrocław 1977, s. 53.

⁸ W tym przypadku przynależność do Trybunału Konstytucyjnego wygasa automatycznie, z mocy prawa. Rola głowy państwa sprowadza się do stwierdzenia wygaśnięcia etatu.

dotkniętego taką wadą: Prezesa przez Wiceprezesa, innego sędziego przez sędziego o najdłuższym stażu, najstarszego wiekiem albo przez „zastępcę członka, w miarę możliwości, w ustalonym porządku”. O wykluczeniu z orzekania rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny. W jego posiedzeniu nie uczestniczy osoba, której dotyczy wniosek o wykluczenie. Przed rozpatrzeniem wniosku Trybunał wzywa tego sędziego do przedstawienia powodów wyłączenia na piśmie lub ustnie.

4. Postępowanie i sposób podejmowania rozstrzygnięć

Postępowanie o zbadanie konstytucyjności prawa przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczyna się na wniosek uprawnionych podmiotów. Do jego złożenia mają prawo: 1) siedmiu członków Zgromadzenia Narodowego (parlamentu), 2) Prezydent Republiki albo w jego imieniu minister odpowiedzialny za sprawy wymiaru sprawiedliwości, 3) Prezes Sądu Najwyższego, 4) adwokat mający prawo do występowania przed Sądem Najwyższym. Ponadto, zgodnie z art. 12 ust. 3 Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, uprawnionym do wniesienia wniosku o zbadanie zgodności projektu ustawy przez Trybunał z *Grondwet* i/lub międzynarodowym prawem wiążącym Surinam jest parlament (Zgromadzenie Narodowe)⁹. Do chwili obecnej osoby fizyczne i prawne w Surinamie nie mają prawa do składania indywidualnych skarg konstytucyjnych.

Wniosek uprawnionych podmiotów o zbadanie zgodności przepisu prawnego z *Grondwet* i/lub z międzynarodowym prawem jest ściśle określony w art. 15 pkt 2 Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Musi on wskazywać w szczególności dokładnie naruszony(e) – według strony skarżącej – przepis(y) Ustawy Zasadniczej lub prawa międzynarodowego. W razie braku tej informacji strona może być wezwana do uzupełnienia pisma procesowego. Uczestnikiem postępowania może być jedynie strona, której interesy zostały „faktycznie naruszone”. Wnioski podlegają opłacie skarbowej. Jej niezłożenie skutkuje nieprzyjęciem wniosku. Trybunał, rozpatrując wniosek, może z urzędu określić podstawy, na jakich jest oparty, a nawet je uzupełnić. Trybunał, wydając wyrok, może oprzeć się *ex officio* na „postanowieniach ustawy

⁹ To uprawnienie Zgromadzenia Narodowego w sprawie oceny rozpatrywanych projektów ustaw nie jest zbyt jasne w związku z jednoczesnym prawem siedmiu deputowanych (art. 15 pkt 1a Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym) do przedstawiania wniosków w sprawie zbadania konstytucyjności aktów ustawodawczych w trakcie uchwalania.

lub decyzji administracyjnej”, które nie zostały uwzględnione we wniosku, ale które są ściśle związane z przepisami w nim wymienionymi.

5. Następstwa wyroków Trybunału Konstytucyjnego

Trybunał Konstytucyjny powinien w ciągu trzech miesięcy podjąć rozstrzygnięcie w przedłożonej mu sprawie. Jedynie wyjątkowo, w przypadku oceny projektów ustaw na żądanie Zgromadzenia Narodowego, Trybunał Konstytucyjny może przekroczyć wskazany termin. Trybunał może podejmować ważne prawnie decyzje jedynie w obecności prezesa oraz co najmniej dwóch członków albo jednego członka *ex iure* oraz jednego zastępcy członka. Dla prawomocnych decyzji Trybunału wystarczy zwykła większość. Decyzje winny mieć pisemną formę. Powinny one być ogłoszone „z wyprzedzeniem” podczas publicznej rozprawy¹⁰. Rozstrzygnięcia Trybunału powinny być uzasadnione zarówno z punktu widzenia faktycznego, jak i prawnego.

Rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego o nieobowiązaniu odpowiednich części ustawy, ewentualnie jej całego tekstu lub decyzji administracyjnych, wchodzi w życie w dniu ich podjęcia. Jeśli Trybunał dojdzie do wniosku, że projekt ustawy jest sprzeczny z postanowieniem lub postanowieniami *Gron-dwet* lub obowiązującym traktatem międzynarodowym, przesyła parlamentowi (Zgromadzeniu Narodowemu) stosowne uwagi i zalecenia. Identyczne terminy poinformowania o rozstrzygnięciu mają zastosowanie do wniosków głowy państwa. Jedynie postanowienia prejudycjalne Trybunału Konstytucyjnego są przekazywane bezzwłocznie zainteresowanej osobie i sędziemu¹¹.

Kopie decyzji Trybunału przesyłane są do odpowiednich instytucji odpowiedzialnych za sądownictwo, a także, jeśli dotyczą aktów ustawodawczych, Zgromadzeniu Narodowemu (parlamentowi). Opinie Trybunału na temat zgodności, względnie niezgodności, aktów prawotwórczych albo „decyzji administracyjnych o charakterze regulacyjnym” z Ustawą Zasadniczą albo porozumieniem międzynarodowym są zamieszczane w urzędowym organie publikacyjnym Republiki Surinamu.

¹⁰ Podobnie jak omówione w poprzednim przypisie także ten przepis budzi zastrzeżenia z punktu widzenia logiki. Prawdopodobnie chodzi o ustne podanie do wiadomości wyroku zaraz po zakończeniu rozprawy.

¹¹ Nie przedstawia się pytań wstępnych, jeśli sędzia jest zdania, że odpowiedź nie jest niezbędna dla rozstrzygnięcia rozpatrywanej sprawy albo że sprawa jest pilna. Także jest zbyteczne orzeczenie prejudycjalne, jeśli Trybunał Konstytucyjny podjął uprzednio decyzję na temat zagadnienia budzącego wątpliwość.

6. Dotychczasowa praktyka orzecznicza Trybunału

W ciągu zaledwie czteroletniej praktyki orzeczniczej Trybunał Konstytucyjny wydał zaledwie sześć wyroków. W tych orzeczeniach organ dowiedział, że potrafi odczytywać odpowiedzi idące zarówno z orzecznictwa latynoskiego Sądu Praw Człowieka w San Jose, jak i ze strony aktywnej części opinii publicznej. Mimo prób pojednania w kraju i puszczenia w niepamięć wydarzeń z 8 grudnia 1982 r. sprawy zabójstwa 15 opozycyjnych polityków w Forcie Zeelandia, zagadnienie to wciąż budzi kontrowersje. Czyniąc załość żądaniom pomszczenia dokonanych morderstw, Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok 22 lipca 2021 r. o niezgodności ustawy o amnestii z 1989 r. (w jej najnowszej wersji z 5 kwietnia 2012 r.) z *Grondwet*, Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOiP) z 19 grudnia 1966 r. oraz z Amerykańską Konwencją Praw Człowieka (AKPCz) z 22 listopada 1969 r.

Mimo publicznego objęcia się, na znak prawdziwego pojednania, dotychczasowych przeciwników politycznych: Ronniego Brunswijka (prawdziwe nazwisko Ndyuka Maroon), Desiego Boutersego (pełne nazwisko Desire Delano Bouterse) i Paula Somohardja sprawa tzw. morderstw grudniowych powróciła – niemal dwa lata później – znowu do Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 3 sierpnia 2023 r. Trybunał Konstytucyjny potwierdził niezgodność ustawy o amnestii z przepisami Ustawy Zasadniczej oraz z międzynarodowymi dokumentami praw człowieka, czyli z MPPOiP oraz z AKPCz¹².

W sprawie zgodności prawa do niedyskryminacji i prawa do rzetelnego procesu karnego z Konstytucją, Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Amerykańską Konwencją Praw Człowieka Trybunał Konstytucyjny Surinamu w wyroku z dnia 23 sierpnia 2023 r. stwierdził, że przepisy kodeksu postępowania karnego (KPK) w zakresie postępowania zaocznego i sprzeciwu w postępowaniu karnym nie są sprzeczne z art. 8 Ustawy Zasadniczej, art. 26 MPPOiP oraz art. 24 AKPCz dotyczącymi prawa do równości i niedyskryminacji. Podobnie art. 261 KPK w związku z art. 364 KPK nie są sprzeczne z art. 14 ust. 1, ust. 3 lit. D i ust. 5 MPPOiP, art. 8 ust. 1 i ust. 2 lit. d i h AKPCz oraz art. 10, 11, 12 ust. 1 *Grondwet* w zakresie dotyczącym naruszenia prawa do sprawiedliwego procesu karnego.

¹² Nie mogę się powstrzymać od uwagi odnośnie do wymienionej Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka (AKPCz), że bardziej prawidłową dla niej nazwą byłaby Latynoamerykańska Konwencja Praw Człowieka, ponieważ ani Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, ani Kanada nie są jej członkami.

W sprawie rozstrzygniętej 31 stycznia 2023 r. Trybunał Konstytucyjny odniósł się do rejestracji w Surinamie małżeństw w ramach tej samej płci. Mimo dostrzeżenia wielu argumentów przemawiających za uznaniem tego rodzaju związków w przepisach prawa, w szczególności wskazówek płynących z orzecznictwa latynoskiego Sądu Praw Człowieka w San Jose, surinamski organ ochrony Ustawy Zasadniczej oddalił złożone za pośrednictwem adwokatów żądanie skarżących (S. Sontoredjo i F.M. Eliazer) zalegalizowania zawartego w Argentynie małżeństwa jako tożsamej instytucji w Surinamie. Uznanie tego rodzaju związku powinno opierać się na uprzedniej uchwale (ustawie) Zgromadzenia Narodowego w tej sprawie. Dopóki brak tego rodzaju rozstrzygnięcia ustawodawczego, stanowisko zajęte przez Centralne Biuro Spraw Obywatelskich nie może być oceniane jako naruszenie gwarantowanego przez Konstytucję prawa do niedyskryminacji oraz prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego.

7. Podsumowanie

Budzi nieco zdumienie treść podejmowanych orzeczeń przez Trybunał Konstytucyjny Surinamu. Dwukrotne zajęcie się sprawą amnestii wobec wydażeń, które miały miejsce przed czterdziestu laty, nosi znamiona personalnej zemsty wobec historycznego przywódcy kraju Desiego Boutersego.

Niemniej należy wyrazić podziw dla wyobraźni i odwagi ustrojodawcy Surinamu, który w 1975 r. zdecydował się na ustanowienie Trybunału Konstytucyjnego. Kraj będący byłą kolonią Holandii – państwa pozbawionego tradycji ochrony konstytucyjności prawa – nie mógł stanowić wzorca dla tego rodzaju instytucji. Obowiązujący do dziś art. 140 Konstytucji Holandii, który zabrania kontroli aktów ustawodawczych w tym państwie, brzmi jak groźny pomruk historii. Mimo że w Surinamie system kontroli konstytucyjności nie jest w pełni ukształtowany, jako że Trybunałowi Konstytucyjnemu brak kompetencji do rozpatrywania skarg konstytucyjnych składanych przez indywidualne podmioty, to rozporządza on podstawowym atrybutem tego rodzaju organów, jakim jest prawo do oceny norm obowiązujących w kraju z punktu widzenia ich zgodności z Ustawą Zasadniczą państwa, a nawet (co już nie jest typowe dla każdego organu tego rodzaju) z prawem międzynarodowym.

CZĘŚĆ PIĄTA

Spotkania prawa administracyjnego
z publicznym prawem gospodarczym
i z prawem finansowym

Spotkanie przedmiotów regulacji prawa administracyjnego i prawa gospodarczego oraz jego wpływ na postrzeganie działalności gospodarczej

System prawa jest w nauce postrzegany jako zbiór uporządkowanych i wzajemnie powiązanych ze sobą norm prawnych¹. Najszerzej przyjmowaną w doktrynie płaszczyzną porządkowania norm prawnych wydaje się grupowanie ich w obrębie gałęzi prawa. Przydawanie normom prawnym kwalifikacji gałęziowej stanowi niewątpliwie zabieg o istotnej doniosłości teoretycznej i praktycznej – jak zaznaczał Z. Ziemiński, „uporządkowanie tej problematyki jest konieczne, zarówno ze względu na potrzeby praktyczne, jak i potrzeby teoretyczne prawoznawstwa”². Do powszechnie akceptowanych kryteriów wydzielania gałęzi prawa należą swoistość przedmiotu regulacji i metody regulacji. Kryteria te – choć pozwalają na wyodrębnienie zbiorów norm prawnych o wyraźnej tożsamości i cechach znamienych wyróżniających je w systemie prawa – nie prowadzą jednak do wytyczenia granic między gałęziami prawa w sposób sztywny i chirurgicznie precyzyjny, skutkujący postrzeganiem poszczególnych gałęzi jako rozłącznych zbiorów norm prawnych. Jak dostrzegają J.K. Tołstoj i S.W. Boszno, nie istnieją i nie mogą istnieć „chemicznie czyste” gałęzie prawa – gałęzie przenikają się i uzupełniają, co sprawia, że próby ich precyzyjnego rozdzielania są zabiegiem niecelowym³.

W niniejszym artykule zostanie wyróżniony jeden z obszarów przenikania się przedmiotów regulacji prawa administracyjnego i prawa gospodarczego. Obszar ten można niewątpliwie uznać za sferę pogranicza wspomnianych

* Dr hab., Uniwersytet Wrocławski, ORCID: 0000-0002-8819-0317.

¹ A. Bator, *System prawa*, [w:] A. Bator (red.), *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2008, s. 173.

² Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983, s. 109.

³ Ū.K. Tolstoj, S.V. Bošno, *O prepodavanii prava na sovremennom ètape*, „Pravo i Sovremennye Gosudarstva” 2017, nr 5, s. 24.

gałęzi prawa⁴. Jak zaznacza J. Supernat, skupienie uwagi na pograniczach gałęzi prawa, nie zaś na ich granicach, koresponduje z responsywną nauką prawa, w której „tożsamości powinny być bardziej elastyczne i wielowymiarowe”⁵. Identyfikowanie sfer pogranicza między gałęziami prawa nie uchybia dążeniu do wyróżniania gałęzi w systemie prawa na podstawie kryteriów swoistości przedmiotu i metody regulacji – stanowi ono raczej pochodną złożoności i wielopłaszczyznowości normowania stosunków społecznych z wykorzystaniem różnorodnych instrumentów i konstrukcji prawnych⁶.

Przedmiot regulacji gałęzi prawa, jak wskazywał Z. Ziemiński, odnosi się do „dziedzin działalności, których dotyczą normy wyróżniane w gałęzi prawa”⁷. Za przedmiot regulacji prawa administracyjnego wypada uznawać „administracyjną działalność państwa”⁸, ujmowaną jako „wykonywanie zadań państwowych mających na celu realizację dobra ogólnego, interesu publicznego”⁹. Przedmiotem regulacji prawa gospodarczego jest zaś niewątpliwie działalność gospodarcza, tj. działalność polegająca na „produkcji i podziale materialnych przedmiotów zaspokojenia potrzeb ludzkich”, gdzie jako produkcję rozumie się „świadomą i celową działalność ludzką, która przystosowuje zasoby i siły przyrody do potrzeb człowieka”¹⁰.

W ustroju społecznej gospodarki rynkowej – kształtowanym, zgodnie z art. 20 Konstytucji RP, m.in. przez wolność działalności gospodarczej i własność prywatną – wykonywanie działalności gospodarczej stanowi domenę przedsiębiorców prywatnych. Z tej przyczyny „administracyjna działalność

⁴ Wypada zaznaczyć, że postrzeganie prawa gospodarczego jako gałęzi prawa jest przedmiotem wieloletnich kontrowersji w nauce polskiej – zob. m.in. S. Włodyka, *Problem „prawa gospodarczego”*, „Studia Cywilistyczne” 1964, t. V, s. 67–166; artykuły zamieszczone w numerze 1/1993 „Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego” zatytułowanym *Co to jest prawo gospodarcze*; J. Grabowski, *Kryteria wyodrębnienia, przedmiot i zakres publicznego prawa gospodarczego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018, s. 15–27.

W niniejszym artykule przyjmuję, że prawo gospodarcze jest gałęzią prawa o swoistym przedmiocie i metodzie regulacji – stanowisko to zostało rozwinięte w pracy: W. Małecki, *Struktury norm prawnych w publicznym prawie gospodarczym. Układy częściowe znamionowane powiązaniem subordynacji*, Warszawa 2023, s. 102–121.

⁵ J. Supernat, *Pogranicze prawa administracyjnego na przykładzie spotkania prawa administracyjnego z prawem konstytucyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego. IX Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2019, s. 99.

⁶ Zob. np. B. Liżewski, *Prawo publiczne a prawo prywatne – wybrane uwagi teoretyczne na temat hybrydyzacji instytucji prawnych*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2018, nr 4, s. 47–63.

⁷ Z. Ziemiński, *op. cit.*, s. 115.

⁸ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 32.

⁹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 108–109.

¹⁰ O. Lange, *Ekonomia polityczna*, t. II, Warszawa 1966, s. 15–16.

państwa” oraz działalność gospodarcza przedsiębiorców prywatnych pozostają sferami, co do zasady, odrębnymi, co stanowi o odmienności przedmiotów regulacji prawa administracyjnego i prawa gospodarczego. Odmiennosc ta nie przybiera jednak postaci rozłączności, w której oba przedmioty regulacji można byłoby w pełni precyzyjnie rozgraniczyć. Dostrzegalne są bowiem pewne sfery pogranicza, w których przedmioty regulacji prawa administracyjnego i prawa gospodarczego zdają się przenikać.

Ukształtowanie się jednej z tego rodzaju sfer pogranicza jest pochodną zjawiska prywatyzacji (wykonywania) zadań publicznych. S. Biernat definiuje prywatyzację zadań publicznych jako „wszelkie przejawy odstępowania od wykonywania zadań przez podmioty administracji publicznej, działające w formach prawa publicznego”. Według wspomnianego autora prywatyzacja zadań publicznych *sensu stricto* polega na rezygnacji państwa „z zajmowania się niektórymi sprawami i z odpowiedzialności za wykonywanie zadań, które dotąd do niego należały” – zadania te tracą wówczas status zadań publicznych. Prywatyzacja zadań publicznych *sensu largo* (określana również jako prywatyzacja wykonywania zadań publicznych) następuje natomiast, gdy „organy państwowe lub samorządowe zachowują rolę organizatorów lub inicjatorów pewnych zadań, natomiast bezpośrednio wykonanie tych zadań jest przejmowane przez podmioty niepubliczne”¹¹. Pojęcie prywatyzacji zadań publicznych L. Zacharko odnosi do drugiego ze wspomnianych ujęć (*sensu largo*), wiążąc ją z „rezygnacją z bezpośredniej realizacji zadań przez administrację publiczną (w tym samorząd terytorialny) i przejmowaniem tych zadań przez podmioty niepubliczne na zasadach i w formach prawa prywatnego, jednakże organy administracji publicznej są nadal odpowiedzialne za realizację tych zadań”¹².

Normatywne ramy prywatyzacji (wykonywania) zadań publicznych wynikają z szeregu ustaw obowiązujących w polskim porządku prawnym. Do tych ustaw należy niewątpliwie ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych¹³. Jak zaznacza M. Szydło, bezpośrednia realizacja zadania publicznego w rezultacie wykonania zamówienia publicznego następuje, gdy świadczenie wykonawcy „jest ukierunkowane na zaspokojenie potrzeby zamawiającego mającej charakter publiczny i/lub gdy świadczenie to przynosi zamawiającemu bezpośrednie przysporzenie gospodarcze mające charakter pu-

¹¹ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 25–26, 30.

¹² L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000, s. 20.

¹³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm., dalej jako u.p.z.p.

bliczny”¹⁴. Sytuacja taka odnosi się np. do zamówień na usługi społeczne (zob. art. 359–361 u.p.z.p.) – wypełnianie zadania publicznego w postaci realizowania usług społecznych następuje tu poprzez działania wykonawcy, „zastępującego” w tym zakresie zamawiającego (władzę publiczną), który pozostaje jednak odpowiedzialny za właściwe wypełnienie zadania. Wśród innych przykładów unormowań stanowiących prawne ugruntowanie prywatyzacji zadań publicznych można wskazać art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹⁵ (który upoważnia jednostki samorządu terytorialnego do powierzenia w drodze umowy wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej), a także art. 19–29 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym¹⁶ (dotyczące umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, zawieranej między organizatorem – jednostką samorządu terytorialnego albo ministrem właściwym do spraw transportu – a operatorem, którym może być przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób).

W przedstawionych powyżej okolicznościach dostrzegalne jest przenikanie się przedmiotów regulacji prawa administracyjnego i prawa gospodarczego. Z jednej strony występuje tu „wykonywanie zadań państwowych mających na celu realizację dobra ogólnego, interesu publicznego” – pewien rodzaj działalności (aktywności społecznej), na którego regulację są nakierowane unormowania prawa administracyjnego. Z drugiej strony ma tu również miejsce wykonywana przez przedsiębiorców prywatnych działalność polegająca na „przystosowaniu zasobów i sił przyrody do potrzeb człowieka”, która – jako działalność gospodarcza – stanowi przedmiot regulacji prawa gospodarczego. Prywatyzacja (wykonywania) zadań publicznych skutkuje zatem powstawaniem sfer pogranicza przedmiotów regulacji prawa administracyjnego i prawa gospodarczego, poprzez rozszerzenie przedmiotu regulacji prawa gospodarczego na obszary, które dotychczas (przed „sprywatyzowaniem” wykonywania zadań publicznych) zamykały się wyłącznie w przedmiocie regulacji prawa administracyjnego. Jak dostrzegła I. Lipowicz, skutkiem zwiększającego się udziału przedsiębiorców prywatnych w realizacji zadań publicznych stało się więc „rozbudowanie prawa gospodarczego”¹⁷.

¹⁴ M. Szydło, *Prawna koncepcja zamówienia publicznego*, Warszawa 2014, s. 194.

¹⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 679.

¹⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 2778.

¹⁷ I. Lipowicz, *Dylematy zmiany siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa–Kra-ków 2007, s. 32.

Franciszek Longchamps pisał niegdyś, że obszary pogranicza (prawa administracyjnego) przedstawiają sobą „pewne interesujące problemy, zarówno dla praktycznego życia prawnego, jak i dla pracy badawczej”¹⁸. Interesującym problemem wynikającym z przenikania się przedmiotów regulacji prawa administracyjnego i prawa gospodarczego w związku z prywatyzacją (wykonywania) zadań publicznych wydaje się specyfika działalności gospodarczej wykonywanej w tym obszarze. Działalność ta przedstawia się jako odmienna w pewnych aspektach od „zwykłej” działalności gospodarczej, niepolegającej na wykonywaniu zadań publicznych. W związku z tą odmiennością wypada zaproponować rozróżnienie dwóch kategorii działalności gospodarczej – działalności „pierwotnie” gospodarczej oraz działalności „wtórnie” gospodarczej. Działalność „pierwotnie” gospodarcza to typowa działalność gospodarcza wykonywana w warunkach rynkowych, polegająca na zaspokajaniu – za wynagrodzeniem – potrzeb indywidualnych klientów. Przedsiębiorca jest tu podmiotem stosunków umownych łączących go z klientami, na rzecz których realizuje określone świadczenia. Jako działalność „wtórnie” gospodarczą należy zaś kwalifikować działalność prowadzoną przez przedsiębiorcę dla realizacji zadań publicznych, w ramach prywatyzacji ich wykonywania¹⁹. W tych okolicznościach przedsiębiorca jest podmiotem stosunków rysujących się w dwóch płaszczyznach. W płaszczyźnie powierzchniowej przedsiębiorca występuje wobec jednostek będących adresatami działań podejmowanych w ramach wykonywania zadań publicznych (może to dotyczyć np. beneficjentów usług społecznych realizowanych przez przedsiębiorcę jako wykonawcę zamówienia publicznego). W płaszczyźnie głębokiej przedsiębiorca jest natomiast stroną umowy zawartej z podmiotem publicznym zlecającym wykonywanie określonych zadań publicznych.

Z przedstawionej powyżej ogólnej charakterystyki działalności pierwotnie gospodarczej i działalności wtórnie gospodarczej wynikają wartości wyeksponowania odmienności dotyczące położenia prawnego przedsiębiorcy wykonującego działalność zaliczaną do obu kategorii. Po pierwsze, należy dostrzec, że działalność wtórnie gospodarcza może być prowadzona wyłącznie na podstawie umowy zawartej przez przedsiębiorcę z podmiotem publicznym, której przedmiotem jest zlecenie (powierzenie) przedsiębiorcy realizacji określonych zadań publicznych. Brak jest natomiast przesłanki tego rodzaju warunkującej

¹⁸ F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1967, z. 16, s. 3.

¹⁹ W. Małecki, *Policja gospodarcza w prawie gospodarczym. Ujęcie teoretyczne*, Warszawa 2019, s. 150.

wykonywanie działalności pierwotnie gospodarczej – przedsiębiorca może podjąć ją w sposób w pełni swobodny, z zastrzeżeniem wymogu uzyskania koncesji, zezwolenia, wpisu do rejestru działalności regulowanej lub innej formy dopuszczenia do prowadzenia działalności gospodarczej w określonej dziedzinie, co może jednak dotyczyć także działalności wtórnie gospodarczej²⁰.

Po drugie, przedsiębiorca wykonujący działalność pierwotnie gospodarczą funkcjonuje w warunkach konkurencji – rywalizuje z innymi przedsiębiorcami działającymi na danym rynku właściwym o pozyskanie klientów, dążąc różnymi sposobami do zdobycia przewag konkurencyjnych. W odniesieniu do działalności wtórnie gospodarczej należy dostrzec, że konkurencja występuje na etapie ubiegania się o zawarcie umowy, której przedmiotem jest realizacja zadań publicznych – podmiot publiczny jest zobowiązany do wyboru przedsiębiorcy na zasadach uczciwej konkurencji, w warunkach zapewniających równe traktowanie zainteresowanych²¹. W toku wykonywania działalności wtórnie gospodarczej – na podstawie uprzednio zawartej umowy – przedsiębiorca nie współzawodniczy natomiast z innymi przedsiębiorcami, będąc jedynym (co do zasady) podmiotem, któremu powierzono realizację określonych zadań publicznych.

Po trzecie, źródłem zarobku dla przedsiębiorcy prowadzącego działalność pierwotnie gospodarczą jest wynagrodzenie pozyskiwane przez niego od klientów, na rzecz których realizuje świadczenia. W przypadku działalności wtórnie gospodarczej kwestia zarobku przedsiębiorcy wykonującego tę działalność może przedstawiać się w sposób różnorodny. Możliwe jest, że przedsiębiorca otrzyma wynagrodzenie pieniężne bezpośrednio od podmiotu publicznego powierzającego mu realizację zadań publicznych, co jest znamienne m.in. dla reżimu prawnego wynikającego z przepisów u.p.z.p.²² Istnieją jednak odmienne mechanizmy kształtowania wynagrodzenia przedsiębiorcy. Przykładowo, zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji

²⁰ Zgodnie z art. 6 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 pkt 8 i 11 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym publiczny transport zbiorowy może być wykonywany przez operatora lub przewoźnika, będących przedsiębiorcami spełniającymi warunki do podejmowania i wykonywania działalności w zakresie przewozu osób, określone m.in. w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 728 ze zm.) oraz w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 697). Obie ustawy przewidują wymóg uzyskania licencji na wykonywanie odnośnej działalności (art. 5b ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, art. 43 ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie kolejowym).

²¹ Zob. np. art. 16 ust. 1 u.p.z.p., art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1637).

²² Zgodnie z art. 436 pkt 2 u.p.z.p. umowa w sprawie zamówienia publicznego musi zawierać m.in. postanowienia określające warunki zapłaty wynagrodzenia.

na roboty budowlane lub usługi²³ w przypadku powierzenia koncesjonariuszowi świadczenia usług i zarządzania tymi usługami wynagrodzenie stanowi wyłącznie prawo do wykonywania usług będących przedmiotem umowy albo takie prawo wraz z płatnością. Cytowany przepis dopuszcza zatem, że źródłem zarobku koncesjonariusza będzie jedynie wynagrodzenie pieniężne uiszczane na jego rzecz przez usługobiorców korzystających z usług świadczonych przez koncesjonariusza (przedsiębiorcę). Możliwy jest również wariant hybrydowy, w którym koncesjonariusz będzie otrzymywał płatności ze strony zarówno usługobiorców, jak i zamawiającego (podmiotu publicznego).

Warto zaznaczyć, że zarówno działalność pierwotnie gospodarcza, jak i działalność wtórnie gospodarcza wpisują się w zakres pojęcia działalności gospodarczej w rozumieniu art. 3 Prawa przedsiębiorców²⁴. Należy przy tym podkreślić, że działalność gospodarcza ujmowana jako przedmiot regulacji prawa gospodarczego i działalność gospodarcza jako kategoria normatywna zdefiniowana w art. 3 pr. przeds. nie są pojęciami tożsamymi²⁵. O ile kwalifikacja działalności pierwotnie gospodarczej jako działalności gospodarczej w rozumieniu art. 3 pr. przeds. przedstawia się jako oczywista i niebudząca wątpliwości, o tyle pewne kontrowersje mogłyby zarysować się w stosunku do działalności wtórnie gospodarczej ze względu na zawarty w definicji działalności gospodarczej wyznacznik wykonywania działalności „we własnym imieniu”, wiążący się m.in. z wykonywaniem działalności na własną odpowiedzialność²⁶. Przedsiębiorca prowadzący działalność wtórnie gospodarczą realizuje wszak zadania publiczne niejako „w imieniu” podmiotu publicznego, który zachowuje odpowiedzialność za właściwe wykonanie odnośnych zadań. Okoliczność ta nie uchybia jednak zasadności postrzegania działalności wtórnie gospodarczej jako wykonywanej przez przedsiębiorcę we własnym imieniu, a dla uzasadnienia tego stanowiska należy odwołać się do zasygnalizowanego wcześniej rozróżnienia płaszczyzn stosunków prawnych, w których uczestniczy przedsiębiorca prowadzący działalność wtórnie gospodarczą.

Działalność wtórnie gospodarcza stanowi niewątpliwie działalność wykonywaną we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność w płaszczyźnie głębokiej, w której przedsiębiorca jest stroną umowy zawartej z podmiotem

²³ Dz. U. z 2023 r. poz. 140.

²⁴ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236), dalej jako pr. przeds.

²⁵ Zob. R. Sowiński, *Wolność i ustawowa swoboda działalności gospodarczej*, Wrocław 2007, s. 283; W. Małecki, *Policja...*, s. 130–159.

²⁶ Zob. np. E. Komierzyńska-Orlińska, *Komentarz do art. 3 Prawa przedsiębiorców*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Konstytucja biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 57–58.

publicznym zlecającym wykonywanie określonych zadań publicznych. Przedsiębiorca, działając we własnym imieniu, zobowiązuje się wobec podmiotu publicznego do wykonywania zadań publicznych i ponosi wobec niego odpowiedzialność za właściwe wypełnienie tego obowiązku. Płaszczyznę głęboką można nazwać również płaszczyzną „prawnogospodarczą”, a pozytywna kwalifikacja działalności wtórnie gospodarczej jako działalności wykonywanej we własnym imieniu w tej płaszczyźnie przesądza o zasadności uznania jej za działalność gospodarczą w rozumieniu art. 3 pr. przeds. Płaszczyzna powierzchniowa, w której przedsiębiorca występuje wobec jednostek będących adresatami działań podejmowanych w ramach wykonywania zadań publicznych, rysuje się natomiast jako płaszczyzna „prawnoadministracyjna”. W tej perspektywie przedsiębiorca realizujący w namacalny sposób działania polegające na wykonywaniu zadań publicznych w istocie funkcjonuje jako „zastępca” podmiotu publicznego, zaś właściwe wykonywanie zadań publicznych jest przedmiotem odpowiedzialności podmiotu publicznego wobec adresatów, na rzecz których stosowne działania są realizowane. Powyższa perspektywa prawnoadministracyjna nie ma jednak znaczenia dla postrzegania działalności wtórnie gospodarczej w kontekście art. 3 pr. przeds., będącego unormowaniem sytuującym się w obszarze prawa gospodarczego.

Spotkanie faktycznych i prawnych uwarunkowań w zakresie publicznoprawnych ograniczeń kształtowania składów osobowych spółek Skarbu Państwa

1. Wstęp

Kontrowersje w Polsce wywołuje kształtowanie składów osobowych spółek publicznych (zarówno państwowych, jak i samorządowych). Przenikają się w tej sferze dwie płaszczyzny – pierwsza związana jest z realizacją interesów politycznych, druga zaś z interesami ekonomicznymi i tym samym poprawą efektywności działania przedsiębiorcy¹. Dochodzi więc często do patologicznych sytuacji, które powodują zmniejszenie zaufania obywateli do państwa, a członkowie organów spółek publicznych traktowani są przez społeczeństwo jako osoby niekompetentne, wykorzystujące swoje znajomości i pozycję polityczną. Odbiór taki i generalizowanie powyższego problemu mogą być niestety w wielu przypadkach nieuprawnione i niesłuszne.

W artykule zostaną poruszone kwestie związane z tzw. spotkaniem faktycznych i prawnych uwarunkowań w zakresie publicznoprawnych ograniczeń kształtowania składów osobowych spółek Skarbu Państwa. Podmioty te odgrywają bowiem istotną rolę w systemie gospodarczym państwa, a ich prawidłowe funkcjonowanie przyczynia się do rozwoju ekonomicznego kraju.

2. Uwarunkowania kształtowania składów osobowych

Składy osobowe spółek Skarbu Państwa kształtowane są w oparciu o kryteria skonkretyzowane przez prawodawcę. Ważną rolę w tej materii odgrywa-

* Dr hab., Uniwersytet Wrocławski, ORCID: [0000-0001-9236-9259](https://orcid.org/0000-0001-9236-9259).

** Dr, Uniwersytet Wrocławski, ORCID: [0000-0002-5594-3423](https://orcid.org/0000-0002-5594-3423).

¹ Zob. J. Gola, *Gospodarność i efektywność w działaniach organów administracji gospodarczej wobec przedsiębiorców publicznych*, Wrocław 2021, *passim*.

ją przepisy ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym². W przypadku rad nadzorczych zasady wyłaniania kandydatów na członków tych organów w stanie prawnym sprzed wejścia w życie u.z.z.m.p. regulowała ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych³ oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze. Kluczowe znaczenie miało tu rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 września 2004 r.⁴ oraz zarządzenie nr 45 Ministra Skarbu Państwa z dnia 6 grudnia 2007 r. w sprawie zasad i trybu doboru kandydatów do składu rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa oraz rad nadzorczych innych podmiotów prawnych nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa⁵. Konstytucyjność tej ostatniej regulacji była przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 14 kwietnia 2014 r.⁶ uznał, że przepisy kwestionowanego zarządzenia są zgodne z art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Na gruncie wskazanych wyżej regulacji zasadą była konieczność przejścia odpowiedniego szkolenia, a następnie złożenia egzaminu przed komisją wyznaczoną przez Ministra Skarbu Państwa⁷. Z obowiązku składania egzaminu zwolnione były osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje. Zgodnie z § 5 rozporządzenia z 1997 r. z możliwości takiej mogli skorzystać doktorzy habilitowani nauk prawnych lub ekonomicznych oraz radcy prawni i biegli rewidentzi księgowi, a później także adwokaci. Analogiczny katalog wyłączeń zawierała pierwotna wersja § 5 rozporządzenia z 2004 r. W wyniku zmian wprowadzonych do tego aktu rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 marca 2006 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem⁸, zmodyfiko-

² Dz. U. z 2024 r. poz. 125 z późn. zm., dalej jako u.z.z.m.p.

³ Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 118, poz. 561 ze zm.). Z dniem 15 stycznia 2003 r. tytuł ustawy otrzymał brzmienie – Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (na podst. Dz. U. z 2002 r. Nr 240, poz. 2055). Z dniem 1 stycznia 2017 r. tytuł ustawy otrzymał brzmienie – Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz. U. z 2016 r. poz. 2260).

⁴ Dz. U. Nr 198, poz. 2038. Wcześniej obowiązywało w tym zakresie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 1997 r. w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem, oraz wynagrodzeń członków rad nadzorczych tych spółek (Dz. U. z 1997 r. Nr 110, poz. 718).

⁵ Dz. Urz. MSP z 2007 r. Nr 2, poz. 4.

⁶ U 8/13.

⁷ Wcześniej przed komisją powołaną przez Ministra Przekształceń Własnościowych, Ministra Przemysłu i Handlu, Ministra Skarbu Państwa lub Komisję Selekcijną zgodnie z przepisami ustawy z dnia 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji (Dz. U. Nr 44, poz. 202).

⁸ Dz. U. z 2006 r. Nr 61, poz. 432.

wano katalog wymogów, dopuszczając do zasiadania w radach nadzorczych także doktorów nauk prawnych i ekonomicznych oraz biegłych rewidentów i doradców inwestycyjnych. Istotne znaczenie posiadało także wskazane wyżej zarządzenie nr 45 Ministra Skarbu Państwa. Zgodnie z § 2 tego aktu wskazanie osób do składu rady nadzorczej następuje z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Przy powoływaniu kandydatów w skład rady nadzorczej uwzględnia się: 1) wymagany skład zawodowy (prawnik, ekonomista, specjalista branżowy); 2) niezbędne doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie związane z wykonywaniem czynności nadzoru; 3) dotychczasową ocenę wykonywania czynności nadzoru przez kandydata; 4) predyspozycje i nieskazitelną opinię. Ponadto osoby powoływane do składu rad nadzorczych powinny posiadać co najmniej 4-letni staż zawodowy na stanowiskach pracy związanych z działalnością gospodarczą, finansową, obsługą prawną, zarządzaniem lub nadzorem właścicielskim. W wypadku spółek wymagających szczególnego nadzoru wymagany okres stażu wzrastał do 7 lat. Przesłanki negatywne wskazywał § 2 pkt 13 zarządzenia. Powołanie następowało w efekcie przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego o charakterze konkursowym⁹. Na koniec należy zauważyć, że wobec spółek powstałych w wyniku komercjalizacji w dalszym ciągu obowiązują niektóre przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników, dotyczące powoływania części członków rady nadzorczej przez pracowników takiej spółki (lub przez pracowników, rolników i rybaków).

Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym wprowadziła istotne zmiany w procesie wyłaniania kandydatów na stanowiska w radach nadzorczych spółek państwowych. Zgodnie z art. 19 u.z.z.m.p. podstawowym wymogiem stawianym kandydatowi jest uzyskanie pozytywnej opinii Rady do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych. Ponadto kandydat musi posiadać wykształcenie wyższe lub wykształcenie wyższe uzyskane za granicą uznane w Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie przepisów odrębnych, oraz co najmniej 5-letni okres zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania, spółdzielczej umowy o pracę, lub świadczenia usług na podstawie innej umowy lub wykonywania działalności gospodarczej na własny rachunek, oraz musi spełniać przynajmniej jeden z wymogów wskazanych przez normodawcę¹⁰. Natomiast art. 19 ust. 5 przedmiotowego aktu praw-

⁹ I. Postuła, *Nadzór korporacyjny w spółkach Skarbu Państwa*, Warszawa 2013, s. 154.

¹⁰ Zaliczyć do nich należy z poniższych wymogów: a) posiadanie stopnia naukowego doktora nauk ekonomicznych, prawnych lub technicznych, b) posiadanie tytułu zawodowego radcy prawnego, adwokata, biegłego rewidenta, doradcy podatkowego, doradcy inwestycyjnego lub doradcy restrukturyzacyjnego, c) ukończenie studiów podyplomowych Master of Business Ad-

nego określa sytuacje wyłączające możliwość zgłoszenia kandydata na członka organu nadzorczego, wynikające z jego zaangażowania politycznego. W przypadku gdy członek organu nadzorczego spółki albo pełnomocnik wspólnika nie spełnia wymogów określonych w art. 19 ust. 1–3 i 5, podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowa osoba prawna niezwłocznie podejmuje działania mające na celu jego odwołanie. Co istotne, zgodnie z art. 45 u.z.z.m.p., kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązкови, wskazuje jako kandydata na członka organu nadzorczego albo pełnomocnika wspólnika, osobę, która nie uzyskała pozytywnej opinii Rady, podlega karze grzywny. Tej samej karze podlega, kto powołuje do organu nadzorczego państwowej osoby prawnej osobę, która nie uzyskała pozytywnej opinii Rady.

Podobnie jak w przypadku poprzednich regulacji możliwe jest złożenie egzaminu umożliwiającego zasiadanie w radzie nadzorczej. W odróżnieniu jednak od wcześniejszych unormowań możliwość podejścia do egzaminu nie została uzależniona od uczestnictwa w odpowiednim szkoleniu. Egzamin, składający się z części pisemnej i ustnej, przeprowadza komisja egzaminacyjna wyznaczana przez ministra właściwego do spraw aktywów państwowych. Regulamin przeprowadzania egzaminów, uwzględniający konieczność zapewnienia równego traktowania osób składających egzamin, poufności egzaminów oraz ich sprawnej organizacji, określa minister aktywów państwowych w drodze rozporządzenia¹¹.

Drugim organem omawianych podmiotów gospodarczych jest zarząd. Pod rządami ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji (art. 19a tej ustawy), w spółkach, w których Skarb Państwa posiadał ponad połowę akcji, członkowie zarządu byli powoływani przez radę nadzorczą. Powołanie na członka zarządu

ministration (MBA), d) posiadanie certyfikatu Chartered Financial Analyst (CFA), e) posiadanie certyfikatu Certified International Investment Analyst (CIIA), f) posiadanie certyfikatu Association of Chartered Certified Accountants (ACCA), g) posiadanie certyfikatu Certified in Financial Forensics (CFF), h) posiadanie potwierdzenia złożenia egzaminu przed komisją powołaną przez Ministra Przekształceń Własnościowych, Ministra Przemysłu i Handlu, Ministra Skarbu Państwa lub Komisją Selekcijną powołaną na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji (Dz. U. poz. 202, z późn. zm.), i) posiadanie potwierdzenia złożenia egzaminu przed komisją powołaną przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, j) złożenie egzaminu dla kandydatów na członków organów nadzorczych przed komisją egzaminacyjną wyznaczoną przez Prezesa Rady Ministrów, k) złożenie egzaminu dla kandydatów na członków organów nadzorczych przed komisją egzaminacyjną wyznaczoną przez ministra właściwego do spraw aktywów państwowych.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Aktywów Państwowych z dnia 25 marca 2024 r. w sprawie egzaminu dla kandydatów na członków organów nadzorczych (Dz. U. z 2024 r. poz. 462). Wcześniej tę samą materię regulowało rozporządzenie Ministra Aktywów Państwowych z dnia 10 czerwca 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 1022).

następowało po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego przez radę nadzorczą, którego celem było sprawdzenie i ocena kwalifikacji kandydatów oraz wyłonienie najlepszego kandydata na członka zarządu.

Powyższa regulacja nie znajdowała zastosowania wobec tzw. dyrektorów pracowniczych (członków zarządu powoływanych przez pracowników). Szczegóły postępowania kwalifikacyjnego regulowało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 marca 2003 r.¹². Z przepisów tego rozporządzenia wynikało, że kandydat powinien posiadać wyższe wykształcenie oraz co najmniej pięcioletni staż pracy. Samo postępowanie kwalifikacyjne zostało natomiast uregulowane jako procedura dwuetapowa, gdzie w pierwszym etapie oceniano spełnianie przez kandydata warunków formalnych wynikających z rozporządzenia oraz wydanej na jego podstawie uchwały rady nadzorczej, a w drugim przeprowadzano z kandydatem rozmowę kwalifikacyjną, której przedmiotem były zagadnienia w sposób szczegółowy określone w treści rozporządzenia¹³.

Podobnie, art. 18 u.z.z.m.p. stanowi, że „podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowa osoba prawna, w zakresie wykonywania praw z akcji w spółce, z wyłączeniem spółki w upadłości, są obowiązane podejmować działania mające na celu określenie, w drodze uchwały walnego zgromadzenia lub w statucie tej spółki, że w przypadku gdy członkowie organu zarządzającego są powoływani przez organ nadzorczy, ich powołanie, z wyłączeniem członka organu zarządzającego wybieranego przez pracowników na zasadach i w trybie określonych w przepisach odrębnych, następuje po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego, którego celem jest sprawdzenie i ocena kwalifikacji kandydatów oraz wyłonienie najlepszego kandydata na członka organu zarządzającego”. Jak wskazuje się w doktrynie, „realizacja obowiązku z art. 18 o zasadach zarządu i wprowadzenie do statutu spółki obowiązku przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego będzie oznaczać, że sprzeczna ze statutem będzie uchwała powołująca do organu zarządzającego osobę, względem której nie zostało przeprowadzone postępowanie kwalifikacyjne, co może stanowić podstawę dla zaskarżenia uchwały na podstawie przepisów KSH”¹⁴. Przepisem tym ustawodawca nie wskazał jednak

¹² Dz. U. z 2003 r. Nr 55, poz. 476. Zob. także I. Postuła, *op. cit.*, s. 150.

¹³ Zgodnie z art. 69a ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, przepisy art. 19a i 19b znajdowały zastosowanie również do spółek powstałych na podstawie odrębnych przepisów i w trybie innym niż określony w niniejszej ustawie, w których ponad połowa akcji należy do Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych, oraz do spółek, o których mowa w art. 1a.

¹⁴ Ł. Węgrzynowski, *Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym*, [w:] *idem, Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz przepisy wprowadzające. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 149.

wymogów stawianych członkom zarządu oraz zasad, na podstawie których ma być prowadzone postępowanie kwalifikacyjne. Przepis wskazuje jedynie, że celem postępowania ma być sprawdzenie kwalifikacji kandydatów oraz wyłonienie najlepszego spośród nich, co może sugerować, że w ramach postępowania kwalifikacyjnego sprawdzane będą nie tylko kwalifikacje formalne, ale także posiadane przez kandydatów umiejętności.

Wymogi stawiane kandydatom na stanowisko członka zarządu spółki z udziałem Skarbu Państwa wskazano w art. 22 u.z.z.m.p. Odmienne niż w przypadku art. 19 u.z.z.m.p., który w sposób bezpośredni określa wymagania stawiane kandydatom na członków organów nadzorczych spółek z udziałem państwowym, art. 22 u.z.z.m.p. nakłada na podmioty uprawnione do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowe osoby prawne obowiązek podjęcia koniecznych działań mających na celu wprowadzenie określonych tym przepisem wymogów, stawianych kandydatom na członka organu zarządzającego, w statutach lub uchwałach walnego zgromadzenia spółek. Jest to więc zasadniczo obowiązek starannego działania, zaś możliwość wywiązania się z niego będzie zależna od wielkości udziału przysługującego podmiotom państwowych w kapitale zakładowym konkretnej spółki.

W odniesieniu do wskazanych tym przepisem wymogów należy zauważyć, że ustawodawca nie wymaga, aby kandydat na członka zarządu uzyskał pozytywną opinię Rady do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych. Art. 26 ust. 1 u.z.z.m.p. wskazuje jednak, że organy uprawnione do powoływania członków organu zarządzającego mogą zwrócić się do Rady z wnioskiem o wydanie takiej opinii. Wobec brzmienia art. 22 u.z.z.m.p., który wymienia jedynie przykładowe wymogi stawiane kandydatom, wymóg uzyskania takiej opinii może być także wprowadzony do statutu spółki.

Wymogi kierowane do kandydatów na członków zarządu w dużej mierze pokrywają się z wymaganiami stawianymi na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów. Zgodnie z art. 22 pkt 1 kandydat powinien łącznie spełniać następujące warunki: a) posiadać wykształcenie wyższe lub wykształcenie wyższe uzyskane za granicą uznane w Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie przepisów odrębnych (bez względu na dziedzinę, w której uzyskał wskazane wykształcenie), b) posiadać co najmniej 5-letni okres zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania, spółdzielczej umowy o pracę, lub świadczenia usług na podstawie innej umowy lub wykonywania działalności gospodarczej na własny rachunek, c) posiadać co najmniej 3-letnie doświadczenie na stanowiskach kierowniczych lub samodzielnych albo wynikające z prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek; oraz d) spełniać inne niż wymienione w lit. a–c wymogi określone w przepisach od-

rębnych, a w szczególności nie powinien naruszać ograniczeń lub zakazów zajmowania stanowiska członka organu zarządzającego w spółkach handlowych¹⁵.

Poza wymaganiami o charakterze pozytywnym ustawodawca sformułował również w art. 22 pkt 2 u.z.z.m.p. katalog przesłanek negatywnych. Członkiem zarządu nie może być osoba, która: a) pełni funkcję społecznego współpracownika albo jest zatrudniona w biurze poselskim, senatorskim, poselsko-senatorskim lub biurze posła do Parlamentu Europejskiego na podstawie umowy o pracę lub świadczy pracę na podstawie umowy zlecenia lub innej umowy o podobnym charakterze, b) wchodzi w skład organu partii politycznej reprezentującego partię polityczną na zewnątrz oraz uprawnionego do zaciągania zobowiązań, c) jest zatrudniona przez partię polityczną na podstawie umowy o pracę lub świadczy pracę na podstawie umowy zlecenia lub innej umowy o podobnym charakterze, d) pełni funkcję z wyboru w zakładowej organizacji związkowej lub zakładowej organizacji związkowej spółki z grupy kapitałowej, lub gdy e) jej aktywność społeczna lub zarobkowa rodzi konflikt interesów wobec działalności spółki.

3. Nadzór właścicielski a kształtowanie składów osobowych – zmiany w ustawodawstwie

Jak już wcześniej zasygnalizowano, w przypadku kształtowania składów osobowych spółek Skarbu Państwa ważną rolę pełnią przepisy ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu tego aktu prawnego „ustawa podwyższa standardy nadzoru właścicielskiego, zarówno w obszarze doboru kadr, jak i formułowania oczekiwań wobec reprezentantów Skarbu Państwa”. Należy jednak zauważyć, że stanowisko to nie znajduje w pełni potwierdzenia w treści regulacji wskazanej ustawy. Inaczej niż na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów adresatem obowiązków wynikających z art. 18–23a u.z.z.m.p. nie jest sama spółka, ale podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowa osoba prawna w zakresie wykonywania praw z akcji w spółce. Adresatem tym jest więc szczególny współnik (akcjonariusz) wskazanej spółki, najczęściej sam Skarb Państwa¹⁶.

¹⁵ Zob. np. art. 18, art. 211, art. 214, art. 387 i art. 380 Kodeksu spółek handlowych oraz przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 1997 r. Nr 106, poz. 679).

¹⁶ A. Szumański (red.), *System Prawa Handlowego*, t. 2B, *Prawo umów handlowych*, wyd. 3, Warszawa 2019, s. 721.

Należy zauważyć, że na poziomie prac parlamentarnych pojawiło się wiele inicjatyw dotyczących nadzoru właścicielskiego nad spółkami Skarbu Państwa. 22 listopada 2016 r. do łaski marszałkowskiej został zgłoszony poselski projekt ustawy o konkursowym powoływaniu członków rad nadzorczych niektórych podmiotów prawnych¹⁷. Według projektu ciężar organizacyjny w zakresie wyłaniania kandydatów na stanowiska członków rady nadzorczej miał zostać przeniesiony na Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, przy której działać miała Rada do spraw postępowań konkursowych. W skład Rady miało wchodzić trzech członków powoływanych i odwoływanych przez Prezesa Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. Powołanie miało następować na dwa lata, a członkowie Rady mogli być powołani ponownie tylko raz (art. 6 projektu). Artykuł 11 projektu zakładał utworzenie powszechnej bazy kandydatów na członków rad nadzorczych podmiotów. Kandydaci podlegający rejestracji w bazie mieli spełniać zasadniczo te same kryteria, jakie dla kandydatów na członków rad nadzorczych przewidywały obowiązujące wówczas przepisy ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz wydane na ich podstawie przepisy wykonawcze (art. 13 projektu). Zarządzaniem bazą kandydatów miała zajmować się wskazana wyżej Rada do spraw postępowań konkursowych (art. 12 projektu). Członkowie rad nadzorczych mieli być wyłaniani w drodze konkursu przez komisje konkursowe. Regulamin konkursu na członka rady nadzorczej miała uchalać Rada do spraw postępowań konkursowych. Następnie miał on podlegać publikacji na stronie internetowej Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. Według art. 15 projektu konkursy na członków rad nadzorczych miały przeprowadzać komisje konkursowe składające się z pięciu członków powoływanych przez Radę do spraw postępowań konkursowych spośród osób zarejestrowanych w powszechnej bazie kandydatów na członków rad nadzorczych. Składy konkretnych komisji miały być natomiast wyłaniane przez Radę w drodze losowania za pośrednictwem systemu informatycznego. Po skierowaniu projektu do pierwszego czytania w Komisji do spraw Energii i Skarbu Państwa prace legislacyjne nad wskazanym projektem zostały przerwane z uwagi na negatywną opinię Rady Ministrów wyrażoną pismem z dnia 31 lipca 2017 r.¹⁸

Istotną inicjatywę stanowią obecne działania podejmowane przez parlamentarzystów. Dnia 1 marca 2024 r. do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu naprawy ładu korporacyjnego w spółkach z udziałem Skarbu Państwa¹⁹. W ramach wymogów dla kandydatów na człon-

¹⁷ Druk nr 1168 sejmu VIII kadencji.

¹⁸ Pismo o sygn. DSP.WPL.140.113.2017.ML.

¹⁹ Druk nr 261 sejmu X kadencji.

ków rad nadzorczych projektodawcy postulują uchylenie podpunktów j i k w art. 19 ust. 1 pkt 1, które jako dopuszczalne kryteria określają egzaminy złożone przed komisją powołaną przez Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Aktywów Państwowych. W uzasadnieniu do projektu wskazano ponadto, że kluczową zmianą jest wprowadzenie do organów nadzorczych spółek w pełni kontrolowanych przez państwo (ok. stu podmiotów gospodarczych) tzw. członków niezależnych, którzy będą spełniali wymogi właściwe dla kandydatów na członków komitetu audytu, określone w ustawie o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym, ale jednocześnie będą poddani bardzo rygorystycznym kryteriom apolityczności i apartyjności. W szczególności członkiem niezależnym nie będzie mogła zostać osoba: należąca do partii politycznej; która w okresie pięciu lat przed powołaniem do organu nadzorczego pełniła funkcję wymienioną w art. 1 lub 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1090); która w okresie pięciu lat przed powołaniem do organu nadzorczego wykonywała mandat posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego lub radnego; która w okresie pięciu lat przed powołaniem do organu nadzorczego była zatrudniona przez partię polityczną na podstawie umowy o pracę lub świadczyła pracę lub usługi na podstawie umowy zlecenia lub innej umowy o podobnym charakterze.

Projekt przewiduje, że w spółkach w pełni kontrolowanych przez państwo organ nadzorczy będzie składał się z siedmiu członków, z czego trzech będzie miało status członków niezależnych. Co istotne, będą oni nie tylko podlegali opisanym wyżej rygorom, ale też inny będzie tryb ich powołania i odwołania. Ich powołaniem w otwartym i konkurencyjnym naborze zajmie się Komitet Dobrego Zarządzania jako nowy organ niezależny o szczególnych kompetencjach w obszarze troski o standardy ładu korporacyjnego i dobrego zarządzania w spółkach z udziałem Skarbu Państwa. Obok powoływania i odwoływania niezależnych członków organów nadzorczych spółek w pełni kontrolowanych przez państwo Komitet zajmie się także: wykonywaniem zadań obecnie istniejącej Rady do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych, w szczególności wyrażaniem opinii w sprawie innych kandydatów do organów spółek z udziałem Skarbu Państwa; zatwierdzaniem regulaminów postępowań kwalifikacyjnych na członków organów zarządzających w spółkach, w których Skarb Państwa, jednoosobowa spółka Skarbu Państwa lub państwowa osoba prawna jest jedynym wspólnikiem lub akcjonariuszem; opracowaniem Kodeksu Dobrego Ładu Korporacyjnego określającego wytyczne w sprawie postępowań kwalifikacyjnych na członków organów zarządzających spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych, a także

wynagrodzeń osób zasiadających w tych organach; monitorowaniem postępowań kwalifikacyjnych na członków organów zarządzających spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych; występowaniem do Najwyższej Izby Kontroli z wnioskiem o podjęcie kontroli spółek z udziałem Skarbu Państwa w zakresie legalności i gospodarności ich działalności; opiniowaniem sprawozdania Prezesa Prokuratury Generalnej o stanie mienia Skarbu Państwa.

Komitet będzie organem kadencyjnym, powoływanym na okres dłuższy niż kadencja parlamentu (pięć lat), co zwiększy szansę na wypracowanie modelu apolitycznego nadzoru nad ładem korporacyjnym w spółkach z udziałem Skarbu Państwa. Jakkolwiek wyboru członków będzie dokonywała Rada Ministrów z istotną rolą parlamentu (faktyczne prawo weta w stosunku do konkretnych kandydatów), kandydatów będą mogli zgłaszać wyłącznie zewnętrzni interesariusze, tj. reprezentatywne w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2232, z późn. zm.) organizacje związkowe; reprezentatywne w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego organizacje pracodawców; rektorzy uczelni wyższych uprawnionych do nadawania stopnia doktora i doktora habilitowanego w dyscyplinie nauki o zarządzaniu i jakości.

4. Zakończenie

Wskazane powyżej wymogi można umiejscowić w dwóch powiązanych ze sobą płaszczyznach – prawnej i faktycznej. Nie ulega wątpliwości, że druga płaszczyzna nie powinna być jednak w kontrze do pierwszej. Niestety spółki Skarbu Państwa stają się często symbolem swoistej patologii. Składy osobowe organów takich podmiotów kształtowane są przez pryzmat powiązań politycznych i osobistych. Nie liczą się kompetencje merytoryczne, a efektywność funkcjonowania spółek na rynku jest dużo mniejsza niż podmiotów profesjonalnie zarządzanych przez menedżerów posiadających właściwą wiedzę i doświadczenie. Nie należy jednak zapominać, że funkcjonowanie wielu spośród omawianych podmiotów nie jest ukierunkowane wyłącznie na osiągnięcie określonego wyniku ekonomicznego. Niektóre spółki, szczególnie istotne z uwagi na interesy państwa, wykorzystywane są bowiem także w celu realizacji określonego interesu publicznego. Prawdłowo skonstruowany proces doboru kandydatów do składów osobowych organów spółek Skarbu Państwa powinien więc uwzględniać także ten szczególnie czynnik.

Zamówienia publiczne a ochrona istotnych interesów bezpieczeństwa państwa – spotkanie efektywności ekonomicznej i rozwoju konkurencji z zapewnieniem bezpieczeństwa

1. Bezpieczeństwo państwa

Problematyka bezpieczeństwa państwa, społeczeństwa, bezpieczeństwa narodowego itp. została w Polsce znacząco przemodelowana w 1990 r., w okresie transformacji ustrojowej. W ujęciu historycznym bezpieczeństwo określonych grup i zbiorowości społecznych (np. państw) stanowi istotną wartość dla zbiorowości co najmniej od okresu starożytnego. Bezpieczeństwo jest ważne nie tylko w perspektywie grup, państw, ale także w kontekście każdej jednostki¹. Niezależnie od sytuacji wewnętrznej, zewnętrznej państwa, kontekstu geopolitycznego i geostrategicznego, występujących zagrożeń o naturze zewnętrznej lub wewnętrznej, bezpieczeństwo tak zbiorowości, jak i jednostek, powinno być celem priorytetowym, umożliwiającym realizację innych celów publicznych oraz indywidualnych (prywatnych).

W ujęciu jednostkowym potrzeba bezpieczeństwa jest kategorią fundamentalną, w klasyfikacji potrzeb Masłowa postawiona została na drugim miejscu w hierarchii. Jedynie potrzeby fizjologiczne poprzedzają potrzebę bezpieczeństwa w ramach najważniejszych potrzeb egzystencjalnych człowieka². W odniesieniu natomiast do zbiorowości bezpieczeństwo należy rozumieć przede wszystkim jako bezpieczeństwo powszechne (inne pojęcia odnoszące się do bezpieczeństwa zbiorowości to np. bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo społeczne, bezpieczeństwo narodowe *etc.*). Pojęcie bezpieczeństwa powszechnego, ze względu na swoją złożoność, a także z uwagi na dynamikę

* Dr, Uniwersytet Wrocławski, ORCID: 0000-0002-9527-966X.

¹ S. Kunikowski, *O potrzebie edukacji młodego pokolenia na rzecz bezpieczeństwa publicznego w Polsce*, [w:] B. Romanowski, M. Skowron, M. Zalewski (red.), *Analizy strategiczne Florian 2050. Tom 4*, Warszawa 2021, s. 195.

² T. Pilch, *Humanistyczne refleksje nad bezpieczeństwem*, [w:] B. Romanowski, M. Skowron, M. Zalewski (red.), *op. cit.*, s. 117.

pojawiających się zagrożeń, nie jest ujmowane w doktrynie prawa publicznego jednolicie. Należy jednak wskazać, że idzie o stan społeczeństwa, który umożliwia sprawne jego funkcjonowanie. Zagrożenia dla prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa w kontekście bezpieczeństwa powszechnego mogą mieć różne źródła i charakter: społeczny, polityczny, militarny, ekonomiczny, jak również kulturowy. W ramach bezpieczeństwa powszechnego ochronę znajdują tak kluczowe dla funkcjonowania zarówno społecznego, jak i jednostkowego dobra i wartości jak: życie i zdrowie człowieka, mienie publiczne i prywatne, stabilność ustroju i suwerenność państwa, ład prawny i publiczny, wliczając w to również moralność publiczną³.

2. Cele prawa zamówień publicznych

Podstawowym celem prawa zamówień publicznych jest efektywność ekonomiczna. Po stronie zamawiającego⁴ pojawia się potrzeba (popyt), którą zaspokajają w ramach zamówienia dostawy⁵, usługi⁶ lub roboty budowlane⁷. Regulacje prawne prawa zamówień publicznych powinny prowadzić do ukształtowania transakcji w zakresie zamówienia, aby zaspokojenie potrzeby zamawiającego odbyło się w sposób maksymalnie efektywny ekonomicznie dla zamawiającego⁸ (najczęściej podmiotu publicznego wydającego w ramach transakcji

³ Zob. szerzej J. Mielczarek-Mikołajów, *Jednostka w systemie bezpieczeństwa powszechnego – zagadnienia wybrane*, [w:] T. Kocowski, M. Raduła (red.), *Powszechna ochrona ludności. Krajowy system ratowniczy. Ochotnicze straże pożarne*, Wrocław 2023, s. 34–45.

⁴ Zamawiającym jest osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, zobowiązana na podstawie u.p.z.p. do jej stosowania – art. 7 pkt 31 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. z dnia 14 lipca 2023 r., Dz. U. z 2023 r. poz. 1605), dalej również jako u.p.z.p.

⁵ Dostawy w ramach u.p.z.p. to nabywanie produktów, którymi są rzeczy ruchome, energia, woda oraz prawa majątkowe, jeżeli mogą być przedmiotem obrotu, w szczególności na podstawie umowy sprzedaży, dostawy, najmu, dzierżawy oraz leasingu z opcją lub bez opcji zakupu, które może obejmować dodatkowo rozmieszczenie lub instalację – art. 7 pkt 4 u.p.z.p.

⁶ Usługi na gruncie u.p.z.p. to wszelkie świadczenia, które nie są robotami budowlanymi lub dostawami – art. 7 pkt 28 u.p.z.p.

⁷ Roboty budowlane w rozumieniu u.p.z.p. to: wykonanie albo zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych, określonych w załączniku II do dyrektywy 2014/24/UE, w załączniku I do dyrektywy 2014/25/UE oraz objętych działem 45 załącznika I do rozporządzenia (WE) nr 2195/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie Wspólnego Słownika Zamówień (CPV) (Dz. Urz. WE L 340 z 16.12.2002 r., s. 1, z późn. zm., zwanego dalej „Wspólnym Słownikiem Zamówień”, lub obiektu budowlanego, a także realizacja obiektu budowlanego za pomocą dowolnych środków, zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego – art. 7 pkt 21 u.p.z.p.

⁸ Zob. szerzej o celach zamówień publicznych: M. Szydło, *Prawna koncepcja zamówienia publicznego*, Warszawa 2014, Legalis.

środki publiczne⁹). Zatem idzie o najbardziej efektywne ekonomicznie nabycie dostawy, usługi lub roboty budowlanej przez zamawiającego od wykonawcy¹⁰. Odzwierciedleniem normatywnym tej zasady są w szczególności kryteria wyboru najkorzystniejszej oferty. Według treści art. 239 ust. 2 u.p.z.p. najkorzystniejszą ofertą jest ta, która przedstawia najkorzystniejszy stosunek jakości do ceny lub kosztu lub oferta z najniższą ceną lub kosztem.

Celem prawa zamówień publicznych jest również – obok celu podstawowego, jakim jest efektywność ekonomiczna zamówień publicznych – realizacja pozytywnych stanów rzeczy ogólnogospodarczych, innych niż efektywność ekonomiczna. Ponadto celem jest także realizacja określonych korzyści w wymiarze społecznym i ekologicznym. W doktrynie prawa publicznego powyższe zbiorczo nazywa się celami drugorzędnymi prawa zamówień publicznych lub celami drugoplanowymi. Trzecim celem prawa zamówień publicznych – obok efektywności ekonomicznej oraz celów drugorzędnych – jest realizacja stanu sprawiedliwości proceduralnej w zakresie przygotowania i udzielania zamówień publicznych. Ten cel należy wiązać w szczególności z zasadą równego traktowania wykonawców oraz z zasadą przejrzystości, które to zasady swój wymiar normatywny znalazły w art. 16 u.p.z.p., odpowiednio w punkcie 1 i 2¹¹. Wyróżnia się także czwarty cel prawa zamówień publicznych, który stanowi o zapewnianiu etycznej uczciwości zachowań uczestników rynku zamówień publicznych. Chodzi o przeciwdziałanie praktykom korupcyjnym, nieuczciwym praktykom rynkowym, eliminowaniu konfliktu interesów. Normy prawne realizujące ten cel adresowane są zarówno do zamawiających, jak i do wykonawców. Wreszcie piąty cel prawa zamówień publicznych stanowi o zapewnieniu prawidłowego wykonania zamówienia publicznego przez wykonawców. Wyżej

⁹ Przez środki publiczne w ramach zamówień publicznych należy rozumieć przede wszystkim dochody publiczne (np. daniny publiczne takie jak podatki, składki, opłaty), środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej działalności – art. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. z dnia 13 lipca 2023 r. Dz. U. z 2023 r. poz. 1641) w zw. z art. 7 pkt 24 u.p.z.p.

¹⁰ Wykonawcą na gruncie u.p.z.p. jest osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, która oferuje na rynku wykonanie robót budowlanych lub obiektu budowlanego, dostawę produktów lub świadczenie usług lub ubiega się o udzielenie zamówienia, złożyła ofertę lub zawarła umowę w sprawie zamówienia publicznego – art. 7 pkt 30 u.p.z.p.

¹¹ Art. 16 pkt 1 i 2 u.p.z.p.: Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:

- 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;
- 2) przejrzysty.

wskazane cele prawa zamówień publicznych są celami w rozumieniu ogólnym w odniesieniu do całego prawa zamówień publicznych, jednocześnie będąc także celami każdego pojedynczego zamówienia publicznego (w fazie jego przygotowania, postępowania, wykonywania). Cele prawa zamówień publicznych należy interpretować jako cele publiczne realizujące interes publiczny, co nie oznacza, że ich realizacja nie może także sprzyjać poszczególnym celom indywidualnym uczestników rynku zamówień publicznych¹².

Chodzi zatem o pożądane stany rzeczy, które prawodawca chce realizować za pośrednictwem ustanowienia regulacji prawnych (a później ich stosowania przez właściwe podmioty) w zakresie prawa zamówień publicznych¹³.

3. Bezpieczeństwo państwa jako cel prawa zamówień publicznych

Jak wskazano powyżej, podstawowym celem prawa zamówień publicznych jest efektywność ekonomiczna. Jednakże jako cele drugoplanowe wyeksponowano cele związane z realizacją określonych korzyści na rzecz społeczeństwa. Taką korzyścią, bezspornie zawierającą się w pojęciu „interesu publicznego”, jest zapewnienie bezpieczeństwa i suwerenności państwa. W związku z tym należy zgodzić się z twierdzeniem, że szeroko rozumiane bezpieczeństwo może stanowić cel prawa zamówień publicznych. Warto zauważyć, że cel ten będzie realizowany jedynie w odniesieniu do niektórych zamówień, tych, które za przedmiot będą miały dostawy, usługi lub roboty budowlane związane z szeroko rozumianym bezpieczeństwem (wewnętrznym, zewnętrznym, militarnym, ekologicznym, zdrowotnym, sanitarnym itp.). Cel ten powinien być realizowany na etapie przygotowania, udzielania, wreszcie wykonywania zamówienia publicznego¹⁴. Zamówienia tego rodzaju (realizujące wskazany cel) związane są w szczególności z zamówieniami publicznymi w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa (uregulowanymi odrębnie w u.p.z.p.).

¹² M. Szydło, *op. cit.*

¹³ Zob. M. Królikowska-Olczak, *Wpływ zasad prawa zamówień publicznych na efektywność ekonomiczną zamówień publicznych*, AUWr No 4101, Wrocław 2022, s. 941–952; J. Gola, *Gospodarność i efektywność w działaniach organów administracji gospodarczej wobec przedsiębiorców publicznych*, Wrocław 2021, s. 70–78; Zob. też w kontekście efektywności administracji publicznej: J. Supernat, *Zasady dobrej administracji*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*. Warszawa–Dębe, 23–25 września 2002 r., Warszawa 2003, s. 598–615.

¹⁴ A. Matusiak, [w:] M. Jaworska *et al.* (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis, Komentarz do art. 395.

Zamówienia publiczne w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa to szczególny rodzaj zamówień publicznych, rozumianych jako narzędzie prawne uregulowane w u.p.z.p., służące realizacji określonych przez racjonalnego prawodawcę celów (tutaj: również celów rozumianych jako zapewnienie bezpieczeństwa i suwerenności państwa). Zostały one unormowane ustawowo w art. 395–421 u.p.z.p., które składają się na Dział VI ustawy. Wyodrębnienie tego rodzaju zamówień w odrębnym dziale stanowi o ich odmienności, specyfice i wydaje się być uzasadnione. Można zatem przyjąć, że chodzi o zamówienie publiczne, a także o postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, które zasadniczo jest realizowane według ogólnych reguł prawa zamówień publicznych, natomiast przedmiot zamówienia kreuje konieczność unormowania właściwych odrębności.

Zamówieniem publicznym w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa jest zamówienie kwalifikowane prawnie pod względem podmiotowym i przedmiotowym. Zamówienie jest udzielane przez zamawiającego lub zamawiającego sektorowego (zakres podmiotowy). Przedmiotem zamówienia mogą być natomiast:

- a) dostawy sprzętu wojskowego, w tym wszelkich jego części, komponentów, podzespołów lub jego oprogramowania,
- b) dostawy newralgicznego sprzętu, w tym wszelkich jego części, komponentów, podzespołów lub jego oprogramowania,
- c) roboty budowlane, dostawy i usługi związane z zabezpieczeniem obiektów będących w dyspozycji podmiotów realizujących zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa lub związane ze sprzętem, o którym mowa w lit. a i b, i wszystkich jego części, komponentów i podzespołów związanych z cyklem życia tego produktu lub usługi,
- d) roboty budowlane i usługi przeznaczone wyłącznie do celów wojskowych, newralgiczne roboty budowlane lub newralgiczne usługi¹⁵.

Źródłem prawa wtórnego prawa Unii Europejskiej, którego implementacja ukształtowała obowiązujący reżim prawny zamówień publicznych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE. Treść Preambuły dyrektywy stanowi: „Zapewnienie bezpieczeństwa narodowego należy wyłącznie do obowiązków państwa członkowskiego, zarówno w dziedzinie obronności jak i bezpieczeństwa”; oraz pkt 3 *ab initio* Preambuły: „Państwa Członkowskie

¹⁵ Art. 7 pkt 36 u.p.z.p.; zob. też definicje newralgicznych robót budowlanych, newralgicznego sprzętu, newralgicznych usług i sprzętu wojskowego – odpowiednio art. 7 pkt 11, 12, 13 i 22 u.p.z.p.

są zgodne co do konieczności wspierania, rozwijania i utrzymywania ukierunkowanej na rozwinięcie wysokiego potencjału, wyspecjalizowanej i konkurencyjnej europejskiej bazy przemysłowej i technologicznej sektora obronnego”¹⁶.

4. Ochrona istotnych interesów bezpieczeństwa państwa a prawo zamówień publicznych

Ustawa Prawo zamówień publicznych reguluje również wyłączenia określonych zamówień spod reżimu ustawowego. Zatem przykładowo zamówienia objęte procedurą organizacji międzynarodowej, niektóre zamówienia procedowane przez Narodowy Bank Polski, zamówienia w przedmiocie usług arbitrażowych lub pojednawczych wyłączone są z obowiązku ich przeprowadzenia w zgodzie z przepisami u.p.z.p. (pomimo tego, że wartość tych zamówień co do zasady obliuguje zamawiającego do stosowania u.p.z.p.)¹⁷.

Istotny interes bezpieczeństwa państwa stanowi podstawę wyłączenia stosowania przepisów u.p.z.p. w zakresie, w jakim ochrona tego interesu nie może zostać zagwarantowana w inny sposób, w tym przy zastosowaniu zamówień publicznych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa¹⁸. Ochrona tego interesu uzasadnia więc odstąpienie od zastosowania procedury zamówień publicznych, które to postępowanie ma przede wszystkim zapewnić efektywne wydatkowanie środków publicznych. Ten wyjątek jednak (w postaci wyłączenia stosowania u.p.z.p.) powinien być interpretowany zawężająco. W wymiarze prawa pierwotnego Unii Europejskiej podstawą prawną w tym zakresie jest art. 346 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁹, natomiast w odniesieniu do prawa krajowego: art. 12 u.p.z.p.²⁰

¹⁶ Pkt 1 i 3 *ab initio* Preambuły Dyrektywy.

¹⁷ Zob. art. 9–14 u.p.z.p. w odniesieniu do wyłączeń i art. 2 w zakresie progów stosowania ustawy.

¹⁸ Zob. H. Nowak, M. Winiarz (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 130–135.

¹⁹ „Postanowienia Traktatów nie stanowią przeszkody w stosowaniu następujących reguł: każde Państwo Członkowskie może podejmować środki, jakie uważa za konieczne w celu ochrony podstawowych interesów jego bezpieczeństwa, a które odnoszą się do produkcji lub handlu bronią, amunicją lub materiałami wojennymi; środki takie nie mogą negatywnie wpływać na warunki konkurencji na rynku wewnętrznym w odniesieniu do produktów, które nie są przeznaczone wyłączenie do celów wojskowych” – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. (Dz. Urz. UE C 326/47 z 2012 r.), dalej jako TFUE.

²⁰ Przepisów ustawy nie stosuje się do:

1) zamówień lub konkursów:

a) którym nadano klauzulę zgodnie z przepisami ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 756 i 1030) lub którym muszą towarzyszyć, na podstawie odrębnych przepisów, szczególne środki bezpieczeństwa lub

Wykładnia reguł prawa pierwotnego Unii Europejskiej w zakresie obronności i bezpieczeństwa ulegała ewolucji na przestrzeni lat. W odniesieniu do omawianej problematyki w szczególności należy zwrócić uwagę na wykładnię przepisu art. 346 ust. 1 lit. b TFUE, którego treść stanowi o ochronie podstawowych interesów bezpieczeństwa państwa członkowskiego w kontekście dostaw broni, amunicji oraz materiałów wojennych. Od 1957 r. (daty przyjęcia traktatu) do 1989 r. (daty transformacji ustrojowej w Europie Środkowo-Wschodniej) wykładnia tego przepisu miała liberalny charakter; tzn. państwa członkowskie znajdowały w nim szerokie uzasadnienie do kreowania zamówień, w ramach których istotny interes bezpieczeństwa państwa przeważał nad ochroną konkurencji na rynku wewnętrznym. Później natomiast dominować zaczęło podejście bardziej restryktywne w kontekście tej normy traktatowej, ze względu na koniec „zimnej wojny” i przeorientowanie priorytetów polityczno-społeczno-gospodarczych. Doktryna *de lege ferenda* postulowała nawet derogację wskazanego powyżej przepisu. Argumentami w tym zakresie są w szczególności wspólne projekty państw członkowskich dotyczące uzbrojenia, członkostwo w pakcie północnoatlantyckim, konieczność współpracy państw członkowskich również w wymiarze produkcji i handlu bronią, amunicją i materiałami wojennymi, celem zwiększenia konkurencyjności rynku Unii Europejskiej, także w stosunku do przemysłu zbrojeniowego Stanów Zjednoczonych²¹. Jednakże choć należy zgodzić się z tym, że państwa członkowskie powinny ściśle współpracować w ramach produkcji i handlu dotyczącego sektora zbrojeniowego, to autor nie zgadza się z tak radykalnym postulatem, jakim jest całkowita derogacja tego wyłączenia z obowiązującego kształtu prawodawstwa. Wyjątek – interpretowany zawężająco – powinien stanowić „awaryjną” możliwość powoływania się na niego, przede wszystkim mając na uwadze aktualną (stan na czerwiec 2024 r.) dynamiczną i znajdującą się w kryzysie sytuację geopolityczną (w stosunku do

b) jeżeli wymaga tego istotny interes bezpieczeństwa państwa

- w zakresie, w jakim ochrona istotnych interesów bezpieczeństwa państwa nie może zostać zagwarantowana w inny sposób, w szczególności z zastosowaniem przepisów działu VI;

2) zamówień, dotyczących produkcji lub handlu bronią, amunicją lub materiałami wojennymi, o których mowa w art. 346 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jeżeli wymaga tego podstawowy interes bezpieczeństwa państwa, a udzielenie zamówienia bez zastosowania ustawy nie wpłynie negatywnie na warunki konkurencji na rynku wewnętrznym w odniesieniu do produktów, które nie są przeznaczone wyłącznie do celów wojskowych w zakresie, w jakim ochrona podstawowych interesów bezpieczeństwa państwa nie może zostać zagwarantowana w inny sposób, w szczególności z zastosowaniem przepisów działu VI.

²¹ Zob. W. Sadowski, [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III (art. 223–358)*, Warszawa 2012, art. 346 i powołana tam literatura.

Rzeczypospolitej Polskiej najważniejszym zagrożeniem jest agresywna polityka Federacji Rosyjskiej i zbrojny atak na Ukrainę). Podstawowy (wyjątkowy) interes bezpieczeństwa państwa powinien być zatem postawiony ponad budowę wspólnego sektora obronnego (choć podkreślenia raz jeszcze wymaga, że chodzi o wyjątkową sytuację)²².

²² Por. Komunikat Komisji Europejskiej wyjaśniający w sprawie zastosowania artykułu 296 w zakresie zamówień publicznych w dziedzinie obronności {SEK(2006) 1554} {SEK(2006) 1555}; zob. też M. Bernatt, A. Jurkowska-Gomułka, T. Skoczny, [w:] M. Kępiński (red.), *System prawa prywatnego*, t. 15, *Prawo konkurencji*, Warszawa 2014, s. 732. Autorzy postulują szersze rozumienie pojęcia „interesu publicznego” w ramach publicznoprawnej ochrony konkurencji, nie tylko więc przedmiotem ochrony powinna być konkurencja sama w sobie, ale także inne wartości.

Kilka refleksji na temat związków prawa administracyjnego i prawa finansowego

1. Słowo wstępne

Podział prawa na gałęzie (działy) jest zabiegiem doktrynalnym, dokonywanym na podstawie wielu kryteriów i dla różnych celów, m.in. systematyki norm prawnych w jednorodne grupy z uwzględnieniem właściwości stosunków prawnych oraz przedmiotu regulacji i wspólnych zasad. Nadto normy danego działu prawa posługują się na ogół własną terminologią prawną (tzw. językiem prawnym). Celem podziału prawa na poszczególne gałęzie mogą być również okoliczności związane z procesem jego tworzenia, wykładni, stosowania i egzekucji prawa, a nawet praktyczne potrzeby wyodrębnienia pewnych regulacji w samodzielne działy prawa. Każde państwo ma własny system źródeł prawa, które są wspólne dla wszystkich działów prawa, zaś prawem obowiązującym są zarówno normy wynikające z przepisów pochodzących od uprawnionych organów państwowych, jak i normy, które wynikają z międzynarodowego prawa publicznego.

Przemiany ustrojowe w Polsce po 1990 r. miały istotny wpływ na rozumienie istoty administracji publicznej i jej regulacji przez prawo administracyjne wraz z wyodrębnieniem administracji samorządowej, a także przez prawo finansowe. Przemianom tym towarzyszyły zmiany w zakresie form organizacyjno-prawnych realizacji zadań publicznych przez samorząd terytorialny oraz zjawisko postępującej ich prywatyzacji, z wykorzystaniem form prawa prywatnego czy realizacją zadań w formie partnerstwa publiczno-prywatnego. Pomimo wskazanych przemian w dalszym ciągu kategoria interesu publicznego jako przedmiot działania administracji jest kategorią kluczową i wyróżnia zarówno prawo administracyjne, jak i prawo finansowe na tle innych gałęzi prawa. Pojęcie interesu publicznego jest ściśle związane ze służebną rolą administracji państwowej oraz organów władzy samorządowej, a europejski model administracji

* Prof. dr hab., Uniwersytet Śląski, ORCID: [0000-0002-2256-4558](https://orcid.org/0000-0002-2256-4558).

** Prof. dr hab., Uniwersytet Śląski, ORCID: [0000-0002-3799-5502](https://orcid.org/0000-0002-3799-5502).

publicznej opiera się na fundamencie wartości i zasad funkcjonowania państwa demokratycznego. Europeizacja administracji publicznej to unowocześnienie instytucji prawnych, wymuszenie pewnych standardów traktowania obywatela przez administrację, poprawa i ujednolicenie statusu obywatela wobec administracji, umożliwienie kooperacji między równorzędnymi organami w krajach członkowskich, a także z instytucjami i organami UE¹.

2. Pojęcie prawa administracyjnego jako prawa publicznego

Pojęcie prawa administracyjnego i administracji publicznej jest przedmiotem ożywionego dyskursu naukowego. Siatka pojęć na gruncie prawa administracyjnego podlega ewolucji, na którą mają wpływ liczne czynniki historyczne, polityczne, społeczne czy prawne. Jak podkreśla M. Kasiński, na istotę i rozwój prawa administracyjnego miały wpływ dwa etapy: pierwszy – formalny – liberalne państwo prawne, w którym administracja miała wykonywać ustawy oraz realizować funkcję policyjną i reglamentacyjną we władczych formach prawnych, i drugi etap, po I wojnie światowej – materialny – postliberalne państwo prawne zwane państwem socjalnym czy opiekuńczym, które odzwierciedla istotę państwa administracyjnego i rolę prawa administracyjnego. W tym państwie prawo staje się narzędziem interwencjonizmu. Powstaje nowe prawo administracyjne. W ocenie autora lata 70. XX w. to kryzys administracyjnego państwa prawnego w wersji państwa opiekuńczego i jego ewolucja w kierunku neoliberalizmu, oznaczająca ograniczenia ingerencji państwa w sprawy gospodarcze i w zakres świadczeń socjalnych².

Krytyka weberowskiego modelu administracji implikuje nowe spojrzenie na funkcje administracji publicznej w państwie prawa i rolę prawa administracyjnego. Warto więc postawić pytanie o genezę prawa administracyjnego. Odpowiedź na nie znajdujemy w klasycznych dziełach nauki francuskiej. Jak zauważył J. Jeżewski, pojęcie władzy publicznej pojawiło się w doktrynie francuskiej wraz z pojęciem prawa administracyjnego, w szczególności po opublikowaniu traktatu É. Laferrière'a *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, t. I (Paris 1887, s. 487 i n.), który dokonał rozróżnienia działań administracji o charakterze władczym i działań o charakterze zarzą-

¹ M. Tabor, J. Skoczek, *Zarządzanie procesem członkostwa Polski w UE*, [w:] M. Kałużyńska, K. Smyk, J. Wiśniewski (red.), *5 lat Polski w Unii Europejskiej, raport UKiE*, Warszawa 2009, s. 447–476.

² M. Kasiński, *Współczesne problemy rozwoju administracji publicznej w Polsce*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2011, vol. 14, nr 1, s. 215 i cyt. tam lit.

du³. Na gruncie prawa francuskiego prawo administracyjne było definiowane przez dwie przeciwstawne szkoły, tj. szkołę władzy publicznej i szkołę służby publicznej. Szkoła władzy publicznej reprezentowana przez M. Hauriou uważała, że władza z jednej strony pełni funkcję symboliczną, a dopiero na drugim miejscu jej zadaniem jest tworzenie norm prawa pozytywnego. Można zatem wyróżnić dwa rodzaje prawa: prawo zwyczajowe i prawo wynikające z decyzji władzy politycznej. Jak pisał F. Longchamps de Brier, dawna szkoła widziała główne znamię prawa administracyjnego we władzy publicznej⁴.

Z kolei przedstawicielem szkoły służby publicznej był L. Duguit, który twierdził, że władza publiczna nie dominuje nad jednostką. Służba publiczna oznacza bowiem obowiązki rządzących w stosunku do rządzonych. Autor ten kwestionował utrzymanie zasady władzy publicznej w obliczu rozwoju prawa administracyjnego⁵. Szkoła z Bordeaux – reprezentowana przez Duguit'a, Bonnarda i Jeze – czyniła pojęcie służby publicznej w latach 20. XX w. fundamentem całego prawa administracyjnego, widząc głównie znamię prawa administracyjnego nie w jego środkach działania, ale w celach działania. Na pierwszy plan wysuwa się już nie władza rozkazywania, ale obowiązek praktycznego działania⁶. Koncepcja *service public* nakazywała postrzegać administrację jako służbę publiczną, której celem jest rozszerzenie świadczeń państwa na rzecz obywateli⁷.

W późniejszych pracach teoretyków francuskich odchodzi się od kryterium służby publicznej na rzecz pojęcia użyteczności publicznej, podkreślając jednak istotne znaczenie pojęcia służby publicznej. Jednakże propozycja zastąpienia służby publicznej użytecznością publiczną nie zyskała szerszego uznania⁸. Aktualnie interes ogólny jest obok pojęcia służby publicznej jednym z kluczowych pojęć francuskiego prawa administracyjnego jako prawa publicznego, ukształtowanego pod wpływem orzecznictwa Rady Stanu, która zdefiniowała większość kluczowych pojęć prawa publicznego w odniesieniu do interesu ogólnego, takich jak: służba publiczna, porządek publiczny, interes publiczny czy usługa publiczna. J. Rivero w podręczniku prawa admini-

³ J. Jeżewski, *Pojęcie władzy publicznej jako kryterium prawa administracyjnego we Francji*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012, s. 206.

⁴ F. Longchamps de Brier, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na zachodzie Europy*, Wrocław 2001, s. 29.

⁵ C. Didry, L. Duguit, *Ou le service public en action*, „Modern et Contemporary History Review” 2005, vol. 52(3), s. 88–97.

⁶ F. Longchamps de Brier, *Współczesne kierunki...*, s. 29.

⁷ Zob. J. Posłuszny, *Ewolucja administracji świadczącej – studium administracyjno-prawne*, Rzeszów–Przemyśl 2004, s. 19.

⁸ F. Longchamps de Brier, *Współczesne kierunki...*, s. 32.

stracyjnego stwierdza, że prawo administracyjne jest różniącym się od prawa prywatnego zespołem norm, które regulują działalność administracyjną osób publicznych⁹. Ponadto odnosi się też do specyfiki prawa administracyjnego, wskazując, że przepisy tego prawa opisują instytucje i mechanizmy ich działania, które różnią się znacząco od instytucji prawa cywilnego czy prawa karnego. Prawo administracyjne w swej pierwotnej formie samo tworzy fakty: są to fakty kreowane przez prawo. Porównywanie faktu i prawa w prawie administracyjnym nie ma takiego znaczenia jak w prawie prywatnym, zatem na prawo administracyjne należy spojrzeć poprzez fakty instytucjonalne¹⁰. Natomiast P. Tifine wskazuje, że prawo administracyjne jest gałęzią prawa publicznego. Odnosi się ono do zbioru zasad, które mają zastosowanie do administracji w kontekście jej funkcjonowania i stosunków z osobami fizycznymi. Przepisy te stanowią odstępstwo od prawa prywatnego, a prawo administracyjne charakteryzuje się przede wszystkim swoim celem oraz szczególnymi przepisami¹¹.

Jacques Petit konstatuje, że przedmiotem prawa administracyjnego jest organizacja prawna administracji, jej misja publiczna i formy prawne (akt administracyjny, umowa administracyjna), które różnią się istotnie od przewidzianych na gruncie prawa prywatnego¹². Zdaniem autora pojęcie usługi publicznej jest kluczowym pojęciem prawa administracyjnego i zgodzić należy się z poglądem R. Chapusa, który usługę publiczną pojmował w sensie materialnym – jako działalność użyteczności publicznej, ale i w znaczeniu organicznym, wskazując, że musi ona mieć wsparcie ze strony administracji¹³. Zamykając przegląd poglądów doktryny francuskiej, należy jeszcze przywołać Y. Gaudemeta, który wskazuje, że trzeba poszukiwać nowych kryteriów wyróżnienia prawa administracyjnego po wzlotach i upadkach kryterium usługi publicznej¹⁴. W prawie administracyjnym, które reguluje organizację i funkcjonowanie administracji, celem jest zapewnienie zaspokojenia interesu publicznego. Wszystkie reżimy stworzone przez prawo publiczne znajdują rację bytu w istnieniu interesu publicznego, który jest wykorzystywany do

⁹ J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, Paris 1994, s. 11 i n.

¹⁰ J. Rivero, *La distinction entre droit et fait dans la jurisprudence du Conseil d'État, Le Fait et Droit, Etude de Logique Juridique*, Bruksela, Bruglant 1961, s. 25 i n.

¹¹ P. Tifine, *Droit administratif français – Introduction – Chapitre 1: L'administration*, „Revue generale du droit” 2013, nr 4198, <https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2013/06/11/droit-administratif-francais-introduction-chapitre-1> [dostęp: 10.03.2024].

¹² Szerzej nt. J. Petit, P.-J. Frier, *Droit administratif*, Paris 2021, ss. 832.

¹³ J. Petit, *Droit administratif et administration*, Paris 2008, s. 174, <https://www.lgdj.fr/droit-administratif> [dostęp: 10.03.2024].

¹⁴ Y. Gaudemet, *Droit administratif*, ed. 23, Paris 2020, s. 44 i n.

uzasadnienia działań administracyjnych i naruszania wolności¹⁵. Warto podkreślić, że dyskusja na temat istoty administracji i prawa administracyjnego nadal jest otwarta.

Pojęcie prawa administracyjnego jest także przedmiotem badań polskich administratywistów. Jak podkreśla F. Longchamps de Brier, pod tym pojęciem należy rozumieć prawo, które odnosi się do struktury administracji i jej działania w społeczeństwie w sposób swoisty, tj. że nie odnosi się zarazem do innych sytuacji¹⁶. J. Starościk w definiowaniu prawa administracyjnego przyjął kategorię stosunku administracyjno-prawnego, uznając, że podstawą prawa administracyjnego są przepisy, które mogą stanowić podstawę do nawiązania stosunku administracyjno-prawnego¹⁷. Podobnie definiował pojęcie prawa administracyjnego J. Filipek, wskazując, że prawo administracyjne to zespół norm regulujących stosunki administracyjnoprawne¹⁸. Jak słusznie podkreśla Z. Duniewska, ewolucja pojęcia administracji publicznej ściśle wiąże się z pojęciem prawa administracyjnego, bowiem prawo administracyjne decyduje o kształcie administracji i determinuje jej pojęcie, a z drugiej strony pojęcie administracji rzutuje na sposób rozumienia innych podstawowych pojęć z zakresu prawa administracyjnego¹⁹. J. Zimmermann przyjmuje, że prawo administracyjne jest częścią prawa publicznego, co oznacza, że ta gałąź prawa ma za przedmiot regulacji państwo jako podmiot władzy i służy uzasadnieniu i określeniu kompetencji państwowych (państwo ma charakter zwierzchni wobec innych podmiotów). W jego granicach realizowane są cele, interesy, dobro i zadania publiczne oraz regulowana jest organizacja i działalność administracji publicznej. Tak rozumiane prawo publiczne (prawo administracyjne) przeciwstawne jest prawu prywatnemu²⁰. Z kolei J. Boć nadaje pojęciu prawa administracyjnego nowe znaczenie, odwołując się do jego aksjologii. Pod pojęciem prawa administracyjnego jako gałęzi prawa publicznego rozumie on realizację celów publicznych i innych wartości, takich jak: interes publiczny, dobro wspólne, zadania publiczne, sprawy publiczne. Nadto, mając na uwadze transformację ustrojową po

¹⁵ Szerzej K. Sibiril, *La notion d'intérêt en droit administratif français*, Brest 2012.

¹⁶ F. Longchamps de Brier, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1966, nr 6, s. 891.

¹⁷ J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 55 i n.

¹⁸ J. Filipek, *Stosunek administracyjno-prawny*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego XXXVII. Prace Prawnicze” 1968, z. 34, s. 134.

¹⁹ Z. Duniewska, *Ewolucja pojęcia administracji publicznej a definiowanie prawa administracyjnego*, [w:] L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008, s. 73–93.

²⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 26.

1990 r. i reaktywację samorządu terytorialnego, autor ten stwierdził, że prawo administracyjne będzie regulować tylko część działalności, zwłaszcza samorządów lokalnych, które będą się posługiwać prawem cywilnym²¹.

3. Prawo finansowe jako gałąź prawa

Prawo finansowe kojarzy się najczęściej z regulacjami dotyczącymi instytucji finansowych (z budżetem, daninami publicznymi, walutą, funduszami pieniężnymi, systemem bankowym czy ubezpieczeniowym) oraz uprawnieniami i obowiązkami podmiotów prawa, które wiążą się z tymi instytucjami. Prawo to podlega ciągłej ewolucji, ponieważ zmieniają się stosunki społeczno-gospodarcze oraz systemy polityczne. Pod względem legislacyjnym nigdy nie stanowiło ono jednorodnego zbioru norm prawnych, ponieważ obejmuje kilka mniejszych zbiorów, które mają jednak wspólny mianownik – finanse państwa. Prawa tego nigdy nie skodyfikowano, bo jako dział prawa jest ono rezultatem przyjętej konwencji, natomiast pod względem legislacyjnym należy je traktować jako całość regulacji, które zasadniczo odnoszą się do publicznej gospodarki finansowej państwa, tworząc przez to pewien system prawa. Brak kodyfikacji prawa finansowego wynika z faktu, iż jest ono bardzo obszerne i zawiera normy prawne o różnym stopniu ogólności, zaś poszczególne jego działy oparte są na krańcowo odmiennej wewnętrznej logice unormowań. Ponadto prawo finansowe reguluje stosunki finansowe, należące do szerszej kategorii stosunków ekonomicznych, a te z kolei do stosunków społecznych. Biorąc pod uwagę tempo zachodzących zmian i konieczność stałego reformowania polskich regulacji, trudno oczekiwać uporządkowania tego prawa w aktach typu kodeksowego²².

Ze względu na to, że prawo finansowe wykazuje liczne związki z wieloma gałęziami prawa – od prawa konstytucyjnego, poprzez prawo administracyjne, po prawo pracy, prawo karne czy cywilne – bardzo trudno wyznaczyć jego wyraźne granice, co wiąże się z koniecznością właściwego przyporządkowania norm prawnych w ramach systemu prawa. Jak podkreśla C. Kosikowski – w tym zakresie ścierają się dwie koncepcje: minimalistyczna i maksymalistyczna, z których pierwsza przyjmuje, że do prawa finansowego zaliczyć należy wyłącz-

²¹ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004, s. 40.

²² Szerzej J. Glumińska-Pawlic, *Źródła prawa finansowego, problemy legislacji finansowej*, [w:] J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szołno-Koguc (red.), *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce – dorobek i kierunki rozwoju. Księga jubileuszowa Profesor Alicji Pomorskiej*, Lublin 2008, s. 85–93.

nie normy niedające się zakwalifikować do innych dziedzin prawa, natomiast druga przyjmuje, że zakresem prawa finansowego należy objąć wszystkie normy prawne regulujące gospodarkę finansową, bez względu na to, że inne kryteria pozwalają zaliczyć je do innych dziedzin prawa²³.

Po roku 1989 prawo finansowe definiuje się jako regulacje prawne, które odnoszą się do działalności finansowej organów państwa i samorządu terytorialnego oraz innych instytucji publicznych²⁴ czy też zespół norm regulujących ustrojowe, materialne i proceduralne aspekty gospodarki finansowej podmiotów prawa publicznego²⁵. Podkreślić należy, że prawo finansowe charakteryzuje się pewnym stopniem autonomii i opiera się na własnych instytucjach w zakresie podmiotu i przedmiotu regulacji prawnych wraz z procedurami ich stosowania, a poszczególne elementy norm prawnofinansowych znacznie różnią się od elementów norm prawnych regulujących inne obszary życia społecznego, gospodarczego i politycznego²⁶. Normatywne ujęcie materii finansowo-prawnej należy do kategorii zagadnień o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa, społeczeństwa i gospodarki. Normy tego prawa mają za zadanie realizację celów polityki społeczno-gospodarczej i finansowej państwa, a jednocześnie mają stymulować pożądane zachowania. Zatem podstawowe regulacje prawne powinny być względnie trwałe i zagwarantowane w aktach prawnych najwyższej rangi, zaś zasady przyjęte w konstytucji powinny wytyczać kierunki regulacji zawartych w ustawach zwykłych, aktach wykonawczych do ustaw i aktach prawa miejscowego.

Podział regulowanej materii pomiędzy ustawy a przepisy wykonawcze do ustaw ma różne proporcje w poszczególnych działach prawa finansowego. Wynika to z faktu, że prawo finansowe to swoisty konglomerat regulacji o różnym charakterze: ogólnym i szczegółowym, co rzutuje na sposób, metody i zakres regulacji. Cechą charakterystyczną ustaw regulujących „sprawy finansowe” jest ogromna liczba zamieszczonych w nich delegacji do wydawania aktów wykonawczych – od kilku do nawet kilkudziesięciu w jednej ustawie. To często sprawia, że regulacje prawne są rozproszone, często nowelizowane lub nawet w całości zmieniane²⁷.

²³ C. Kosikowski, J. Matuszewski, *Geneza i ewolucja oraz stan obecny i przewidywana przyszłość prawa finansowego*, [w:] C. Kosikowski (red.), *System prawa finansowego*, t. I, *Teoria i nauka prawa finansowego*, Warszawa 2010, s. 37 i n.

²⁴ A. Borodo, *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Toruń 2007, s. 22.

²⁵ Szerzej M. Zdebel, *Prawo finansowe jako dział prawa*, [w:] J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szolno-Koguc (red.), *op. cit.*, s. 58.

²⁶ C. Kosikowski, *Prawo finansowe. Część ogólna*, Warszawa 2003, s. 35–36.

²⁷ Z. Ofiarski, *Źródła prawa finansowego i problemy legislacji finansowej*, [w:] C. Kosikowski (red.), *op. cit.*, s. 175 i n.

Przepisy prawa finansowego zamieszczane w ustawach zwykłych regulują podstawowe kwestie dotyczące finansów publicznych, a zwłaszcza te, które powodują nałożenie obowiązków na obywateli. Zakres regulacji ustawowej jest jednak zróżnicowany i wiele kwestii uregulowanych jest aktami wykonawczymi. Zauważyć jednak trzeba, że wymóg zachowania formy ustawy dla uregulowania finansów publicznych, a zwłaszcza spraw podatkowych, stał się standardem konstytucyjnym. Co prawda na gruncie prawa podatkowego podjęto próbę skodyfikowania przepisów o zobowiązaniach podatkowych i postępowaniu podatkowym, ale odrębne, stale nowelizowane ustawy regulujące tzw. materialne prawo podatkowe (dotyczące poszczególnych podatków i opłat oraz innych form dochodów publicznych) powodują, że próba ta skazana była na niepowodzenie. Podkreślić należy, że pojęcie ustawy podatkowej odnosi się jedynie do ustawy normującej konstrukcję określonego podatku i nakładającej ten podatek, nie dotyczy natomiast ustaw, które normują inne zagadnienia podatkowe. Problematyką ustawy podatkowej jako źródła prawa zajmowali się w szczególności C. Kosikowski i R. Mastalski²⁸. W formie ustawowej uregulowane są również przepisy prawa dewizowego oraz częściowo prawa walutowego. Specyfika prawa finansowego uzasadnia celowość formułowania odrębnych zasad jego tworzenia, które powinny mieć charakter szczególny i uzupełniający w stosunku do zasad tworzenia prawa w ogóle. Katalog takich zasad sformułował B. Brzeziński²⁹, wskazując, że w prawie finansowym zachodzi konieczność respektowania praw i prawidłowości ekonomicznych jako granic regulacji prawnofinansowej, a także wymagane jest przewidywanie krótkookresowych i długookresowych skutków takiej regulacji. Ponadto ustawodawca winien także uwzględniać skutki regulacji w różnych ogniach systemu finansowego, ograniczenie wpływu deprecjacji pieniądza na trwałość przepisów oraz płynność zmian wysokości obciążeń i świadczeń finansowych, a także ochronę interesu finansowego państwa.

Odrębne problemy w zakresie legislacji finansowej pojawiły się w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, bowiem warunkiem członkostwa nie tylko w UE, ale i w innych organizacjach międzynarodowych jest harmonizacja polskiego prawa do prawa tam obowiązującego, co nie było łatwe w warunkach transformacji.

²⁸ C. Kosikowski, *Źródła prawa podatkowego w świetle Konstytucji RP (wybrane problemy)*, „Głosa” 1999, nr 2 s. 25–26; idem, *Ustawa podatkowa*, Warszawa 2006, s. 67; R. Mastalski, *Interpretacja prawa podatkowego. Źródła prawa podatkowego i jego wykładnia*, Wrocław 1989 oraz idem, *Orzecznictwo podatkowe Trybunału Konstytucyjnego a polski system podatkowy*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 4.

²⁹ B. Brzeziński, *Zasady tworzenia prawa finansowego (próba sformułowania)*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 5.

4. Związki prawa finansowego z prawem administracyjnym

Prawo finansowe wywodzi się zasadniczo z prawa administracyjnego, stąd przejęło z niego wiele instytucji, a zwłaszcza metodę regulacji. Prawo to opiera się jednak na własnych instytucjach prawnych, określonych podmiotowo i przedmiotowo. Związki z prawem administracyjnym pojawiają się zwłaszcza w postępowaniu podatkowym, które wzorowane było na kodeksie postępowania administracyjnego, chociaż cel regulacji jest inny. Z prawa tego zaczerpnięto pojęcie decyzji podatkowej i zasady ogólne postępowania podatkowego. Rozwój materialnego prawa podatkowego spowodował jednak, że ze względu na jego specyfikę powstała konieczność stworzenia ogólnego prawa podatkowego ujętego w jednym, dobrze skonstruowanym akcie prawnym³⁰, który powinien mieć dla prawa podatkowego podobne znaczenie jak dla prawa cywilnego część ogólna kodeksu cywilnego. Kodyfikacja stanowi bowiem szczególnie postać uporządkowania przepisów prawnych, a głównym jej zadaniem jest całościowe unormowanie określonej dziedziny prawa – bądź jej fragmentu – i zastąpienie wielu istniejących regulacji w aktach różnej rangi jednym aktem prawnym. Rzeczą niezwykle istotną jest zwłaszcza łączne unormowanie zobowiązań podatkowych oraz postępowania podatkowego, co ma na celu zapobieżenie sztuczному rozdzieleniu tej ściśle ze sobą powiązanej materii prawnej. Podatnik ma bowiem nie tylko obowiązek zapłaty podatku unormowanego w ustawach podatkowych, lecz także ma wiele obowiązków o charakterze instrumentalnym³¹, niezbędnych do ustalenia zobowiązania podatkowego i jego realizacji. Obowiązki te mają głównie charakter proceduralny, ale ich źródłem są przepisy prawa materialnego, co znacząco wpływa na kształt postępowania podatkowego. Prowadzi to do sytuacji, że w praktyce bardzo trudno precyzyjnie oddzielić przepisy prawa materialnego od przepisów formalnoprawnych³².

W prawie podatkowym ustawodawca posługuje się pojęciami zaczerpniętymi z materialnego prawa administracyjnego, które kształtuje sytuację prawną podmiotu administrowanego i realizuje swoje funkcje łącznie z prawem ustrojowym i prawem procesowym. Dla przykładu wskazać można Prawo budowlane, do którego odsyła ustawa o podatkach i opłatach lokalnych. Odesłanie jest jednak mało precyzyjne. Innym przykładem mogą być przepisy Prawa

³⁰ Szerzej J. Glumińska-Pawlic, *Czy Ordynacja podatkowa to „kulawe” k.p.a.?*, [w:] J. Glumińska-Pawlic (red.), *Rozważania nad Ordynacją podatkową – de lege lata i de lege ferenda*, Katowice 2015, s. 65–76.

³¹ M. Kalinowski, *Podmiotowość prawna podatnika*, Toruń 1999, s. 133.

³² Szerzej R. Mastalski, *Charakterystyka ogólna prawa podatkowego*, [w:] L. Etel (red.), *System prawa finansowego*, t. III, *Prawo daninowe*, Warszawa 2010, s. 385–386.

zamówień publicznych, które określają zasady i tryby wydatkowania środków publicznych, a ich nieprzestrzeganie stanowi przejaw naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

5. Podsumowanie

Prawo administracyjne i prawo finansowe stanowią co prawda odrębne gałęzie prawa, ale obie należą do prawa publicznego. Cechuje je wspólna metoda regulacji i nadrzędność organu administracji publicznej w stosunku do strony. Jest to zasada ogólna, która wynika z hierarchicznego układu organów władzy i ma istotne znaczenie w procesie podejmowania decyzji administracyjnych. Prawo finansowe wywodzi się z prawa administracyjnego, ale przedmiotem jego regulacji są stosunki finansowe, należące do szerszej kategorii stosunków ekonomicznych, a te z kolei do stosunków społecznych. Prawo finansowe w wielu aspektach ma charakter restrykcyjny, podczas gdy prawo administracyjne reguluje działalność organów administracji publicznej, a także określanie praw i obowiązków obywateli wobec państwa, mając na celu zapewnienie sprawiedliwości i przestrzegania prawa wszystkim obywatelom.

CZĘŚĆ SZÓSTA

Spotkania prawa administracyjnego z prawem cywilnym

Spotkanie prawa publicznego i prywatnego w obszarze zarządzania kryzysowego

1. Wprowadzenie i hipotezy

Szanowny i Drogi Jubilat prof. dr hab. Jerzy Supernat jest autorytetem, znawcą i pasjonatem problematyki zarządzania¹. Stąd intencją autorki jest poświęcenie uwagi problemom wykładni ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Przedmiotem regulacji ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym² jest określenie organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadań i zasad działania w tej dziedzinie, a także zasad finansowania zadań zarządzania kryzysowego.

Zarządzanie kryzysowe administracyjnych organów zarządzania kryzysowego przeciwdziała sytuacjom kryzysowym, zarządza nimi m.in. w celu minimalizowania strat, a także likwiduje ich skutki.

Omawiane zarządzanie ma miejsce w zróżnicowanych formach działania administracji publicznej. Należy do nich m.in. planowanie cywilne³; Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej⁴; jednolity, niejawni, sporządzany przez Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa we współpracy z ministrami i kierownikami urzędów centralnych odpowiedzialnymi za systemy infrastruktury – wykaz obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej⁵; współpraca między administracją publiczną a właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej w zakresie jej ochrony; nałożenie z mocy ustawy obowiązków na właścicieli oraz posiadaczy samoistnych i zależnych obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej obowiązku

* Prof. dr hab., Uniwersytet Jagielloński, ORCID: 0000-0003-1108-4548.

¹ Na temat funkcji zarządzania zob. J. Supernat, *Funkcje zarządzania*, [w:] A. Chrisidu-Budnik et al., *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005, s. 249–259. Zob. także *idem*, *Zarządzanie*, Wrocław 2005, ss. 632.

² T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 122, dalej jako u.z.k.

³ Na temat zadań z zakresu planowania cywilnego zob. art. 4 u.z.k.

⁴ Do którego stosuje się przepisy o ochronie informacji niejawnych.

⁵ Z podziałem na jej systemy.

ich ochrony, a także obowiązku wyznaczenia przez nich, w terminie 30 dni od dnia otrzymania informacji niejawniej, o tym, że znajdują się w jednolitym wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej – osoby odpowiedzialnej za utrzymywanie kontaktów z podmiotami właściwymi w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej.

Mając na uwadze specyfikę sytuacji kryzysowej i zarządzania kryzysowego, można zasadnie przypuszczać, że regulacja prawna poświęcona tej problematyce będzie chciała w optymalny sposób wykorzystać istniejące i wyodrębnione w doktrynie formy działania administracji publicznej⁶, a co więcej być uzasadnieniem i podstawą prawną do wprowadzenia ich nowych postaci.

W tym miejscu pragnę bardzo podkreślić, że prowadzona poniżej analiza dotyczy stanu prawnego sprzed nowelizacji ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁷, która miała miejsce na podstawie art. 13 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych ustaw⁸.

Dokonane zmiany ww. ustawą nowelizacyjną są dowodem na to jak szybko w Polsce zmienia się prawo ustrojowe dotyczące zarządzania kryzysowego a jednocześnie uzasadniają krytyczne stanowisko autorki wobec omawianych w artykule rozwiązań sprzed nowelizacji. Zarazem trzeba stwierdzić, że obraz kompetencji właściwych organów po nowelizacji także wymaga uwag krytycznych. Wartość artykułu posiada zatem w pewnym zakresie wymiar historyczny ale zarazem stanowi odpowiedź doktryny na rozwiązania, które jednak ustawodawca w pewnym przedziale czasu wprowadził do porządku prawnego.

Po tej uwadze dalej stwierdzam, że bardzo interesującą, aczkolwiek kontrowersyjną formą zarządzania kryzysowego jest oparta na art. 7a i art. 7b u.z.k. instytucja polecenia w sytuacji kryzysowej wydawanego przez Prezesa Rady Ministrów w drodze decyzji administracyjnej. Mając na uwadze adresatów tego aktu określonych w art. 7a ust. 1 u.z.k.⁹, trzeba stwierdzić, że omawiane polecenia wydawane wobec podmiotów tam wskazanych – w drodze decyzji administracyjnej – posiadają charakter zarządzania kryzysowego materialnoprawnego, występującego pomiędzy podmiotami, których stosunki materialnoprawne

⁶ Por. T. Kuta, *Niektóre nowe formy działania samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Księga Pamiątkowa prof. Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 171–183.

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 122 oraz z 2024 r., poz. 834 i 1222.

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1473. Art. 7a i art. 7b otrzymały nowe brzmienie; uchylono art. 7ba i art. 7bb; art. 7bc i art. 7c otrzymały nowe brzmienie.

⁹ O czym będzie mowa odpowiednio szczegółowo niżej.

prawne reguluje właśnie ta decyzja¹⁰. Przy tym to PRM wyznacza w drodze tej decyzji zadania¹¹, a jej adresat może bronić w drodze skargi swojego interesu prawnego, a także odpowiednio w zależności od rodzaju adresata swojej samodzielności kompetencyjnej. W tym przypadku treść tego środka zarządzania kryzysowego podejmowanego przez PRM stanowi szczególną nakładkę publicznoprawną (obok tych postaci zarządzania/nadzoru publicznego mających miejsce standardowo w sytuacji niekryzysowej)¹², na zarządzanie publiczne lub prywatne realizowane przez te podmioty.

Jednocześnie trzeba zauważyć, że wskazane polecenia PRM jako wydawane w drodze decyzji administracyjnych stanowią szczególne decyzje administracyjne wydawane na podstawie ustawowej generalnej klauzuli kompetencyjnej. Postanowienia art. 7a i art. 7b u.z.k., który reguluje wykonywanie tych poleceń/decyzji, dekodyfikują istotnie Kodeks postępowania administracyjnego (k.p.a.) zarówno w zakresie materialnego pojęcia decyzji administracyjnej, jak i w zakresie rozwiązań proceduralnych w zakresie wydawania, zmiany i wykonywania decyzji administracyjnych. W obrębie zarządzania kryzysowego spotykamy się z poleceniem typu decyzja administracyjna, której treść jest dyskrecyjnie i uznaniowo kształtowana przez właściwy organ na podstawie prawa i w ramach prawa.

2. Aparatura pojęciowa i relewantny stan normatywny

Pojęcie zarządzania kryzysowego posiada definicję legalną i zgodnie z art. 2 u.z.k. „zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”.

Z przytoczonej definicji legalnej wynika, że od strony podmiotowej zarządzaniem kryzysowym w rozumieniu ustawy zajmują się organy administracji

¹⁰ Por. M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995, s. 51–54.

¹¹ Por. treść art. 7a ust. 6 u.z.k., art. 7b ust. 2–3 u.z.k., gdzie pojawia się termin: „zadanie”. Problem nie jest rozwijany z uwagi na ograniczone łamy opracowania.

¹² Zob. nadzór sterujący stosowany wobec przedsiębiorstw państwowych, nadzór reglamentacyjny, nadzór gwarancyjny jako nadzór kontrolujący, a także nadzór regulujący w zakresie prawa regulacyjnego. Szerzej: E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011, s. 297.

publicznej¹³. Dla zarządzania kryzysowego kluczowym pojęciem jest sytuacja kryzysowa zdefiniowana w art. 3 pkt 1 u.z.k., przez którą należy rozumieć sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków. W myśl wykładni systemowej sytuacja kryzysowa stanowi stan kwalifikowany prawem, jednak odmienny od stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego i stanu wojennego. Pojęcie stanu kryzysowego ma wypełniać lukę pomiędzy stanem niekryzysowym a konstytucyjnymi stanami nadzwyczajnymi (art. 228 Konstytucji RP). Pomimo tego że w samej definicji zarządzania kryzysowego pojęcie infrastruktury krytycznej pojawia się na końcu, a w definicji sytuacji kryzysowej nie ma mowy o infrastrukturze krytycznej, to jednak systemowa wykładnia ustawy o zarządzaniu kryzysowym wskazuje, że w dużej mierze jest to ustawa o zarządzaniu infrastrukturą krytyczną w sytuacji kryzysowej.

Konstatacja ta jest o tyle istotna, że infrastruktura krytyczna może stanowić własność podmiotów prywatnych, przedsiębiorców, w związku z czym na regulacje dotyczące zarządzania kryzysowego należy także patrzeć pod kątem zarządzania mieniem podmiotów prywatnych. W świetle regulacji prawnych dotyczących zarządzania kryzysowego ustawodawca upoważnia Prezesa Rady Ministrów do wydawania kwalifikowanych prawem poleceń, w tym prywatnym właścicielom lub posiadaczom infrastruktury krytycznej (art. 7a ust. 1 pkt 4 u.z.k.).

Dla analizy sygnalizowanych poleceń PRM niezbędne jest przytoczenie ich prawnej ustawowej podstawy. Zgodnie z treścią art. 7a u.z.k.:

- „1. W sytuacji kryzysowej Prezes Rady Ministrów może, z własnej inicjatywy albo na wniosek Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub ministra kierującego działem administracji rządowej, wydawać polecenia obowiązujące:
- 1) organy administracji rządowej;
 - 2) państwowe osoby prawne oraz państwowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną;
 - 3) organy jednostek samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej;

¹³ Zob. art. 7 ust. 1–2 u.z.k., zgodnie z którym Rada Ministrów sprawuje zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W przypadkach niecierpiących zwłoki zarządzanie kryzysowe sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych, zawiadamiając niezwłocznie o swoich działaniach Prezesa Rady Ministrów. W świetle u.z.k. można mówić o poziomach zarządzania kryzysowego. Organy administracyjne wspierane są przez system organów pomocniczych i jednostek organizacyjnych.

- 4) osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców.
2. Polecenia, o których mowa w ust. 1, są wydawane w celu:
 - 1) zapewnienia właściwego funkcjonowania, ochrony, wzmocnienia lub odbudowy infrastruktury krytycznej;
 - 2) przejęcia kontroli nad sytuacją kryzysową, której wpływ na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia lub środowiska, jest szczególnie negatywny;
 - 3) usunięcia skutków sytuacji kryzysowej, o której mowa w pkt 2.
3. Polecenia, o których mowa w ust. 1, są wydawane w drodze decyzji administracyjnej, podlegają natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia oraz nie wymagają uzasadnienia.
4. Polecenia, o których mowa w ust. 1, mogą być uchylone lub zmieniane, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Ich uchylenie lub zmiana nie wymaga zgody stron.
5. Polecenia, o których mowa w ust. 1, nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej, a także nie mogą dotyczyć czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych oraz czynności z zakresu ścigania wykroczeń.
6. Zadania nałożone w trybie, o którym mowa w ust. 1, są realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej”.

3. Analiza i ocena stanu prawnego w zakresie poleceń wydawanych przez PRM

3.1. Charakterystyka podstawy prawnej i jej wpływu na treść decyzji

Z przytoczonego powyżej stanu prawnego wynika, że polecenia PRM, o jakich jest mowa w art. 7a u.z.k., są wydawane w sytuacji kryzysowej w drodze decyzji administracyjnej, co oznacza, że posiada do nich odpowiednie zastosowanie k.p.a. oraz że formalnie i materialnie polecenia te mają postać decyzji administracyjnej. ZnORMATYWIZOWANY został także cel wydawania tych decyzji przy przyjęciu takiej techniki legislacyjnej, że potrzeba realizacji tego celu, obok wystąpienia sytuacji kryzysowej, stanowi kierunek dla uzasadnienia bytu prawnego i treści materialnych wydawanego polecenia/decyzji. Oczywiście niezależnie od tego, że decyzja jest wydawana w sytuacji kryzysowej, a treść decyzji ma materialnie i funkcjonalnie służyć realizacji ustawowego celu, musi być

ona zgodna z prawem i zasadami demokratycznego państwa prawnego, w tym z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Treść art. 7a ust. 5 u.z.k. stanowi granicę ustawową dla obszaru ich regulacji.

Podstawa prawna do wydawania tych decyzji administracyjnych jest nietypowa, ponieważ opiera się na generalnej klauzuli kompetencyjnej wyrażonej w art. 7a u.z.k. Oznacza to, że w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej PRM posiada prawo i odpowiednio obowiązek wydawania przedmiotowych decyzji, jeżeli obiektywnie zaistnieje konieczność realizacji celów wskazanych w art. 7a ust. 2 u.z.k. Co więcej, ta sama podstawa prawna może być podstawą decyzji wydawanych w różnorodnych sytuacjach kryzysowych i w różny sposób zadaniowo chroniących i wykonujących ustawowe cele tych decyzji. Decyzje te cechuje duży zakres dyskrecjonalnego i fachowego władztwa administracyjnego, co dodatkowo zwiększa przysługujący im z mocy ustawy przymiot podlegania natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia oraz niewymaganie ich uzasadnienia¹⁴.

3.2. Układ podmiotowy polecenia/decyzji z art. 7a u.z.k.

Kwestia usytuowania ustrojowo-organizacyjnego adresatów polecenia/decyzji PRM jest najbardziej interesującym zagadnieniem omawianej instytucji. Decyzja administracyjna jest typowym przykładem aktu administracyjnego zewnętrznego¹⁵. Polecenia wydawane przez PRM są adresowane do bardzo zróżnicowanych podmiotów, począwszy od organów administracji rządowej, a skończywszy na przedsiębiorcach.

W omawianym przypadku jako hipotetyczni adresaci poleceń w formie decyzji administracyjnej PRM budzą wątpliwości: 1) organy administracji rządowej; 2) państwowe osoby prawne oraz państwowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną – jako potencjalnie znajdujące się pod co najmniej pośrednią podległością wobec PRM. Powstaje więc pytanie, czy w tym zakresie i ustrojowym układzie podmiotowym potrzebne jest nadawanie poleceniu PRM formy decyzji administracyjnej. Nie budzą wątpliwości jako hipotetyczne strony omawianego polecenia typu decyzja: 3) z uwagi na swoją samodzielność wskazaną konstytucją, ustawą i „zewnętrznością” wobec administracji rządowej – organy jednostek samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz „refleksowo” względem tej samodzielności samorządowe

¹⁴ Zob. prawomocny wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 maja 2023 r., I SA/Wa 2550/22 i stopień skomplikowania podmiotowego i przedmiotowego kontrolowanej przez niego decyzji, z którym sąd sobie świetnie poradził.

¹⁵ Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 182.

jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej; 4) osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorcy – jako bezsprzecznie usytuowani zewnętrznie wobec PRM. Wobec nich wydawanie poleceń w drodze decyzji administracyjnej jest zasadne.

Tymczasem przepis art. 7a ust. 3 u.z.k., który stanowi, że polecenia są wydawane w drodze decyzji administracyjnej, odsyła do art. 7a ust. 1 u.z.k., który zasadniczo obejmuje wszystkich adresatów poleceń PRM bez względu na to, czy znajdują się w ustroju administracji publicznej, w ustroju administracji rządowej, czy poza nią. Wobec takiej regulacji można postawić dwa wnioski. Pierwszy, że dokonując wykładni art. 7a ust. 1 u.z.k. pod kątem tego, czy każdy adresat polecenia otrzymuje je jako decyzję administracyjną, trzeba stwierdzić, że „tak” – bo tak stanowi ustawa. I nie jest to wykładnia tylko literalna, a systemowa, bo zakładająca, że wymogi sytuacji kryzysowej i zarządzania kryzysowego, a także „indywidualnej sprawy z zakresu zarządzania kryzysowego” uzasadniają rozstrzygnięcie ustawodawcy w przedmiocie proceduralnej i materialnej (ew. kompetencyjnej) samodzielności adresatów polecenia/decyzji wobec PRM (nadania im statusu strony w świetle k.p.a.). W konsekwencji wynika z tego m.in. prawo złożenia wniosku przez każdego adresata (stronę), o jakim mowa w art. 7a ust. 1 pkt 1–4 u.z.k., o ponowne rozpatrzenie sprawy i złożenie skargi do WSA w Warszawie. W tym przypadku ustawodawca „odgórnie” przyjmuje, że podmioty wskazane w treści art. 7a ust. 1 u.z.k. mają interes prawny podlegający ochronie, skoro nadał poleceniu PRM przymiot decyzji administracyjnej. Dodatkową argumentację może stanowić fakt, że przedmiotowe polecenia adresowane do potencjalnie podległych PRM podmiotów i organów mogą refleksowo lub wprost oddziaływać na sferę praw i obowiązków podmiotów prywatnych i one także będą adresatami tych poleceń/decyzji.

Drugie stanowisko może nawiązać do argumentacji opierającej się na analizie, który konkretnie z adresatów jest ustrojowo-organizacyjnie zewnętrzny wobec PRM oraz posiada swoje interesy prawne i obowiązki i jako taki spełnia ogólne przesłanki adresata decyzji i strony postępowania jako podmiotu zewnętrznego wobec PRM. Wydaje się, że analizowany przepis art. 7a ust. 3 u.z.k. stwarza fikcję prawną dla potrzeb zarządzania kryzysowego swego zewnętrznego usytuowania adresatów polecenia wskazanych w art. 7a ust. 1 pkt 1–2 u.z.k. wobec PRM – co potencjalnie nadaje im status strony postępowania administracyjnego jako adresata decyzji posiadającego swoje interesy prawne lub obowiązki oraz samodzielność kompetencyjną. Jest to usytuowanie „zewnętrzne”, poza podmiotami wskazanymi w art. 7a ust. 1 pkt 3–4 u.z.k., które stanowi pewną fikcję wobec potrzeby zapewnienia sądowej kontroli nad poleceniami/decyzjami wydawanymi przez PRM. Ten kierunek wykładni jest zgodny z treścią art. 7ba u.z.k., gdzie w sytuacji kryzysowej minister kierujący działem

administracji publicznej wydaje polecenia w drodze decyzji administracyjnej obowiązujące: 1) podległe mu lub przez niego nadzorowane organy administracji rządowej; 2) podległe mu lub przez niego nadzorowane państwowe osoby prawne oraz państwowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną; 3) spółki, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje: a) minister wydający polecenie, b) państwowa osoba prawna lub państwowa jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną, która jest podległa ministrowi wydającemu polecenie lub jest przez niego nadzorowana, c) inna spółka, w której prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje minister wydający polecenie.

Trzeba w tym miejscu podkreślić, że wydawanie decyzji administracyjnych przez organy administracyjne adresowanych do organów administracyjnych nie stanowi jakiegoś *novum*¹⁶. Opisane powyżej wątpliwości są związane z pośrednią podległością niektórych adresatów tych decyzji Prezesowi Rady Ministrów. W analizowanym przypadku pojęcie decyzji administracyjnej i materialnych oraz proceduralnych uprawnień i obowiązków z nią związanych przełamuje zasady ustrojowo-organizacyjne funkcjonowania w administracji publicznej, gdzie w układach podległości kierowanie i zarządzanie odbywają się w sferze wewnętrznej w drodze poleceń bez nadawania im formy decyzji administracyjnej. Można stwierdzić, że na gruncie u.z.k. powstało pojęcie sprawy z zakresu zarządzania kryzysowego, a decyzje mogą zawierać rozstrzygnięcia w sprawie: 1) zapewnienia właściwego funkcjonowania, ochrony, wzmocnienia lub odbudowy infrastruktury krytycznej; 2) przejęcia kontroli nad sytuacją kryzysową, której wpływ na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia lub środowiska jest szczególnie negatywny; 3) usunięcia skutków sytuacji kryzysowej, o której mowa w pkt 2.

4. Wykonanie poleceń PRM, czyli o tym, jak się spotyka prawo publiczne z prywatnym w treści art. 7b u.z.k.

Analizując treść ustawy o zarządzaniu kryzysowym, należy stwierdzić, że ustawodawca szczególną uwagę poświęcił statusowi prawnemu osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej oraz przedsiębiorców. Przejawem tej uwagi jest wprowadzenie do ustawy o zarządzaniu kryzysowym instytucji umowy jako środka służącego wykonaniu adresowanych do tych podmiotów poleceń/decyzji PRM¹⁷.

¹⁶ Na ten temat zob. E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 182.

¹⁷ Na temat umowy jako formy działania administracji publicznej zob. Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego. Działalność administracji*, Warszawa 2001, s. 60–61.

Zgodnie z treścią art. 7b ust. 1 u.z.k. Prezes Rady Ministrów, wydając polecenie w sytuacji kryzysowej wobec osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej oraz przedsiębiorców, wyznacza ministra kierującego działem administracji rządowej odpowiedzialnego za zawarcie umowy z tym podmiotem albo wyznacza do jej zawarcia Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Wykonywanie zadań objętych poleceniem wydanym w stosunku do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej oraz przedsiębiorców następuje na podstawie umowy zawartej z podmiotem przez ministra kierującego działem administracji rządowej albo przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i jest finansowane ze środków budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest, odpowiednio, minister albo Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (art. 7b ust. 2 u.z.k.). W przypadku niezawarcia takiej umowy zadania objęte poleceniem są wykonywane na podstawie decyzji, o której mowa w art. 7a ust. 3 u.z.k. W tej sytuacji decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu i jest finansowana ze środków budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest, odpowiednio, minister albo Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Treść art. 7b u.z.k. stanowi *lex specialis* wobec mającej miejsce z mocy ustawy wykonalności doręczonych lub ogłoszonych decyzji PRM. Jego redakcja nie wykazuje się dostateczną precyzją i stawia w zdecydowanie lepszej sytuacji prawnej organy administracji publicznej. Przepis nie wskazuje m.in. terminu zawarcia umowy, można stwierdzić, że generalnie opiera się na odesłaniu do k.c. Mając na uwadze treść art. 3 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁸ można jedynie wyrazić zdziwienie, że w tym zakresie ustawodawca nie skorzystał z wprowadzonej przez siebie formy umowy administracyjnoprawnej¹⁹, która podlegałaby kontroli sądów administracyjnych. Przy zastosowanej technice legislacyjnej sądy administracyjne kontrolują decyzje/polecenia PRM, a sądy powszechne rozstrzygają spory z ww. umów. Pewne trudności co do zakresu zadań określonych decyzją mogą nastąpić w drodze ich egzekucji administracyjnej, ponieważ redakcja art. 7b ust. 2 u.z.k. sugeruje pewną mającą postać umowy instrumentalizację zadań wskazanych w decyzji przez rozbić ich na pewne tworzące funkcjonalną całość elementy składowe (zadania cząstkowe). Przy wykonywaniu omawianych decyzji PRM i odpowiednio umów trzeba zwrócić uwagę na art. 7c u.z.k., wyłączający stosowanie ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych do zamówień na usługi lub

¹⁸ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935.

¹⁹ Na temat umowy administracyjnoprawnej zob. H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne, Allgemeines Verwaltungsrecht*, przekł. i red. K. Nowacki, Wrocław 2003, s. 188–213.

dostawy niezbędne do realizacji poleceń, o których mowa w art. 7a ust. 1 oraz art. 7ba ust. 1 u.z.k. W mojej ocenie wykorzystanie umowy w przypadku wykonywania poleceń/decyzji wydanych przez PRM wobec podmiotów prywatnych powinno iść w stronę umowy administracyjnoprawnej. Obecne spotkanie instytucji decyzji administracyjnej i umowy w treści art. 7b u.z.k. i odpowiednio art. 7bb u.z.k. wymaga wielu zabiegów interpretacyjnych, aczkolwiek kierunkowo jest rozwiązaniem trafnym.

5. Konflikty pomiędzy poleceniami wydawanymi przez Prezesa Rady Ministrów a poleceniami wydawanymi przez ministra kierującego działem administracji rządowej

Podobne problemy interpretacyjne, jakie powstają na bazie regulacji prawnych z art. 7a i art. 7b u.z.k. dotyczących poleceń/decyzji PRM, odnoszą się także do sygnalizowanych już powyżej poleceń wydawanych na podstawie art. 7ba w zw. z art. 7bb u.z.k. w drodze decyzji w sytuacji kryzysowej przez ministra kierującego działem administracji rządowej. Minister może je wydawać w zakresie swojego działania, określonego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej²⁰. Decyzja/polecenie ministra kierującego działem jest swoistym odpowiednikiem w ramach jego możliwości kompetencyjnych i zadaniowych przeanalizowanego powyżej polecenia/decyzji PRM. Może tu mieć miejsce sytuacja, w której potencjalny adresat tych poleceń otrzyma jednocześnie polecenie od PRM i ministra kierującego działem administracji publicznej. W tym przypadku, w myśl art. 7bc u.z.k., jeżeli w stosunku do tego samego podmiotu wydano polecenie zarówno na podstawie art. 7a ust. 1, jak i art. 7ba ust. 1, a wykonanie ich obu jest niemożliwe, znacząco utrudnione lub uniemożliwiłoby prawidłowe funkcjonowanie podmiotu będącego adresatem polecenia, wiążące wobec podmiotu jest polecenie wydane na podstawie art. 7a ust. 1, czyli polecenie wydane przez PRM. W sytuacji, o której mowa powyżej, Prezes Rady Ministrów, z własnej inicjatywy lub na wniosek podmiotu będącego adresatem poleceń, uchyla polecenie wydane na podstawie art. 7ba ust. 1 u.z.k. przez ministra kierującego działem administracji rządowej. W tym przypadku mamy znowu do czynienia z dekodyfikacją k.p.a. mającą zapewnić szybkość i preponderancję działania PRM w sytuacji kryzysowej.

²⁰ Tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 2512 ze zm.

6. Wnioski końcowe

Polecenia typu decyzje, o jakich jest mowa w art. 7a u.z.k., przełamują zasady rządzące wewnętrzną sferą działania administracji publicznej²¹. Wątpliwości interpretacyjne podniesione przez autorkę rozwiąże praktyka działania organów administracji rządowej i samorządowej oraz orzecznictwo sądów administracyjnych. Bezspornie wprowadzenie poleceń wydawanych przez organy zarządzające kryzysem w drodze decyzji administracyjnych „hurtowo” wobec wszystkich adresatów tych poleceń, nawet jeżeli są organami administracji rządowej czy podmiotami pod jej podległością lub nadzorem, honoruje sferę praw podmiotowych podmiotów prywatnych odrębnych od administracji publicznej oraz samodzielność kompetencyjną i zadaniową organów i podmiotów administrujących w sytuacji kryzysowej. Podsumowując, można skonkludować, że omawiane polecenia jako wydawane – zasadniczo – w drodze decyzji administracyjnej posiadają charakter zarządzania kryzysowego materialnoprawnego. Zarządzanie to występuje pomiędzy PRM jako organem, który wydaje polecenie/decyzję, a adresatami/stronami polecenia. W tym przypadku zarządzanie materialnoprawne opiera się na stosunkach materialnoprawnych regulowanych właśnie tą decyzją.

Powstaje jednak pytanie, czy taki był cel ustawodawcy wobec wszystkich adresatów poleceń/decyzji PRM i odpowiednio ministra kierującego działem administracji rządowej, czy też nastąpiło jakieś redakcyjne zamieszanie i chaos legislacyjny.

²¹ Por. W. Góralczyk, *Podstawy prawa i administracji*, Warszawa 2019, s. 238–244. Zob. także P. Dobosz, A. Puczek (red.), *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, Warszawa 2023.

Regulacja stosunków gospodarczych – domena prawa prywatnego czy administracyjnego

1. Wprowadzenie

Regulacja prawna stosunków gospodarczych jest mocno związana z panującym w danym okresie podejściem do gospodarki. Generalnie można wyróżnić dwa skrajne sposoby wpływania na stosunki gospodarcze. Po pierwsze, państwo w drodze regulacji administracyjnoprawnej poprzez plany roczne i wieloletnie stara się silnie oddziaływać na gospodarkę, przyjmując, że ma patent na to, jak mają wyglądać stosunki pomiędzy podmiotami prowadzącymi działalność: produkcyjną, handlową czy transportową, czyli ogólnie rzecz ujmując, gospodarczą. Ten model pojawił się w naszym kraju po drugiej wojnie światowej wraz z próbami wprowadzenia ustroju tzw. socjalizmu, a docelowo komunizmu opartego, co do zasady, na filozofii marksistowskiej. Inny model, który można określić jako liberalną gospodarkę rynkową, zakłada, że podejmowanie i prowadzenie gospodarki jest dozwolone dla każdego na warunkach określonych przez prawo. Odpowiedź na postawione w tytule tego opracowania pytanie zależy więc od tego, z jakim modelem podejścia do gospodarki mamy do czynienia w danym czasie. Poszukując odpowiedzi na to pytanie, można wyróżnić w Polsce cztery okresy, w których regulacja stosunków gospodarczych miała różny charakter, czyli innymi słowy gdy w regulacji tej dominowało prawo prywatne, administracyjne lub oba te sposoby regulacji starano się ujmować w określonej proporcji. Okres pierwszy to czas po odzyskaniu przez Polskę niepodległości do 1939 r. Drugi to lata od 1945 r. do 1989 r. Trzeci okres został zapoczątkowany po roku 1989, a czwarty to aktualne próby stworzenia optymalnej regulacji stosunków gospodarczych.

* Prof. dr hab., dr h.c. Uniwersytetu Paris Dauphine, emerytowany profesor Uniwersytetu Wrocławskiego, ORCID: [0000-0003-3076-0986](https://orcid.org/0000-0003-3076-0986).

2. Okres międzywojenny

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości przed polskimi prawnikami pojawiło się wielkie wyzwanie. Jak z trzech, a nawet czterech porządków prawnych¹ stworzyć jeden system, który jednolicie regulowałby stosunki na terenie całego kraju. Można uznać, że podołali oni znakomicie temu wyzwaniu. Wielką rolę odegrała tu Komisja Kodyfikacyjna², która najpierw stworzyła dobre prawo kolizyjne (międzydzielnicowe i międzynarodowe prywatne), a następnie starała się uregulować poszczególne grupy stosunków społecznych.

Gdy chodzi o stosunki gospodarcze, to przyjmując za punkt wyjścia gospodarkę liberalno-rynkową, dążono do stworzenia dobrych podstaw pod regulację prywatnoprawną oraz wyraźnego określenia zakresu wpływu państwa na podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej. Przyjęte regulacje były na wysokim poziomie, gdyż uwzględniały stan regulacji w Niemczech, Austrii oraz Francji. Ówcześni członkowie Komisji Kodyfikacyjnej byli prawnikami gruntownie wykształconymi w każdym z tych systemów prawnych, co było skutkiem pozostawania Polski przez dziesięciolecia pod zaborami: rosyjskim, austriackim i pruskim. Kończyli oni studia, a także zaczynali swoją karierę naukową w ramach jednego ze wskazanych systemów prawnych. Łatwo więc było uwzględnić to, co najlepsze oferowały te systemy.

Komisja Kodyfikacyjna zwróciła również baczność na stosunkowo nowe wtedy zmiany w prawie szwajcarskim. Zauważyć trzeba, że starano się wyraźnie oddzielić regulację prywatnoprawną od administracyjnoprawnej. Bardzo wcześnie uregulowano to, co dla bezpieczeństwa stosunków gospodarczych miało duże znaczenie, czyli problem rejestracji, jednolicie na terenie całego państwa, podmiotów prowadzących działalność gospodarczą³. Przygotowano regulację określającą wpływ administracji na działalność gospodarczą oraz stworzono nowoczesne podstawy dla regulacji prywatnoprawnej stosunków gospodarczych. Zakres i metody wpływu państwa środkami administracyjno-prawnymi na stosunki gospodarcze określiło rozporządzenie Prezydenta RP z 1927 r.⁴, które for-

¹ Było to prawo niemieckie, austriackie, francuskie, które pojawiło się w Królestwie Polskim, a także rosyjskie. Dodać należy, że na niewielkim obszarze, Spiszu i Orawy, obowiązywało również prawo węgierskie.

² Bliżej na temat znaczenia tej Komisji zob. L. Górnicki, *Komisja Kodyfikacyjna II RP: pozycja ustrojowa, struktura organizacyjna, podejmowanie decyzji*, „Prawo” 2019, t. CCCXXVIII, AUWr No. 3948, s. 109–151.

³ Rejestr handlowy powstał na mocy dekretu Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. wraz z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 kwietnia 1919 r. o rejestrze handlowym.

⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym (Dz. U. z 1927 r. Nr 53, poz. 468).

malnie obowiązywało do 15 czerwca 1973 r., gdyż uchyliła je dopiero ustawa z 8 czerwca 1972 r. o wykonywaniu i organizacji rzemiosła⁵. Natomiast prywatnoprawna regulacja stosunków gospodarczych znalazła swoje miejsce w kodeksie handlowym⁶, który wzorując się przede wszystkim na prawie niemieckim i przyjmując wyodrębnienie prawa handlowego, w oparciu o kryterium podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą (kupca), ustalił nowoczesne formy podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Dobrze skonstruowana definicja kupca⁷, które to pojęcie objęło różne formy prowadzenia działalności gospodarczej, a także precyzyjna normatywna definicja czynności handlowej⁸ pozwalały na swobodę w podejmowaniu i wykonywaniu takiej działalności. Można wobec tego stwierdzić, że w omawianym okresie regulacja stosunków gospodarczych była domeną zarówno prawa prywatnego, jak i prawa administracyjnego. Każda z tych regulacji miała wyraźnie określone obszary, które harmonijnie wyznaczały zakres wpływu państwa bezpośrednio na działalność gospodarczą (prawo administracyjne) oraz stwarzały podstawy do swobodnego jej podejmowania i prowadzenia w granicach określonych prawem (prawo prywatne). Ta, powszechnie oceniana jako dobra jak na owe czasy, regulacja stosunków gospodarczych nie miała jednak okazji trwać zbyt długo. Po 1 września 1939 r. została ona zastąpiona na ziemiach polskich regulacją prawną nowych okupantów: hitlerowskich Niemiec i Związku Sowieckiego.

3. Okres od 1945 r. do 1989 r.

Po zakończeniu wojny Polska została pozbawiona swoich terenów na wschodzie, a uzyskała rekompensatę w postaci należących do zakończenia wojny do Niemiec terenów na zachodzie wzdłuż granicy na Odrze i Nysie. Pozostała także w strefie wpływów ZSRR, co zmieniło podejście do regulacji stosunków

⁵ Dz. U. Nr 23, poz. 164.

⁶ Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 czerwca 1934 r. – Kodeks handlowy (Dz. U. z 1934 r. Nr 57, poz. 502), dalej jako k.h.

⁷ Zgodnie z art. 2 k.h. kupcem był, kto we własnym imieniu prowadził przedsiębiorstwo zarobkowe. Natomiast art. 3 k.h. przewidywał, że wykonywanie wolnego zawodu samo przez się nie było przedsiębiorstwem zarobkowym, zaś art. 2 tego kodeksu nie uznawał gospodarstwa rolnego za przedsiębiorstwo zarobkowe. Wprowadzono także pojęcie kupca rejestrowego i tylko z nim wiązano szczególne instytucje prawa handlowego jak wpis do rejestru i prokurę. Wyraźnie do kupców rejestrowych zaliczono spółki handlowe, ustalając ich katalog w art. 5 k.h. – spółki: jawna, komandytowa, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne.

⁸ Zgodnie z art. 498 k.h. czynności prawne kupca, związane z prowadzeniem jego przedsiębiorstwa, są czynnościami handlowymi oraz domniemywa się, że każda czynność prawna kupca jest czynnością handlową.

gospodarczych. Miejsce gospodarki rynkowej połączonej ze swobodą podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej zaczęła stopniowo zajmować gospodarka centralnie sterowana przy pomocy planów rocznych i wieloletnich, których realizacja została zapewniona środkami administracyjnoprawnymi. Chociaż formalnie do 1 stycznia 1965 r. obowiązywał kodeks handlowy i kodeks zobowiązań, to zawarte w nich regulacje traciły na znaczeniu. Twórcy kodeksu cywilnego, chcąc zachować wpływ prawa prywatnego na stosunki gospodarcze oraz ze względów ideologicznych nie mogąc posługiwać się takim określeniami jak prawo prywatne czy prawo handlowe, wprowadzili tzw. zasadę jedności prawa cywilnego. Przepisy kodeksu cywilnego objęły także stosunki pomiędzy podstawowymi wtedy podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą, czyli jednostkami gospodarki społecznej⁹. W dużej mierze pozostawała ona, gdy chodzi o prywatnoprawną regulację stosunków gospodarczych, tylko deklaracją, gdyż jednocześnie upoważniono radę ministrów do odmiennego uregulowania tych stosunków w formie uchwał¹⁰. Ministrowie korzystali często z tego upoważnienia i podstawowe stosunki prawne takie jak sprzedaż czy roboty budowlane były uregulowane odmiennie od tego, co przewidywał kodeks cywilny oparty na zasadzie autonomii woli i równorzędności podmiotów. W omawianym okresie zaczyna się zaznaczać wyraźna i silna obecność instrumentów administracyjnoprawnych w regulacji stosunków gospodarczych. Taka regulacja stosunków gospodarczych doprowadziła do powstania prawa obrotu społecznego, a w doktrynie rozważano, czy nie należałoby stworzyć prawa gospodarczego jako swoistego melanzu prawa prywatnego i administracyjnego¹¹.

4. Regulacja stosunków gospodarczych po 1989 r.

Po zmianie podejścia do regulacji stosunków gospodarczych od 1989 r. pojawiła się jednak wyraźna możliwość powrotu do regulacji prywatnoprawnej stosunków gospodarczych w warunkach wolnorynkowej gospodarki opartej na swobodzie w podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej.

⁹ Zgodnie z art. 1 § 1 pierwotnego tekstu tej ustawy „Kodeks niniejszy reguluje stosunki prawne między jednostkami gospodarki społecznej, między osobami fizycznymi oraz między jednostkami gospodarki społecznej”.

¹⁰ Przepis ten stanowił „W wypadkach, gdy wymagają tego szczególne potrzeby obrotu między jednostkami gospodarki społecznej, Rada Ministrów lub z jej upoważnienia inny naczelny organ administracji państwowej może regulować stosunki tego obrotu w sposób odbiegający od przepisów niniejszego kodeksu”.

¹¹ Zob. S. Włodyka, *Prawo gospodarcze: zarys systemu. Tom I: Część ogólna*, Warszawa 1981, s. 7 i n.

Wolność podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej przywróciła ustawa¹², która była ustawą o charakterze publicznoprawnym. Umieszczono w niej jednak także ważne elementy prywatnoprawnej regulacji stosunków gospodarczych. Nie powinno to dziwić, zważywszy, że stosunki gospodarcze były przecież przez wiele lat poddane przede wszystkim regulacji administracyjnoprawnej realizującej zasady gospodarki centralnie sterowanej planami rocznymi i wieloletnimi. Osoby przygotowujące tę ustawę tylko w początkach swej działalności naukowej zetknęły się z kodeksem handlowym i kodeksem zobowiązań, a resztę swojej działalności poświęciły już tzw. prawu obrotu uspołecznionego, w którym dominującą rolę odgrywała regulacja publicznoprawna stosunków gospodarczych. Mimo to w artykule pierwszym przygotowywanej w takich warunkach ustawy znalazła się deklaracja zupełnie zmieniająca dotychczasowe podejście do działalności gospodarczej, zgodnie z którą „Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa”. Wymagało to odejścia od dominującego dotychczas w stosunkach gospodarczych określenia „jednostka gospodarki uspołecznionej” i poszukania nowego określenia na wzór użytego w kodeksie handlowym terminu „kupiec”. Ostatecznie przestało też mieć znaczenie tzw. prawo obrotu uspołecznionego jako dział prawa regulujący stosunki gospodarcze będący swoistym połączeniem regulacji publicznoprawnej i prywatnoprawnej. Pierwotnie wspomniana ustawa wprowadziła określenie „podmiot gospodarczy”, które po licznych korektach zamieniono na używane także współcześnie określenie „przedsiębiorca”. Trzeba jednak podkreślić, że brak wyraźnego oddzielenia regulacji publicznoprawnej od prywatnoprawnej stosunków gospodarczych widoczny jest także współcześnie. Dowodem na to może być to, iż podstawową definicję przedsiębiorcy można zbudować, tylko jeżeli posłużymy się przepisami kodeksu cywilnego i ustawy będącej następczynią ustawy o działalności gospodarczej, czyli Prawa przedsiębiorców¹³.

5. Aktualne tendencje w regulacjach stosunków gospodarczych

Dziesięciolecia nasyconej prawem publicznym regulacji stosunków gospodarczych pozostawiły wyraźny ślad na próbach zbudowania prywatnoprawnej regulacji stosunków gospodarczych. Chociaż starano się nazwać tę

¹² Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41, poz. 324).

¹³ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 236).

regulację wprost prawem gospodarczym prywatnym¹⁴, to ostatecznie powrócono do tradycyjnego określenia prawo handlowe. Nie zdecydowano się jednak na powrót do kodeksu handlowego. Jego ważną część, dotyczącą spółek, zmodernizowano i dostosowano do wymogów regulacji unijnej w kodeksie spółek handlowych, który wszedł w życie w 2001 r.¹⁵ Podstawowe regulacje dotyczące pojęcia przedsiębiorcy, umów handlowych oraz rejestru handlowego zostały rozproszone. Jak wspomniano, część z nich znalazła się w ustawie o charakterze przede wszystkim publicznoprawnym¹⁶. Problem dokumentowania w rejestrach o charakterze publicznoprawnym osób prowadzących działalność gospodarczą ciągle czeka na całościowe ujęcie, gdyż został uregulowany w ustawie o rejestrze przedsiębiorców¹⁷ oraz tzw. ewidencji działalności gospodarczej¹⁸. Częściowo rolę części ogólnej prawa handlowego oraz miejsca, gdzie regulowane są umowy handlowe, pełni kodeks cywilny. Taki sposób ujęcia regulacji prawa handlowego jest następstwem wielu różnorodnych czynników, z których najważniejszy wydaje się ten, że przede wszystkim starano się ograniczyć wpływ na tę regulację prawa publicznego. Niestety znalazło to swój wyraz i znajduje w braku wyraźnego rozgraniczenia regulacji publicznoprawnej i prywatnoprawnej. Także obecnie, jak już była o tym mowa wcześniej, aby zbudować podstawową dla prawa handlowego definicję przedsiębiorcy, trzeba sięgać po przepisy kodeksu cywilnego i ustawy Prawo przedsiębiorców¹⁹. Taka rozproszona regulacja prawa handlowego oraz ciągle powoływanie się na zasadę jedności prawa cywilnego, bez uwzględnienia tego, że brak obecnie podstaw do odrzucania ze względów ideologicznych lepszego i bardziej uniwersalnego terminu, jakim jest prawo prywatne, powoduje, że w doktrynie silnie reprezen-

¹⁴ S. Włodyka, *Problem struktury prawa*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 4, s. 20.

¹⁵ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 18 z późn. zm.), która weszła w życie 1 stycznia 2001 r.

¹⁶ Najpierw w ustawie o działalności gospodarczej, później w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, a następnie w powołanej wyżej ustawie Prawo przedsiębiorców.

¹⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o krajowym rejestrze sądowym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 685), która wprowadziła jednolity rejestr dla różnych kategorii przedsiębiorców, nazwany rejestrem przedsiębiorców, z wyjątkiem przedsiębiorców jednoosobowych, którzy pozostali w ewidencji działalności gospodarczej.

¹⁸ Zob. ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 54).

¹⁹ W art. 43¹ k.c. za przedsiębiorcę uznaje się osobę fizyczną, prawną i jednostkę organizacyjną, o której mowa w art. 33¹ k.c., prowadzącą działalność gospodarczą lub zawodową. Kodeks nie zawiera definicji działalności gospodarczej, dlatego w doktrynie proponuje się sięgać po definicję zawartą w art. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców, zob. W.J. Katner (red.), *Prawo gospodarcze i handlowe*, Warszawa 2016, s. 54; W. Popiołek, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny, T. I Komentarz. Art. 1–449*, Warszawa 2015, s. 187 i n.

towany jest nurt odmawiający prawu handlowemu samodzielnej gałęzi w ramach prawa prywatnego²⁰. Wydaje się jednak, że aktualnie brak podstaw, aby posługiwać się zasadą jedności prawa cywilnego, która została wprowadzona w czasach, gdy ze względów ideologicznych terminy prawo prywatne i prawo handlowe były źle widziane. Zasada ta służyła jako narzędzie dla objęcia stosunków gospodarczych także prawem prywatnym, a skoro nie można było używać określenia prawo prywatne, to posłużono się terminem prawo cywilne. Natomiast za poprawne należy uznać obecnie ujmowanie prawa cywilnego jako jednego z działów prawa prywatnego obok takich innych jego działów jak prawo rodzinne i opiekuńcze, prawo pracy czy także prawo handlowe. Należałoby również powrócić do wyraźnego określenia zakresu regulacji administracyjnoprawnej i oddzielenia jej od prywatnoprawnej regulacji tych stosunków. W znacznym stopniu oznacza to powrót do tego, co obserwowaliśmy w okresie międzywojennym. Taka sytuacja nie powinna zbytnio dziwić, zważywszy, że mamy do czynienia z podobnym podejściem do stosunków gospodarczych, czyli oparcie podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej na zasadzie swobody w granicach prawa, a nie administracyjnoprawnym sterowaniem działalnością gospodarczą.

6. Konkluzja

Analiza regulacji stosunków gospodarczych w kontekście próby poszukiwania odpowiedzi na zadane w tytule opracowania pytanie, czy jest to domena prawa administracyjnego czy prywatnego, prowadzi do wniosku, że po zmieniających kolejach losu związanych ze zmianą ustroju w naszym kraju aktualnie należy dążyć do wyraźnego oddzielenia tych regulacji. Charakterystyczne dla regulacji tych stosunków ujmowanie w jednej ustawie zagadnień publicznoprawnych i prywatnoprawnych nie prowadzi do zadawalających rezultatów. Na-

²⁰ Zwolennicy zasady jedności prawa cywilnego uznają, że nie ma prawa handlowego jako odrębnej od prawa cywilnego gałęzi prawa, gdyż jest ono tylko działem prawa cywilnego i dyscypliną naukową, zob. W. Popiołek, „*Spółki prawa handlowego*” czyli *spółki prawa, którego nie ma*, [w:] M. Dumkiewicz, K. Kopaczyńska-Pieczniak, J. Szczotka (red.), *Sto lat polskiego prawa handlowego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Andrzejowi Kidybie*, t. 3, Warszawa 2021, s. 42 i n., który stawia tezę, że posługiwanie się przez ustawodawcę i orzecznictwo określeniem „prawo handlowe” jest wyrazem niechłujstwa językowego i nie świadczy to o potrzebie właściwego określenia i konieczności uregulowania polskiego, współczesnego prawa handlowego, gdyż mamy zasadę jedności prawa cywilnego i termin „prawo handlowe” jest tylko reminiscencją sytuacji, gdy w polskim systemie prawnym panował dualizm prawa prywatnego. Podobnie zob. W.J. Katner (red.), *op. cit.*, s. 32; Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2023, s. 21.

leży uznać, że prywatnoprawna regulacja stosunków gospodarczych powinna być domeną prawa handlowego, które obok prawa cywilnego powinno być odrębnym działem prawa prywatnego i najlepiej skodyfikowane w nowym kodeksie handlowym. Regulacja *stricte* administracyjnoprawna powinna zaś znaleźć się w odrębnej ustawie. Mieszanie regulacji administracyjnoprawnej i prywatnoprawnej, co jest pozostałością po okresie gospodarki sterowanej centralnie, nie prowadzi do zadawalających rezultatów ani w prawie handlowym, ani w administracyjnym prawie gospodarczym. Wyraźne oddzielenie regulacji prywatnoprawnej od publicznoprawnej bliższe jest temu, co obserwujemy w prawie francuskim, gdzie odróżnia się *droit commerciale* od *droit des affaires*. W prawie niemieckim zaś ciągle mamy do czynienia z *Wirtschafts und Handels rechts*. Znajduje to odbicie w nazwach katedr zajmujących się prawem handlowym, także w Polsce, które określa się jako katedry prawa gospodarczego i handlowego, a nie po prostu katedrami prawa handlowego²¹. Proponowane wyraźne oddzielenie regulacji publicznoprawnej od prywatnoprawnej powoduje, gdy chodzi o prawo handlowe, rozważenie konieczności powrotu do nowego polskiego kodeksu handlowego, który zawierałby rzecz jasna również materię objętą aktualnie kodeksem spółek handlowych, a przynajmniej przygotowania ustawy, która stworzyłaby nowoczesną część ogólną prawa handlowego. W takiej ustawie, wykorzystując dorobek doktryny i orzecznictwa, należy przede wszystkim wprowadzić normatywne definicje przedsiębiorcy i czynności handlowych, a także uporządkować rejestrację przedsiębiorców poprzez wprowadzenie jednolitego rejestru dla wszystkich przedsiębiorców, w tym także przedsiębiorców jednoosobowych, będących osobami fizycznymi. Prace nad taką ustawą byłyby też dobrym zapleczem dla przygotowania nowoczesnego kodeksu handlowego. Wreszcie należy również uporządkować relacje pomiędzy umowami, a właściwie stosunkami handlowymi, i umiejętnie oddzielić je od umów, w których nie uczestniczą przedsiębiorcy. Zakres i metody administracyjnej kontroli państwa nad działalnością gospodarczą należy zaś pozostawić specjalistom od administracyjnego prawa gospodarczego. Oczywiście nie wyklucza to współpracy tych, którzy zajmują się prawem handlowym i administracyjnym prawem gospodarczym, a nawet powinno zobowiązywać ich do ścisłej współpracy w dążeniu do optymalnej regulacji stosunków gospodarczych.

²¹ Tak jest na przykład na Uniwersytecie Łódzkim i Uniwersytecie Wrocławskim.

Prawo cywilne jako narzędzie wykorzystywane przez administrację publiczną

1. Uwaga wprowadzająca

Od lat administracja wykonuje nałożone na nią zadania, korzystając nie tylko z form kwalifikowanych jako administracyjne, lecz także przy zastosowaniu instrumentów uznawanych za cywilnoprawne. Jest to podstawowa przyczyna i płaszczyzna spotkań administracji z prawem cywilnym, którego funkcją było początkowo regulowanie zachodzących horyzontalnie stosunków wymiany dóbr i usług między podmiotami realizującymi w tych procesach swoje własne, indywidulane interesy.

2. Administracyjne i cywilne formy działania – kryteria rozróżnienia

Za cywilnoprawne uznawane są te stosunki, dla których charakterystyczne ma być ukształtowanie z zastosowaniem metody regulacji zakładającej równorzędność i autonomiczność względem siebie zaangażowanych w nie podmiotów¹. Kryteria stosowane pomocniczo do wyodrębniania stosunków cywilnoprawnych akcentują, że mają one zwykle charakter majątkowy, a wynikające z nich spory rozstrzygają sądy powszechne. Za podstawową dla obrotu cywilnego uznaje się też zasadę autonomii woli podmiotów wchodzących w stosunki prawne właściwe tej gałęzi prawa, oznaczającą, że mogą je one nawiązywać i rozwiązywać według swojej woli i nadawać im oczekiwany przez siebie kształt².

* Dr hab., prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego, ORCID: [0000-0002-5439-475X](https://orcid.org/0000-0002-5439-475X).

¹ S. Grzybowski, *Stosunek cywilnoprawny*, [w:] W. Czachórski, S. Grzybowski (red.), *System prawa cywilnego*, t. I, część ogólna, Wrocław 1985, s. 177–188; Z. Banaszczyk, *Stosunek cywilnoprawny*, [w:] M. Safjan (red.), *System prawa prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2012, s. 937–938.

² Szerzej na ten temat: S. Grzybowski, *Zasada autonomii woli stron oraz idem, Czynność prawna i oświadczenie woli*, [w:] W. Czachórski, S. Grzybowski (red.), *op. cit.*, odpowiednio s. 51–54 oraz s. 475–478; R. Trzaskowski, *Właściwość (natura) zobowiązaniowego stosunku prawnego jako*

Przeciwstawiany cywilnemu stosunek administracyjnoprawny jest zwykle postrzegany jako relacja między nierównorzędnymi podmiotami, spośród których jeden jest zawsze organem administrującym, a drugi – obywatelem lub innym podmiotem administrowanym, którego sytuacja jest kształtowana przez korzystający z władztwa organ administrujący. Także ten stosunek prawny powstaje na podstawie prawa i jest mu podporządkowany³, a zakres władczych instrumentów, z których może korzystać organ administrujący wobec adresata jego działań, jest określony przez ustawodawcę. Przedmiot tak rozumianego stosunku administracyjnoprawnego musi mieścić się w zakresie zadań przypisanych administracji i podlegać regulacji w drodze nakazów czy zakazów administracyjnych⁴. Te stosunki prawne nawiązywane są na podstawie norm administracyjnoprawnych, adresowanych do podmiotów publicznych i nakładających na nie obowiązki realizowania ustalonych w nich kompetencji w sposób ściśle w tych normach określony i w interesie publicznym.

W płaszczyźnie podmiotowej stosunki cywilnoprawne i administracyjnoprawne różnią się nie tylko pozycją względem siebie zaangażowanych w nie jednostek i struktur organizacyjnych, ale także ich statusem. W stosunku administracyjnoprawnym mającym cechy opisane wyżej zawsze występuje organ administracji publicznej w ścisłym, ustrojowym znaczeniu lub organ (podmiot) realizujący pojedyncze, przypisane do jego zadań funkcje administracji publicznej, oraz ten podmiot, wobec którego prawa i obowiązki określone prawem materialnym zostaną władczo skonkretyzowane.

Z podmiotowości w stosunkach cywilnoprawnych, w tym także nawiązywanych na podstawie umów, korzystają wyposażone w zdolność prawną osoby fizyczne, osoby prawne (art. 33, 34 Kodeksu cywilnego, dalej jako k.c.) i jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 33¹ k.c. Struktury organizacyjne mające status organów administracji i uczestniczące w stosunkach administracyjnoprawnych nie mają zdolności prawnej w obrocie cywilnym. W stosunki kształtowane tą gałęzią prawa wkraczają zwykle, działając jako organy osób prawnych i jednostek organizacyjnych wyposażonych w tę zdolność (art. 38 k.c.).

ograniczenie zasady swobody kształtowania treści umowy, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2000, z. 2, s. 337 i n.; *idem*, *Granice swobody kształtowania treści i celu umów obligacyjnych. Art. 353¹ KC*, Kraków 2005, s. 31 i n.; P. Machnikowski, *Swoboda umów według art. 353 KC. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2005, s. 175–182.

³ Tak R. Hauser, *Stosunek administracyjnoprawny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 195.

⁴ R. Hauser, *op. cit.*, s. 196.

Istnieje wówczas konieczność zarachowania czynności podjętej przez takiego reprezentanta na konto osoby prawnej, przy której ustrojowo i organizacyjnie został ulokowany⁵.

3. Sytuacje, w których administracja korzysta z instytucji prywatnoprawnych

Spotkania administracji z prawem cywilnym mają miejsce tym częściej, im chętniej ustawodawca odwołuje się do umowy jako formy działania, którą organ administracji powinien zastosować w celu zrealizowania konkretnego zadania⁶. Analiza obowiązujących rozwiązań normatywnych prowadzi do wniosku, że ustawodawca czyni to w sytuacjach, które można w pewien sposób usystematyzować. Po pierwsze ma to miejsce wtedy, gdy administracja gospodaruje powierzonym jej mieniem⁷ oraz organizuje świadczenie usług publicznych przez włączanie w tę aktywność podmiotów spoza jej struktur,

⁵ Szerzej M. Pazdan, *Podmioty stosunków cywilnoprawnych – zagadnienia ogólne*, [w:] M. Safjan (red.), *op. cit.*, s. 1019 i n.

⁶ Zob. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 69–76 i s. 120–130; W. Chróścielewski, *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej (w świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90-tych)*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 6, s. 57 i n.; J. Boć, *Działalność konsensualna (dwustronna i wielostronna)*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 234–278; D. Kijowski, *Ucieczka administracji publicznej w sferę prawa cywilnego*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009, s. 116 i n.

⁷ Zob. m.in. ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 125; ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344). Publicznoprawny status właściciela ma znaczenie w stosunkach regulowanych prawem rzeczowym. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił (por. wyroki z dnia 10 marca 2015 r., K 29/13, OTK A 2015, nr 3, poz. 28 i z dnia 18 października 2016 r., P 123/1, OTK A 2016, poz. 80), że Konstytucja nie przewiduje wprowadzie podmiotowej stratyfikacji własności ani preferencyjnego traktowania własności publicznej w stosunku do własności prywatnej, ale charakter własności publicznej jest odmienny od własności należącej do podmiotów konstytucyjnych wolności i praw. Odmienność wyraża się przede wszystkim w celu, któremu własność służy, oraz w zakresie zdolności właściciela do dysponowania przedmiotem własności. Przedmiot własności publicznej oraz przynoszone dzięki niemu pożytki przeznaczone mogą być tylko na realizację celów publicznych, służąc zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty państwowej. Z uwagi na charakter podmiotu (co ma znaczenie wtórne) oraz funkcje własności publicznej TK dopuszcza poddanie jej specjalnemu reżimowi prawnemu lub zapewnienie jej szczególnej ochrony (zob. np. wyroki TK z dnia 11 lipca 2012 r., OTK A 2012, nr 7, poz. 78, z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 97, z dnia 21 października 2008 r., P 2/98, OTK A 2008, nr 8, poz. 139).

a po drugie wtedy, gdy w tych formach sama bezpośrednio realizuje zadania na rzecz beneficjentów świadczeń⁸.

Drugi z wymienionych rodzajów umów zawieranych przez administrację zastępuje podejmowanie przez jej organy działań w formie aktu administracyjnego, przez wydanie którego uregulowana zostałaby sytuacja prawna beneficjenta świadczeń. Sięgnięcie po umowę w miejsce decyzji i ustalenie w tej formie relacji między zabiegającym o świadczenie a podmiotem administrującym, który ma je spełniać, nieco uelastycznia relacje między stronami takiego stosunku, lecz daleko w tych przypadkach do takiej swobody w ukształtowaniu ich sytuacji prawnej, z jakiej korzystają strony stosunków cywilnych, w których nie uczestniczą podmioty administrujące. Podmiot administrujący nie wybiera swobodnie kontrahenta, lecz zawiera umowy z tymi osobami, które spełniają kryteria określone przez ustawodawcę, czasem doprecyzowane w prawie miejscowym. Nie nadaje on też umowie dowolnie wynegocjowanej z kontrahentem treści. Ustawodawca ogranicza bowiem swobodę stron takich umów przez szczegółowe określenie rodzaju postanowień, które powinny objąć umowę, oraz przez wyznaczenie granic ich swobody przy ustalaniu szczegółowych zobowiązań. Ich naruszenie rodzi takie sankcje, jakie prawo cywilne wiąże z naruszeniem zobowiązań umownych, a spory o zasadność ich zastosowania zostają poddane orzecznictwu sądów powszechnych, a w konsekwencji także egzekucji sądowej, gdyby wydane w sprawie orzeczenie zasądzało świadczenie nadające się do egzekucji.

Coraz liczniejsze są w systemie prawnym podstawy do zawierania przez podmioty administrujące umów, których przedmiotem jest uzgodnienie zasad świadczenia rozmaitych usług publicznych na rzecz ich beneficjentów nie tylko przez różne umawiające się podmioty administrujące, lecz przede wszystkim przez zawierających z nimi umowy innych uczestników obrotu gospodarczego, także działających na rynku w celu osiągnięcia zysku⁹. Przemiany społeczno-gospodarcze prowadzą do systematycznego wzrostu oczekiwań społecznych

⁸ Szerzej M. Romańska, *Umowa jako forma działania administracji stosowana w celu zaspokojenia potrzeb socjalnych*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Wsparcie potrzebujących wyzwaniem dla samorządu terytorialnego*, Warszawa 2024 [w druku].

⁹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571); ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901); ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 475); ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 437); ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1637); ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605); ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1287), dalej jako u.e.s.

nie tylko co do rodzaju usług publicznych, które udostępniane będą uczestnikom wspólnoty państwowej i samorządowej, ale i jakości tych usług, standardu, z zachowaniem którego będą spełniane. Otwarcie się podmiotów administrujących i tych, które zabiegają o możliwość współpracy z nimi, na cywilne formy zorganizowania tej współpracy jest zarazem w jakimś stopniu otwarciem na prawa rynku, a te sprzyjają podnoszeniu jakości świadczeń spełnianych na podstawie umów.

Działalność organizatorska administracji podejmowana w celu przygotowania warunków do zaspokojenia rozmaitych potrzeb podmiotów przez nią administrowanych nie ogranicza się już zatem do stworzenia w jej strukturach odpowiedniego zaplecza rzeczowego i osobowego, zdolnego do świadczenia usług użyteczności publicznej, lecz coraz częściej zmierza do poszukiwania takich podmiotów, które są w stanie w optymalny sposób świadczyć te usługi na rzecz ich bezpośrednich odbiorców. W systemie prawnym przybiera podstaw do zawierania przez administrację umów o różnego rodzaju świadczenia na rzecz osób trzecich (art. 391 k.c.). O ile jakiś czas temu taki charakter miały przede wszystkim umowy, na mocy których dysponent środków publicznych przeznaczonych na ten cel zamawiał świadczenia zdrowotne¹⁰, o tyle obecnie istnieją podstawy do zawierania przez podmioty administrujące umów, na podstawie których przygotowane do tego podmioty np. organizują transport zbiorowy, świadczą usługi edukacyjne, ale też udzielają potrzebującym pewnych świadczeń z zakresu pomocy społecznej i promocji zatrudnienia¹¹. Różne są jednak drogi do wyłonienia kandydata do zawarcia z nim umowy, na podstawie której będzie on spełniał na rzecz beneficjentów świadczenia użyteczności publicznej. Dochodzi do tego zwykle w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, którego konkursowy charakter i transparentność mają zagwarantować wyłonienie kontrahenta spełniającego w najwyższym stopniu oczekiwania podmiotu administrującego. Zdarza się jednak, że ustawodawca przewiduje weryfikację kwalifikacji takiego podmiotu w postępowaniu administracyjnym, kończącym się decyzją potwierdzającą pewne cechy podmiotu mającego wchodzić w relacje prawne z podmiotem administrującym w związku z wykonywaniem zadań użyteczności publicznej¹².

¹⁰ O ukształtowaniu się tego typu umowy i jej cechach zob. K. Pałka, *Umowy o zamówienie świadczeń zdrowotnych*, [w:] D. Bach-Golecka, R. Stankiewicz (red.), *Organizacja systemu ochrony zdrowia*, Warszawa 2020, s. 629–656.

¹¹ Zob. M. Romańska, *op. cit.*

¹² Decyzję o przyznaniu pewnemu podmiotowi statusu przedsiębiorstwa społecznego na wniosek podmiotu ekonomii społecznej lub jednostki, która go tworzy, wydaje wojewoda (art. 12 u.e.s.).

Osobnym problemem jest, że w ramach „natury zobowiązania” ograniczającej w świetle art. 353¹ k.c. swobodę stron w ukształtowaniu jego treści, ale też koniecznej do uwzględnienia w procesie wykładni umowy i przy ocenie sposobu jej wykonywania przez strony¹³, konieczne jest uwzględnienie, że podmiot, któremu powierzone zostało spełnienie pewnych świadczeń użyteczności publicznej, działa na rzecz bezpośredniego beneficjenta tych świadczeń, lecz nie tylko w celu zaspokojenia jego indywidualnego interesu, a także w interesie publicznym.

Osobno wymienić trzeba sytuacje, w których ustawodawca upoważnia administrację do stosowania pewnych pojedynczych instytucji¹⁴ lub instrumentów mających konstrukcję cywilnoprawną, nie zawsze jednak precyzując sposób, w jaki powinny być użyte, co rodzi swoiste problemy w związku z ich stosowaniem¹⁵.

4. Podsumowanie

Coraz liczniejsze przykłady „spotkań” administracji z prawem cywilnym dowodzą, że prawo cywilne jest dla administracji użytecznym narzędziem realizacji zadań. Korzystanie przez administrację z instytucji cywilnoprawnych prowadzi w nawiązywanych przez nią stosunkach prawnych do pewnych odstępstw od ich modelu.

¹³ Szerzej R. Trzaskowski, *Właściwość (natura)...*, s. 337 i n.; *idem*, *Granice swobody...*, s. 31 i n.; P. Machnikowski, *op. cit.*, s. 175–182. „Nakaz respektowania podstawowych cech obligacyjnego stosunku prawnego” może być rozumiany szeroko albo wąsko jako „nakaz respektowania przez strony tych elementów określonego stosunku obligacyjnego, których pominięcie lub modyfikacja prowadzić by musiały do zniekształcenia zakładanego modelu więzi prawnej związanej z danym typem stosunku”.

¹⁴ Przykładowo – hipoteka przymusowa, której wykorzystanie w celu zabezpieczenia zobowiązań podatkowych i innych publicznoprawnych nie budzi wątpliwości. Takie wątpliwości zgłaszane są jednak w odniesieniu do poglądu dopuszczającego ochronę wierzycieli publicznoprawnych skargą pauliańską – zob. A. Nita, W. Morawski, *Wykorzystywanie skargi pauliańskiej do zabezpieczenia wykonania zobowiązania podatkowego – zagadnienia dyskusyjne*, „Przegląd Sądowy” 2016, nr 6, s. 15 i n.

¹⁵ Zob. art. 108 § 1 k.p.a. i art. 35a Prawa budowlanego (dalej jako pr. bud.) przewidujące możliwość zażądania od strony zabezpieczenia w związku ze stworzeniem jej warunków do wykonania decyzji nieostatecznej lub wprawdzie ostatecznej, lecz zaskarżonej do sądu, jednak bez określenia, jak długo zabezpieczenie ma pozostawać w dyspozycji organu, który je zastosował, i jakie mają być jego losy, a mianowicie kto, kiedy i na jakiej podstawie ma je przeznaczyć na zaspokojenie roszczeń odszkodowawczych. Niewiele w tym zakresie wyjaśnienia odesłanie w art. 35a ust. 4 pr. bud. do odpowiedniego stosowania do kaucji przepisów kodeksu postępowania cywilnego o zabezpieczeniu roszczeń.

Sprzedaż napojów alkoholowych w budynku mieszkalnym wielorodzinnym

1. Wstęp

Sprzedaż napojów alkoholowych podlega reglamentacji administracyjno-prawnej, a regulacje normatywne w tym zakresie ujęto w przepisach ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹. Unormowania przedmiotowej ustawy odnoszą się do materii mającej – w ocenie polskiego ustawodawcy – znaczenie szczególne nie tylko dla poszczególnych obywateli, ale także państwa jako całości. Zawarto w nich – uznając życie obywateli w trzeźwości za niezbędny warunek moralnego i materialnego dobra narodu² – zobowiązanie organów administracji publicznej do podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy³. Wskazano także, że organy administracji publicznej są zobligowane popierać tworzenie i rozwój organizacji społecznych, których celem jest krzewienie trzeźwości i abstynencji, oddziaływanie na osoby nadużywające alkoholu oraz udzielanie pomocy ich rodzinom, a nadto powinny zapewniać warunki sprzyjające działaniom tych organizacji⁴, jak również współdziałać z kościołami oraz związkami wyznaniowymi w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi⁵.

Zadania w zakresie wskazanym powyżej organy powinny realizować poprzez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej⁶, w tym także ogranicza-

* Dr hab., prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego, ORCID: [0000-0002-6406-8851](https://orcid.org/0000-0002-6406-8851).

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 2151 ze zm. (dalej jako u.w.t.p.a.).

² Zob. preambuła do u.w.t.p.a.

³ Zob. art. 1 ust. 1 u.w.t.p.a.

⁴ Zob. art. 1 ust. 2 u.w.t.p.a.

⁵ Zob. art. 1 ust. 3 u.w.t.p.a.

⁶ Zob. art. 2 ust. 1 u.w.t.p.a.

nie dostępności alkoholu, co wiąże się m.in. z wydaniem aktu prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy, jakim jest uchwała rady gminy w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, a także możliwością wprowadzenia ograniczeń w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży⁷. Ingerencja organów lokalnych w tym zakresie ma na celu wprowadzenie gminnego porządku normatywnego regulującego zasady lokalizacji punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, który obowiązuje wspólnie z ustawowym porządkiem normatywnym. W przepisach ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi zawarto bowiem regulacje wskazujące miejsca, w których sprzedaż napojów alkoholowych jest niedopuszczalna, a także przesłanki warunkujące możliwość wydania zezwolenia na sprzedaż tych napojów. Zgodnie z nimi sprzedaż napojów alkoholowych w budynku mieszkalnym wielorodzinnym – przy zastrzeżeniu spełnienia pozostałych przesłanek wydania zezwolenia w tym zakresie – jest możliwa wyłącznie w przypadku wyrażenia zgody na lokalizację punktu sprzedaży przez właściciela, użytkownika, zarządcę lub administratora budynku.

Jako uzasadnione jawi się zatem poddanie analizie regulacji normatywnych w tym zakresie, aby odpowiedzieć na pytanie, kto może udzielić zgody na sprzedaż napojów alkoholowych w budynku mieszkalnym wielorodzinnym, a także jaką formę oraz treść powinna ona przyjąć. W tym celu konieczne jest w szczególności wskazanie sposobu lokalizacji punktów sprzedaży napojów alkoholowych, zdefiniowanie pojęcia budynku mieszkalnego wielorodzinnego, a także wskazanie okoliczności determinujących skuteczność zgody wyrażonej w tym zakresie.

2. Lokalizacja punktów sprzedaży napojów alkoholowych

Sprzedaż napojów alkoholowych może być prowadzona wyłącznie w miejscach odpowiadających wymaganiom określonym w regulacjach normatywnych. Zaznaczenia wymaga przy tym, że ustawodawca – wskazując miejsca, w których sprzedaż napojów alkoholowych jest zabroniona, jak np. placówki oświatowo-wychowawcze czy zakłady pracy – wprowadził ustawowe ograniczenia w zakresie lokalizacji punktów sprzedaży napojów alkoholowych⁸. Nad-

⁷ Zob. art. 12 u.w.t.p.a.

⁸ Zob. art. 14 ust. 1 i n. u.w.t.p.a.

to – stanowiąc delegację ustawową w tym zakresie – upoważnił radę gminy do rozszerzenia tego ograniczenia na inne miejsca, obiekty lub obszary⁹. Jednocześnie podkreślić trzeba, że detaliczna sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia zarówno w miejscu sprzedaży, jak i poza tym miejscem – co do zasady – wymaga zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży, o którym mowa w art. 18 u.w.t.p.a.¹⁰

Zezwolenie na detaliczny obrót napojami alkoholowymi – jak wskazuje się w literaturze – stanowi fundamentalną instytucję ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, gdyż od sposobu publicznoprawnego uregulowania przesłanek otrzymania przedmiotowego zezwolenia zależy realny zakres możliwości zakupu, a w konsekwencji spożycia napojów alkoholowych, czyli urealnienie aksjologii ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zaznacza się przy tym, że z istoty zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wynika, że uchyla ono powszechnie obowiązujący zakaz sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży. Podnosi się zatem, że ustawodawca jest zobligowany uregulować wskazaną materię w taki sposób, aby możliwe było pogodzenie aksjologii wskazanej ustawy, wolności człowieka i obywatela z faktyczną wolnością do spożywania napojów alkoholowych oraz – znajdującej oparcie w Konstytucji RP – swobody działalności gospodarczej¹¹.

Zgodnie z obowiązującą regulacją normatywną zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych wydawane jest na wniosek przedsiębiorcy¹², w którym należy wskazać – mając na uwadze okoliczność spożywania napojów alkoholowych w miejscu sprzedaży albo poza tym miejscem, a także typ sprzedawanych trunków – rodzaj zezwolenia. Zauważyć należy przy tym, że ustawodawca

⁹ Zob. art. 14 ust. 6 u.w.t.p.a.

¹⁰ Ustawodawca wprowadza jednak wyjątki w tym zakresie, stanowiąc np. możliwość sprzedaży napojów alkoholowych w oparciu o jednorazowe zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych czy zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych na imprezach zamkniętych.

¹¹ Zob. I. Niżnik-Dobosz, [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, Lex/el. 2022, art. 18.

¹² Zaznaczyć przy tym należy, że – zgodnie z regulacją art. 18⁶ u.w.t.p.a. – do działalności drobnego producenta wina z upraw własnych w rozumieniu art. 2 pkt 24 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o wyrobach winiarskich, będących rolnikami wyrabiającymi mniej niż 100 hektolitrow wina w roku winiarskim wyłącznie z winogron pochodzących z własnych upraw winorośli, w zakresie sprzedaży wyprodukowanych przez siebie win przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży stosuje się odpowiednio przepisy niniejszego rozdziału o działalności przedsiębiorcy.

– z uwagi na kryterium miejsca spożycia napoju – dzieli zezwolenia na detaliczny obrót napojami alkoholowymi na: zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży oraz zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży¹³. Podkreślenia wymaga także, iż niedopuszczalne jest wymienne stosowanie tych zezwoleń, a w związku z tym wnioskodawca może być zobligowany do uzyskania – w zależności od rodzaju prowadzonej działalności – więcej niż jednego z nich¹⁴. Równolegle do wskazanego powyżej podziału zezwoleń na detaliczny obrót napojami alkoholowymi ustawodawca wprowadził kolejny, opierający się na kryterium rodzaju sprzedawanych trunków. Na jego podstawie zezwolenia na detaliczny obrót napojami alkoholowymi dzielą się na: zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo, zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa), zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych powyżej 18% zawartości alkoholu. Ustawodawca zaznaczył przy tym, że każde z tych zezwoleń powinno zostać wydane oddzielnie¹⁵.

Każde ze wskazanych powyżej rodzajów zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wydawane jest przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) właściwego ze względu na lokalizację punktu sprzedaży alkoholu¹⁶, przy czym pozytywne rozstrzygnięcie w tym zakresie determinowane jest spełnieniem przesłanek ustawowych. Jak bowiem wskazał ustawodawca, przedsiębiorca ubiegający się o wydanie wskazanego zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych winien legitymować się: dokumentem potwierdzającym jego tytuł prawny do lokalu stanowiącego punkt sprzedaży napojów alkoholowych¹⁷; decyzją właściwego państwowego inspektora sanitarnego o zatwierdzeniu zakładu, o której mowa w art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bez-

¹³ Zob. art. 18 ust. 1 u.w.t.p.a.

¹⁴ Por. I. Niżnik-Dobosz, *op. cit.*, art. 18.

¹⁵ Zob. art. 18 ust. 3 u.w.t.p.a.

¹⁶ Zob. art. 18 ust. 1 i 2 u.w.t.p.a.

¹⁷ Zob. art. 18 ust. 6 pkt 2 u.w.t.p.a. Zaznaczenia wymaga przy tym, że – jak wskazuje się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym – organ wydający przedmiotowe zezwolenie jest zobligowany – w oparciu o przepisy prawa cywilnego oraz zebrany w sprawie materiał dowodowy – rozstrzygnąć, czy wnioskodawca legitymuje się tytułem prawnym do lokalu stanowiącego punkt sprzedaży napojów alkoholowych, a w przypadku ewentualnego sporu (np. pomiędzy współwłaścicielami lokalu) odwołać się do rozstrzygnięcia tego sporu we właściwym trybie sądowym na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (zob. wyrok NSA z dnia 15 września 2011 r., II GSK 854/10, ONSAiWSA 2012, nr 4, poz. 71; zob. też: wyrok NSA z dnia 15 września 2011 r., II GSK 853/10, Lex nr 966219; wyrok NSA z dnia 21 lipca 2010 r., II GSK 371/09, Lex nr 694417).

pieczeństwie żywności i żywienia¹⁸, a – w przypadku zlokalizowania punktu sprzedaży w budynku mieszkalnym wielorodzinnym – nadto zgodą właściciela, użytkownika, zarządcy lub administratora budynku¹⁹.

3. Definicja budynku mieszkalnego wielorodzinnego

Możliwość wydania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w punkcie zlokalizowanym w budynku mieszkalnym wielorodzinnym determinowana jest – jak zasygnalizowano to powyżej – przesłanką wskazaną w art. 18 ust. 6 pkt 3 u.w.t.p.a.

W pierwszej kolejności zauważenia wymaga, że pojęcie budynku mieszkalnego wielorodzinnego nie zostało zdefiniowane w przepisach u.w.t.p.a., a w związku z tym – jak wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych – powinno być ustalane z uwzględnieniem języka potocznego. Podkreśla się przy tym, że treść przedmiotowego pojęcia musi być powiązana ze znaczeniami, jakie dla niego można wywieść w ramach wykładni systemowej. Mając zaś na uwadze, że w § 3 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie²⁰, wprowadzono podział dychotomiczny budynków mieszkalnych na budynki mieszkalne wielorodzinne oraz budynki mieszkalne jednorodzinne, a pojęcie „budynek mieszkalny wielorodzinny” nie zostało zdefiniowane w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane²¹, to jego zakres pojęciowy powinien być nakreślony przez odwołanie się do definicji legalnej budynku mieszkalnego jednorodzinnego. Stosowanie takiego zabiegu interpretacyjnego jest – jak wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych – podstawą wykładni prawa w odniesieniu do pojęć, które nie zostały

¹⁸ Zob. art. 18 ust. 6 pkt 4 u.w.t.p.a. Na ten temat decyzji o zatwierdzeniu lub warunkowym zatwierdzeniu zakładu zob. F. Opoka, [w:] A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 65.

¹⁹ Zaznaczenia wymaga przy tym, że szczególną regulację ustawodawca ustanowił w odniesieniu do miejsc znajdujących się pod zarządem wojskowym lub jednostek organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych, położonych poza obiektami zajmowanymi przez organy wojskowe i spraw wewnętrznych, jak również poza rejonem obiektów koszarowych i zakwaterowania przejściowego jednostek wojskowych. Zgodnie z regulacją art. 18 ust. 4 u.w.t.p.a. sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych w takich miejscach mogą być prowadzone jedynie za zezwoleniem na sprzedaż napojów alkoholowych, a nadto za zgodą organów wojskowych określonych przez Ministra Obrony Narodowej lub resortu spraw wewnętrznych określonych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

²⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 1225.

²¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 682 ze zm. (dalej jako pr. bud.).

zdefiniowane na gruncie konkretnej ustawy. Podnosi się przy tym, iż jest to nie tylko dopuszczalne, ale konieczne z uwagi na ogólną dyrektywę wykładni systemowej, zgodnie z którą w przypadku, gdy nie jest jasne znaczenie wyrażenia prawnego, należy przypisać mu znaczenie wynikające z tekstu prawnego wchodzącego w skład systemu prawa²².

Mając na uwadze powyższe, wskazać należy, że – zgodnie z regulacją ujętą w art. 3 pkt 2a pr. bud. – pod pojęciem budynku mieszkalnego jednorodzinnego należy rozumieć budynek wolnostojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielanie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. Pojęcie budynku mieszkalnego wielorodzinnego wskazanego w 18 ust. 6 pkt 3 u.w.t.p.a. powinno być zatem – co znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych – nakreślone systemowym znaczeniem definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, co w konsekwencji tworzy definicję legalną negatywną budynku mieszkalnego wielorodzinnego. Zgodnie z nią budynkiem mieszkalnym wielorodzinnym jest każdy budynek mieszkalny niebędący budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym²³.

Powyższe oznacza, że każdy budynek, którego zasadniczą funkcją jest funkcja mieszkalna, niebędący jednocześnie budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym, jest budynkiem mieszkalnym wielorodzinnym, a w związku z tym podlega regulacji wskazanej w art. 18 ust. 6 pkt 3 u.w.t.p.a.

4. Zgoda na zlokalizowanie punktu sprzedaży napojów alkoholowych w budynku mieszkalnym wielorodzinnym

Z regulacji ujętej w art. 18 ust. 6 pkt 3 u.w.t.p.a. wynika uzależnienie możliwości wydania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w punkcie zlokalizowanym w budynku mieszkalnym wielorodzinnym od zgody właściciela, użytkownika, zarządcy lub administratora budynku. Zasadniczo zgoda taka – w zależności od stanu prawnego budynku mieszkalnego wielorodzinnego i sposobu wykonywania w nim zarządu – powinna być udzielona albo przez wszystkich współwłaścicieli, albo w drodze uchwały podjętej przez ich więk-

²² Zob. wyrok NSA z dnia 29 marca 2023 r., II GSK 1246/19, Lex nr 3557426.

²³ Zob. wyrok NSA z dnia 29 marca 2023 r., II GSK 1246/19, Lex nr 3557426. Por. też wyrok NSA z dnia 29 marca 2023 r., II GSK 1248/19, Lex nr 3650877.

szość. Oznacza to, że – w przypadku punktu sprzedaży napojów alkoholowych zlokalizowanego w budynku mieszkalnym wielorodzinnym – ustawodawca zrównał wymóg w postaci zgody, o której mowa w art. 18 ust. 6 pkt 3 u.w.t.p.a., z pozostałymi przesłankami determinującymi wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, jak wykazanie tytułu prawnego do lokalu stanowiącego punkt sprzedaży oraz decyzja państwowego inspektora sanitarnego o zatwierdzeniu zakładu. Jest to zatem – jak wskazuje się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym – istotny wymóg, którego znaczenie powiązane jest z ochroną właścicieli i użytkowników budynku przed negatywnymi konsekwencjami sprzedaży napojów alkoholowych w budynku mieszkalnym wielorodzinnym²⁴. Podkreślenia wymaga przy tym, że przywołany przepis wskazuje wprost podmioty uprawnione do wyrażenia zgody na sprzedaż napojów alkoholowych, przy czym stanowią one katalog zamknięty²⁵. Wykluczone jest zatem, aby skuteczna była zgoda na sprzedaż napojów alkoholowych w budynku mieszkalnym wielorodzinnym wyrażona przez podmiot spoza kręgu wymienionego w art. 18 ust. 6 pkt 3 u.w.t.p.a. Oznacza to, że np. zarząd wspólnoty nie jest uprawniony do wyrażenia takiej zgody, a stosowną uchwałę w tym zakresie powinna podjąć wspólnota mieszkaniowa budynku, w którym planowane jest utworzenie lub kontynuowanie takiej działalności handlowej²⁶.

Z powyższego wynika, że obowiązek złożenia, wraz z wnioskiem o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w punkcie zlokalizowanym w budynku mieszkalnym wielorodzinnym, zgody właściciela, użytkownika, zarządcy lub administratora budynku nie może być traktowany wyłącznie jako wymóg formalny. Stanowi on bowiem odbicie materialnoprawnej przesłanki posiadania zgody na sprzedaż napojów alkoholowych w danym budynku przez uprawnione podmioty. Obowiązkiem organu właściwego w sprawie jest zatem ustalenie, czy dołączona do wniosku zgoda pochodzi od podmiotu uprawnionego do jej wyrażenia. Wiąże się to z oznaczeniem statusu prawnego przedmiotowego budynku mieszkalnego wielorodzinnego i ewentualnie również sposobu wykonywania zarządu nieruchomością, gdyż on determinuje spełnienie przesłanki odnoszącej się do zgody na sprzedaż alkoholu w budynku mieszkalnym, a nie jest ona spełniona w przypadku wyrażenia jej przez podmiot nieuprawniony w tym zakresie²⁷.

²⁴ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 kwietnia 2019 r., III SA/Gd 147/19, Lex nr 2705598.

²⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2009 r., II GSK 1060/08, Lex nr 563496. Por. też wyrok NSA z dnia 4 września 2014 r., II GSK 1293/13, Lex nr 1572649.

²⁶ Zob. wyrok SA w Szczecinie z dnia 30 grudnia 2021 r., I ACa 454/21, Lex nr 3290362.

²⁷ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 kwietnia 2019 r., III SA/Gd 145/19, Lex nr 2705713. Por. też: wyrok WSA w Kielcach z dnia 16 listopada 2022 r., II SA/Ke 452/22, Lex nr 3447588; wyrok WSA w Kielcach z dnia 16 listopada 2022 r., II SA/Ke 450/22, Lex nr 3441730.

Funkcja art. 18 ust. 6 pkt 3 u.w.t.p.a. określana jest jako ochronna nie tylko wobec właściciela budynku, za którego należy uznać również poszczególnych współwłaścicieli, ale także użytkowników poszczególnych lokali przed negatywnymi konsekwencjami sprzedaży napojów alkoholowych w budynku mieszkalnym wielorodzinnym. Potencjalne ryzyko związane z tymi konsekwencjami musi być bowiem – jak wskazuje się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym – skonfrontowane z prawnie chronionym dobrem, jakim jest mir domowy²⁸. Uzasadniony jest zatem wniosek, że wspólny interes współwłaścicieli budynku mieszkalnego wielorodzinnego może określać prawa każdego z nich, nawet poprzez ich pewne ograniczenie. Zaznaczyć należy przy tym, że wspólnotę mieszkaniową stanowi grupa podmiotów, które w jej ramach muszą funkcjonować w sposób racjonalny oraz uwzględniający, a jednocześnie nienaruszający w sposób nieuprawniony wzajemnych interesów, praw i obowiązków. Oznacza to, iż wspólnota powinna funkcjonować jako całość, a uzasadnione interesy większości członków wspólnoty muszą pozostać nadrzędne w stosunku do interesów, praw i obowiązków pojedynczych jej członków. W związku z powyższym – jak wskazuje się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym – prawo członka wspólnoty do korzystania z lokalu musi ustępować interesowi i prawom pozostałych członków wspólnoty, gdy tego wymagają zasady współżycia społecznego, które pozwalają na ograniczenie korzystania z prawa własności rzeczy. Jako niedopuszczalne jawi się bowiem uznanie za absolutne i niepodlegające żadnym ograniczeniom prawo korzystania z nieruchomości przez konkretny podmiot w sytuacji konfliktu z prawami innych podmiotów do korzystania z ich rzeczy²⁹.

Zaznaczenia wymaga przy tym, że obowiązek uzyskania zgody właściciela budynku wielorodzinnego, o której mowa w art. 18 ust. 6 pkt 3 u.w.t.p.a., wiąże się – co do zasady – z koniecznością albo uzyskania zgody wszystkich współwłaścicieli budynku³⁰, albo podjęcia uchwały wspólnoty mieszkaniowej większością głosów. Czynność prawna, jaką jest zgoda, o której mowa w art. 18 ust. 6 pkt 3 u.w.t.p.a., nie może być zatem uznana za czynność zwykłego zarządu niewymagającą zgody – odpowiednio – wszystkich współwłaścicieli albo ich większości, choćby z powodu negatywnych konsekwencji wynikających ze sprzedaży napojów alkoholowych. Może także prowadzić do zmiany warunków użytkowych budynku oraz wpływać na dotychczasowy sposób korzystania

²⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 15 września 2011 r., II GSK 854/10, ONSAiWSA 2012, nr 4, poz. 71.

²⁹ Zob. wyrok SA w Gdańsku z dnia 20 grudnia 2018 r., I ACa 353/18, Lex nr 2688746; wyrok SA w Gdańsku z dnia 8 października 2015 r., I ACa 361/15, KSAG 2016/3/117-128.

³⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 15 września 2011 r., II GSK 854/10, ONSAiWSA 2012, nr 4, poz. 71.

ze zlokalizowanych w nim lokali³¹. Wyrażenie takiej zgody – jak wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych – zalicza się więc do czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu³². Dopuszczalne jest jednak zastąpienie zgody właścicieli postanowieniem sądu zezwalającym na wyrażenie zgody, przy czym musi ono posiadać walor prawomocności³³.

5. Sposób wyrażenia zgody na zlokalizowanie punktu sprzedaży napojów alkoholowych w budynku mieszkalnym wielorodzinnym

Zgoda na zlokalizowanie punktu sprzedaży napojów alkoholowych w budynku mieszkalnym wielorodzinnym, o której mowa w art. 18 ust. 6 pkt 3 u.w.t.p.a., może zostać wyrażona przez konkretnie oznaczone podmioty, co – jak wskazano już powyżej – oznacza, iż rozszerzająca interpretacja katalogu tych podmiotów jest niedopuszczalna³⁴. Zaznaczenia wymaga przy tym, że przedmiotowa zgoda powinna być wprowadzie wyrażona przed złożeniem wniosku o zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych, ale niedopuszczalne jest wydanie zezwolenia w oparciu o zgodę udzieloną przez podmiot, który był legitymowany w tym zakresie w chwili jej udzielania, ale statusu takiego nie posiada już w chwili podejmowania rozstrzygnięcia w sprawie. Organ właściwy w przedmiocie wydania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych orzeka bowiem według – aktualnego w chwili podejmowania decyzji – stanu prawnego i faktycznego³⁵.

³¹ Zob. wyrok NSA z dnia 15 września 2011 r., II GSK 854/10, ONSAiWSA 2012/4/71. Por. też: wyrok SA w Szczecinie z dnia 30 grudnia 2021 r., I ACa 454/21, Lex nr 3290362; wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 października 2021 r., III SA/Łd 543/21, Lex nr 3246196. Zaznaczyć trzeba jednak, że w sądownictwie administracyjnym prezentowany jest również pogląd, zgodnie z którym czynność polegająca na wyrażeniu zgody na sprzedaż napojów alkoholowych, o której mowa w art. 18 ust. 6 pkt 3 u.w.t.p.a., nie zawsze wpisuje się w zakres czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu nieruchomością, a wyłącznie wówczas, gdy prowadzi do zmiany dotychczasowego sposobu użytkowania tej nieruchomości (tak wyrok NSA z dnia 31 października 2019 r., II GSK 2819/17, Lex nr 2778626).

³² Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 marca 2013 r., II SA/Po 974/12, Lex nr 1320841. Por. też wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 września 2012 r., III SA/Wr 183/12, Lex nr 1222438.

³³ Zob.: wyrok WSA w Kielcach z dnia 16 listopada 2022 r., II SA/Ke 452/22, Lex nr 3447588; wyrok WSA w Kielcach z dnia 16 listopada 2022 r., II SA/Ke 450/22, Lex nr 3441730;

³⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2009 r., II GSK 1059/08, Lex nr 563495.

³⁵ Tak A. Ostapski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 3 grudnia 2013 r., II GSK 1315/12*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 4, s. 88. Zob. też wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2007 r., II GSK 274/06, Lex nr 287959.

Jednocześnie podnieść należy, że brak zgody niektórych ze współwłaścicieli co do prowadzenia przez jednego z nich sprzedaży napojów alkoholowych w obrębie nieruchomości stanowiącej przedmiot współwłasności – jak wskazuje się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym – ma znaczenie prawne. Każdy ze współwłaścicieli jest bowiem uprawniony do współposiadania rzeczy wspólnej oraz do korzystania z niej w takim zakresie, jaki daje się pogodzić ze współposiadaniem i korzystaniem z rzeczy przez pozostałych współwłaścicieli. Ewentualne spory między współwłaścicielami dotyczące sposobu korzystania z rzeczy wspólnej podlegają zaś rozpoznaniu przez sądy powszechne³⁶.

Weryfikowanie okoliczności ustalenia skuteczności udzielonej zgody sprowadza się jednak nie tylko do zweryfikowania, czy została ona udzielona i pochodzi od podmiotu legitymowanego w tym zakresie, ale również wyraża się w przeprowadzeniu ustaleń dotyczących tego, czy zgodę złożono w formie pisemnej oraz czy ma charakter bezwarunkowy³⁷. Pewne jest zatem, że zgoda na zlokalizowanie punktu sprzedaży napojów alkoholowych w budynku mieszkalnym wielorodzinnym nie może być dorozumiana, lecz wyrażona w sposób niebudzący wątpliwości co do woli podmiotu jej udzielającego³⁸. Nadto zgoda powinna być aktualna i adresowana wyłącznie do podmiotu, który będzie prowadził sprzedaż napojów alkoholowych w konkretnym lokalu. Oznacza to, że zgoda wyrażona *in blanco* i bezterminowo narusza – jak wskazuje się w orzecznictwie – te zasady. Wyrażenie zgody na sprzedaż w budynku mieszkalnym wielorodzinnym napojów alkoholowych w celu uzyskania zezwolenia na jego sprzedaż powinno bowiem następować indywidualnie dla każdego lokalu użytkowanego. W jej treści uzasadnione jest wskazanie nie tylko podmiotów, na rzecz których udzielana jest przedmiotowa zgoda, ale również rodzajów napojów alkoholowych podlegających sprzedaży i godzin prowadzenia tej sprzedaży, a także czasu, na jaki udzielana jest zgoda na przedmiotową sprzedaż³⁹.

W kontekście powyższego uzasadnione wątpliwości budzą – mające często zastosowanie w praktyce – klauzule ujmowane w umowach sprzedaży lokalu mieszkalnego, na mocy których nabywca wyraża zgodę *in blanco* na prowadzenie w budynku mieszkalnym wielorodzinnym działalności gospodarczej związanej ze sprzedażą napojów alkoholowych w pełnym asortymencie przeznaczonych do spożycia w miejscu jego sprzedaży oraz poza tym miejscem. Zgoda taka nie zawiera bowiem – wskazanych powyżej – elementów, które determinują sposób korzystania z nieruchomości. Konieczność ich wskazania znajduje zaś

³⁶ Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 lipca 1999 r., II SA 671/99, Lex nr 46197; wyrok NSA z dnia 15 września 2011 r., II GSK 855/10, Lex nr 966220.

³⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 15 września 2011 r., II GSK 855/10, Lex nr 966220.

³⁸ Tak A. Ostapksi, *op. cit.*, s. 87.

³⁹ Zob. wyrok SA w Warszawie z dnia 23 listopada 2016 r., VI ACa 2016/15, Lex nr 2229184.

uzasadnienie w tym, że – jak podnosi się w orzecznictwie sądowym – sprzedaż napojów alkoholowych w lokalu użytkowym wpływa na korzystanie z pozostałych lokali, w szczególności lokali mieszkalnych, których właściciele bywają zmuszani do znoszenia zachowań zakłócających ciszę nocną przez klientów sklepu, restauracji lub baru. Zachowania takie należy zaś kwalifikować jako imisje w rozumieniu art. 144 Kodeksu cywilnego (dalej: k.c.), a właściciele lokali znajdujących się w budynku mieszkalnym wielorodzinnym nie mogą być zmuszani do ich tolerowania przez właściciela lokalu użytkowego⁴⁰.

Mając na uwadze powyższe, wskazać należy, że wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w budynku mieszkalnym wielorodzinnym w przypadku braku bądź pisemnej zgody współwłaścicieli, bądź uchwały wspólnoty mieszkaniowej w tym zakresie – co do zasady – oznacza, że decyzja w przedmiocie zezwolenia narusza prawo w sposób rażący⁴¹. Legitymowanym do żądania stwierdzenia nieważności takiej decyzji jest zaś m.in. każdy współwłaściciel budynku mieszkalnego wielorodzinnego. Zestawienie treści art. 18 ust. 6 pkt 3 u.w.t.p.a. z przepisem art. 140 i 144 k.c., a także z art. 21 Konstytucji RP wskazuje bowiem na interes prawny współwłaścicieli nieruchomości, na której ma być prowadzona sprzedaż napojów alkoholowych w postępowaniu odnoszącym się do udzielenia zezwolenia na taką sprzedaż⁴².

Zaznaczenia wymaga jednak, że w sytuacji gdy zgoda na sprzedaż napojów alkoholowych w budynku mieszkalnym wielorodzinnym została udzielona w sposób odpowiadający wymogom prawa, późniejsza zmiana struktury właścicielskiej budynku nie wpływa na jej skuteczność. Nowy współwłaściciel nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym wielorodzinnym, w którym znajduje się punkt sprzedaży napojów alkoholowych, nie ma bowiem legitymacji do żądania uchylenia ostatecznej decyzji zezwalającej na przedmiotową sprzedaż, jeśli została ona wydana, zanim nabył prawo rzeczowe do tej nieruchomości. Powyższe stanowi konsekwencję jednej z zasad prawa administracyjnego, czyli – ujętej w art. 16 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego – zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych⁴³.

⁴⁰ Zob. *ibidem*.

⁴¹ Zob. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2008 r., II GSK 215/07, Lex nr 453875; wyrok NSA z dnia 7 listopada 2017 r., II GSK 1812/17, ONSAiWSA 2019, nr 6, poz. 87; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 marca 2012 r., III SA/Gd 508/11, Lex nr 1140285.

⁴² Zob. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2008 r., II GSK 215/07, Lex nr 453875; wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2013 r., II GSK 385/12, Lex nr 1558772; wyrok NSA z dnia 8 maja 2013 r., II GSK 360/12, Lex nr 1328169; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 16 listopada 2011 r., II SA/Rz 587/11, Lex nr 1153221.

⁴³ Zob. wyrok SA w Warszawie z dnia 15 listopada 2017 r., VII ACa 974/17, Lex nr 2487711; wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 lutego 2013 r., III SA/Lu 784/12, Lex nr 1311260.

6. Podsumowanie i wnioski

Mając na uwadze powyższe, wskazać należy, że legalna sprzedaż napojów alkoholowych w budynku mieszkalnym wielorodzinnym może być prowadzona wyłącznie w oparciu o stosowne zezwolenie, przy czym w odniesieniu do jednego lokalu – z uwagi na rodzaj sprzedawanych napojów – może istnieć konieczność wydania kilku takich zezwoleń. Wydanie przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) właściwego ze względu na lokalizację lokalu każdego z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych determinowane jest spełnieniem przesłanek wskazanych przez ustawodawcę. Podkreślenia wymaga przy tym, że wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w lokalu znajdującym się w budynku mieszkalnym wielorodzinnym uzależnione jest – inaczej niż ma to miejsce w przypadku lokali zlokalizowanych w pozostałych rodzajach budynków – od wyrażenia zgody w tym zakresie przez właściciela, użytkownika, zarządcy lub administratora budynku, co ma na celu ochronę właścicieli i użytkowników budynku przed negatywnymi konsekwencjami sprzedaży napojów alkoholowych w budynku mieszkalnym wielorodzinnym. W związku z powyższym zgoda ta może zostać skutecznie udzielona wyłącznie przez podmioty wskazane powyżej, przy czym w przypadku istnienia wspólnoty mieszkaniowej w budynku konieczne jest uprzednie podjęcie przez nią uchwały w tym zakresie. Przedmiotowa zgoda powinna być nadto wyrażona przed złożeniem wniosku o zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych, a musi przybrać formę pisemną i wyrażać bezwarunkową akceptację dla zamiaru prowadzenia sprzedaży określonych napojów alkoholowych we wskazanym lokalu przez określoną osobę. Tylko taka zgoda zawiera bowiem elementy determinujące sposób korzystania z nieruchomości. Podkreślenia wymaga przy tym, że charakteru przedmiotowej zgody nie można przypisać oświadczeniom wyrażonym z odstępstwem od wskazanych powyżej reguł, a to na przykład klauzuli zawartej w umowie sprzedaży lokalu mieszkalnego, na mocy której nabywca wyraził zgodę *in blanco* na prowadzenie w budynku mieszkalnym wielorodzinnym działalności gospodarczej związanej ze sprzedażą napojów alkoholowych.

Publicyzacja prawa prywatnego na wybranych przykładach z prawa zobowiązań umownych

1. Wstęp

Prawo publiczne bywa postrzegane jako miejsce spotkania dwóch nierównorzędnych względem siebie podmiotów prawa – organu administracyjnego (będącego emanacją państwa) oraz jednostki (podmiotu podporządkowanego względem organu)¹. W tradycji literatury oraz dydaktyki prawniczej jaskrawo kontrastuje to z postrzeganiem prawa prywatnego jako miejsca spotkania dwóch równorzędnych i autonomicznych względem siebie podmiotów. Z tego względu jako interesujące zagadnienie badawcze jawi się kolejne miejsce spotkania – tym razem prawa publicznego z prawem prywatnym, które można ująć od strony publicyzacji prawa prywatnego i to w samym rdzeniu i istocie tych dwóch gałęzi prawa – stosunku administracyjnoprawnym i stosunku cywilnoprawnym.

Publicyzacja prawa prywatnego w opracowaniu ujęta została jako odejście od założeń typowych dla prawa prywatnego poprzez uzupełnienie ich mechanizmami typowymi dla prawa publicznego², w szczególności w zakresie metody regulacji. Główny nurt rozważań w niniejszym opracowaniu dotyczy w konsekwencji zbliżania się konstrukcji dwóch, zwykle przedstawianych wobec siebie opozycyjnie, stosunków prawnych – stosunku administracyjnoprawnego (publicznoprawnego) oraz cywilnoprawnego (prywatnego). Stosunek prywatnoprawny, przedstawiany tradycyjnie jako stosunek równorzędnych względem siebie podmiotów, wobec potrzeb praktyki oraz za sprawą m.in. prawa unijnego, odchodzi bowiem stopniowo – w wybranych obszarach, stymulowany interwencjami prawodawczymi – od tej typowej dla siebie konstrukcji, w oparciu o którą uczestniczą w nim autonomiczne i równorzędne podmioty. Stosunek

* Mgr, Uniwersytet Wrocławski, ORCID: 0000-0003-0323-2459.

¹ J. Supernat, *Prawo administracyjne jako miejsce spotkania państwa i jednostki – uwagi z perspektywy porównawczej*, [w:] J. Korczak, K. Sobieralski (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, Wrocław 2019, s. 548–549.

² J. Blicharz, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 106.

ten publicyzuje się i zbliża stopniowo do stosunku prawnego typowo nierównorzędnego, a zatem do stosunku administracyjnoprawnego, gdyż mechanizmy i założenia prawne tradycyjnie pojmowane jako cywilistyczne okazały się niewystarczające, prowadząc do rezultatów wręcz niesprawiedliwych³.

2. Cechy charakterystyczne prawa administracyjnego jako części prawa publicznego

Prawo administracyjne przynależy do prawa publicznego i jako jego część reguluje relacje jednostki do państwa, jako podmiotu władzy publicznej, strukturę (ustrój) administracji publicznej, a także jej kompetencje i reguły urzędowania tychże kompetencji⁴. Tak rozumiane prawo administracyjne cechuje się znacznym dynamizmem⁵, zmiennością zakresu swego normowania⁶, zaś na normy prawa administracyjnego składają się w większości normy bezwzględnie obowiązujące (*ius cogens*)⁷. Ta ostatnia cecha bywa wskazywana jako jedna z podstawowych różnic między prawem cywilnym a prawem administracyjnym⁸, a wyprowadzana jest właśnie z wpisanej w istotę prawa administracyjnego nierównorzędności podmiotów stosunku administracyjnoprawnego. Skoro bowiem prawo administracyjne – w uproszczeniu – ma za swój przedmiot regulację stosunków między państwem a jednostką usytuowaną na zewnątrz jego struktury, to taka jednostka z konieczności wynikającej z potrzeby skuteczności prawa administracyjnego musi podporządkować się dyspozycjom państwa oraz wszelkich jego emanacji (np. organów administracji publicznej). W takiej formule jednostka nie ma równorzędnego udziału w budowaniu treści zawiązywanego stosunku prawnego, który jest mu narzucany przez władcze formy działania administracji publicznej⁹. Adresat takich form działania, w ich

³ W literaturze wskazuje się, że tradycyjne ujmowanie stosunku cywilnoprawnego prowadziło do rozstrzygnięć godzących nawet w same założenia prawa cywilnego w postaci możliwości faktycznego i racjonalnego wykorzystania atrybutu autonomiczności – zob. m.in. Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2013, s. 2–3.

⁴ J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 182–183.

⁵ Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – zmienność w niezmienności*, [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019, s. 237–238.

⁶ J. Blicharz, *op. cit.*, s. 88.

⁷ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 183.

⁸ *Ibidem*.

⁹ W tym wymiarze do władczych form działania administracji publicznej można zaliczyć umowy publicznoprawne, których charakter, treść, a także struktura zadekretowane zostały

klasycznym ujęciu, nie ma prawnej możliwości równorzędnego ustalania treści obowiązku bądź uprawnienia administracyjnoprawnego. Charakter norm prawa administracyjnego, które – jak wskazano – przybierają formę norm bezwzględnie obowiązujących w klasycznym ujęciu, na to nie pozwala.

Wymienione cechy prawa administracyjnego, rzecz jasna, nie są wyczerpujące. Dyskusja na temat cech charakterystycznych prawa administracyjnego jest wciąż żywa w nauce, a wiele ośrodków akademickich opracowało własny ich katalog¹⁰. Nie ma zatem potrzeby wymieniania wszystkich cech bądź tworzenia autorskiej charakterystyki prawa administracyjnego na potrzeby niniejszego opracowania. Za wystarczające należy uznać cechy najbardziej podstawowe, rudymentalne i kojarzące się z prawem administracyjnym niemal intuicyjne, które wymieniane są przez wszystkich autorów (czy nawet szerzej – prawników) w pierwszym rzędzie. To bowiem właśnie te cechy w tradycji literatury powstałej na potrzeby dydaktyki prawniczej były i wciąż są przedstawiane w opozycji do cech prawa prywatnego, w tym prawa cywilnego, by unaocznić różnice pomiędzy tymi podstawowymi działami prawa, a w konsekwencji pomiędzy prawem administracyjnym i prawem cywilnym. I to właśnie te cechy w wybranych przykładach z prawa zobowiązań przeniknęły do prawa cywilnego, wywierając zasadniczy wpływ na jego interpretację.

Z opisanymi cechami związana jest definicja stosunku administracyjnoprawnego, będącego jednym z rodzajów stosunku prawnego, wypracowanego przez ogólną teorię i filozofię prawa¹¹. Przenosząc powyższe cechy prawa administracyjnego na grunt stosunku administracyjnoprawnego, stwierdzić należy, że w sensie ścisłym¹² łączy on ze sobą dwa nierównorzędne wobec siebie podmioty, z których jeden jest emanacją państwa i jego autorytetu (organ administrujący), drugi zaś podmiotem będącym poza strukturą administracji publicznej. Tak rozumiany organ jednostronnie i władczo, w sposób autorytatywny decyduje

w sposób bezwzględnie obowiązujący; w takich wypadkach zasada swobody umów z art. 353¹ Kodeksu cywilnego została wyłączona (zob. *ibidem*, s. 183).

¹⁰ Zob. np. J. Blicharz, *op. cit.*, s. 88; W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 9; T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Wrocław 1977, s. 257; Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 52; Z. Duniewska, *Geneza, charakterystyka i definicje prawa administracyjnego*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 50; J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 18.

¹¹ Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 321 i n.

¹² Stosunek administracyjnoprawny *sensu largo* dotyczy także stosunków wewnętrznych (zob. J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 239).

o treści konkretnego stosunku administracyjnoprawnego (a zatem o uprawnieniach i obowiązkach), chyba że wynikają one wprost z przepisu prawa z uwagi na zastosowanie przez ustawodawcę tzw. bezpośredniej metody regulacji.

Charakterystyczne zatem jest zarówno dla samego prawa administracyjnego, jak i stosunku administracyjnoprawnego, że dysponujący władztwem i środkami przymusu organ administracji publicznej jest w pozycji uprzywilejowanej („wyższej”) od jednostki (administrowanego). Jak wskazuje J. Zimmermann: „Rezygnacja z tej zasady musiałaby oznaczać kres prawa administracyjnego jako dyscypliny prawniczej i kres odwiecznego podziału na prawo publiczne i prawo prywatne [...]. Nadrzędność jest istotą działania państwa, a prawo administracyjne reguluje te właśnie działania, które wynikają z nadrzędności”¹³.

3. Cechy charakterystyczne prawa cywilnego jako części prawa prywatnego

Prawo prywatne w klasycznym ujęciu charakteryzowane jest przez jego przedstawicieli – od strony metody regulacji – jako normy prawa regulujące: stosunki pomiędzy równorzędnymi podmiotami¹⁴ albo stosunki między podmiotami autonomicznymi¹⁵, albo stosunki dotyczące obu tych czynników łącznie¹⁶. Pomijając powyższe spory, w doktrynie prawa cywilnego istnieje szeroki konsensus stanowiący podłoże ww. koncepcji, w myśl którego do cech prawa prywatnego zalicza się brak władczego podporządkowania jednego podmiotu względem drugiego, brak jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej takich podmiotów i ich równorzędność.

Powyższe ujęcie prawa prywatnego koresponduje z ujęciem stosunku cywilnoprawnego i odróżnia prawo prywatne od prawa publicznego i stosunek administracyjnoprawny od stosunku cywilnoprawnego. Stosunek cywilnoprawny nawiązywany jest bowiem – w tradycyjnym jego ujęciu – przez obustronnie autonomiczne podmioty, co odzwierciedla charakter relacji pomiędzy nimi jako podmiotami indywidualnymi i wolnymi¹⁷. W związku z tym, że wśród norm pra-

¹³ *Ibidem*, s. 239.

¹⁴ J. Nowacki, *Prawo publiczne – prawo prywatne*, Katowice 1992, s. 44 i n.

¹⁵ A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 35 i n.

¹⁶ M. Safjan, Z. Radwański, [w:] M. Safjan (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*. Warszawa 2007; E. Gniewek, [w:] E. Gniewek (red.), *Podstawy prawa cywilnego*, Warszawa 2005, s. 4.

¹⁷ Z. Radwański, A. Olejniczak, *op. cit.*, s. 2.

wa cywilnego przeważają normy względnie obowiązujące (*ius dispositivum*)¹⁸, podmioty te kształtują wspólnie treść konkretnego stosunku cywilnoprawnego, kierując się własnym interesem. Autonomia tychże podmiotów nie pozwala – w klasycznej wersji – na narzucanie wspomnianej treści, czego bezpośrednią implikacją jest równorzędność stron tak ujmowanego stosunku prawnego¹⁹. *Prima facie* zatem w prawie cywilnym brakuje tzw. *imperium*, które w ujęciu cywilistycznym mogłoby przejawiać się właśnie relacją podporządkowania i kreowałyby możliwość jednostronnego kształtowania pozycji drugiej strony stosunku cywilnoprawnego²⁰.

W literaturze cywilistycznej podkreśla się przy tym użyteczność dystynkcji pomiędzy prawem publicznym i prawem prywatnym poprzez odwołanie do silnego uzasadnienia aksjologicznego dla norm prawa prywatnego w społeczeństwach demokratycznych, opartych na gospodarkach rynkowych bądź społeczno-rynkowych²¹. W tym kontekście prawo cywilne realizuje wartości takie jak godność, wolność jednostki, integralność jej mienia, zaś realizacja sumy tych wartości prowadzi do autonomii jednostek, ich równorzędności oraz stanowi przesłankę racjonalności podejmowanych przez nie działań²². Implikacją tych założeń jest samoregulacja prawa cywilnego, oparta na dużej doniosłości zwyczaju i praktyki w stosowaniu jego norm.

4. Publicyzacja prawa prywatnego i prywatyzacja prawa publicznego

Dotychczas poczynione rozważania prowadzą do konkluzji, że tradycyjnie prawo prywatne utożsamiane jest z autonomią i równorzędnością podmiotów uczestniczących w obrocie cywilnoprawnym. Prawo prywatne jawi się zatem jako zbiór w większości dyspozytywnych norm prawnych, pozostawiających duży zakres swobody w kształtowaniu ostatecznej treści stosunku cywilnoprawnego wolnym i realizującym indywidualne interesy, racjonalnie myślącym i podejmującym takie też racjonalne decyzje podmiotom. W takim klasycznym ujęciu nie ma miejsca na nierównorzędność podmiotów, a przynajmniej na nierównorzędność zadekretowaną w istocie stosunku cywilno-

¹⁸ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 183.

¹⁹ Z. Radwański, A. Olejniczak, *op. cit.*, s. 2; E. Gniewek, *op. cit.*, s. 4.

²⁰ Na takie rozumienie cywilistycznego *imperium* wskazują M. Safjan, Z. Radwański, *op. cit.*, s. 37–39.

²¹ Z. Radwański, A. Olejniczak, *op. cit.*, s. 3–4.

²² *Ibidem*.

prawnego. Nierównorzędność faktyczna, rzecz jasna, była dopuszczalna zawsze – strony danej umowy cywilnoprawnej czy uczestnicy innego zdarzenia relewantnego z punktu widzenia prawa cywilnego w sensie faktycznym nie musiały być równorzędne, lecz sam charakter stosunku prawnego taki stan rzeczy zakładał i do tego założenia dostosowywane były pierwotne instytucje nowoczesnego prawa cywilnego.

Takie cywilistyczne zapatrywanie na prawo i stosunek prawny w prawie administracyjnym wydaje się niemożliwe, przynajmniej w jego typowym modelu. W prawie tym, jak dowiedziono, stosunek prawny ma charakter nierównorzędny, organ, będący emanacją państwa, sprawujący w jego imieniu *imperium*, narzuca treść tegoż stosunku. Podmioty w takim układzie nie są autonomiczne i nie dążą do realizacji interesów indywidualnych, nie muszą podejmować samodzielnie w pełni racjonalnych, niezależnych od innych decyzji, gdyż te w istocie rzeczy, w pewnym uproszczeniu, wynikają z norm bezwzględnie obowiązujących. Obrazowo przedstawiając fenomen prawa administracyjnego, można stwierdzić, że podmiot chcący uzyskać pozwolenie na budowę nie musi (i nie może) racjonalnie, samodzielnie i autonomicznie określać warunków uzyskania takiego pozwolenia. Takie warunki zostały wskazane wprost przez ustawodawcę i ich spełnienie zostanie zweryfikowane przez organ administracji publicznej. W modelu cywilistycznym to na podmiotach równorzędnych, samodzielnych i autonomicznych ciążyłyby powinności określenia takich warunków, zaś brak ich kompleksowego ustalenia w umowie aktualizowałby obowiązywanie norm dyspozytywnych, które uzupełniłyby treść tak nawiązanego stosunku cywilnoprawnego.

Tradycyjne jednak pojmowanie prawa prywatnego i prawa publicznego, wedle utartych schematów, w wielu sytuacjach okazało się niewystarczające, prowadząc do niemożliwych do zaakceptowania następstw. W rezultacie tego w literaturze powstało zjawisko publicyzacji prawa prywatnego oraz (jako odwrotność) zjawisko prywatyzacji prawa publicznego. Przez publicyzację prawa prywatnego, najogólniej rzecz ujmując, należy rozumieć odchodzenie od kształtu tradycyjnych i klasycznych mechanizmów, reguł czy założeń prawa cywilnego poprzez uzupełnienie bądź częściowe zastąpienie ich mechanizmami, regułami czy założeniami typowymi dla prawa publicznego (prawa administracyjnego)²³. Silny czynnik publicznoprawny, ukierunkowanie danej sfery prawa cywilnego na realizację nie interesu indywidualnego, a interesu publicznego właśnie wy-

²³ J. Blicharz, *op. cit.*, s. 106–107; M. Goettel, A. Goettel, *Prawo cywilne a prawo podatkowe*, [w:] M. Goettel, M. Lemonnier (red.), *Instytucje prawa cywilnego w konstrukcji prawnej podatków*, Warszawa 2011, s. 14.

magają stosowania w prawie cywilnym (czy wręcz nawet wymuszają je) konstrukcji teoretycznych znanych z prawa publicznego²⁴.

Do przykładów wymienionego zjawiska zaliczyć można wszystkie te prywatnoprawne regulacje, w których istotę stosunku prawnego wpisana jest nierównorzędność jego podmiotów, nazywana często przez przedstawicieli nauki prawa cywilnego potrzebą ochrony „słabszej strony” takiego stosunku prawnego. Do tego typu regulacji zaliczyć można właśnie prawo konsumenckie, prawo pracy czy prawo umów ubezpieczenia gospodarczego. Do innych przykładów publicyzacji prawa prywatnego można również zaliczyć prawo lokatorów, które silnie chroni przed obowiązkiem opróżnienia i wydania lokalu wszystkie te osoby, które z uwagi na potrzebę wynikającą z interesu publicznego pozostają pod szczególną ochroną państwa. Nakłada to na sąd powszechny szereg obowiązków, które podejmowane są każdorazowo z urzędu, bez potrzeby inicjatywy którejkolwiek ze stron. Pewnych publicyzacyjnych mechanizmów można również upatrywać w tzw. trybie nieprocesowym postępowania cywilnego, w którym to na sądzie powszechnym spoczywa szereg obowiązków podejmowanych z urzędu, co motywowane jest również potrzebą chronienia interesu publicznego w tego typu postępowaniach²⁵. Zaliczyć do nich można sprawy spadkowe, rzeczowe, działowe czy opiekuńcze.

5. Prawo umów konsumenckich i prawo umów ubezpieczeń gospodarczych

Prawo konsumenckie, w tym jego dział w postaci prawa umów konsumenckich, powstał w wyniku dostrzeżenia – tak przez prawodawcę krajowego, jak i unijnego – problemów wynikłych z masowego obrotu gospodarczego, w którym uczestniczą zarówno profesjonaliści w postaci przedsiębiorców (w tym tacy, którzy prowadzą działalność gospodarczą o dużych rozmiarach i na szeroką skalę), jak i osoby będące odbiorcami tychże usług lub dóbr (konsumenci). Obrót profesjonalny wykształcił mechanizmy, które usprawniają i upraszczają prowadzenie działalności gospodarczej lub zawodowej w zakresie zawierania umów z kontrahentami. Mechanizmy te polegają m.in. na jednostronnym przygotowaniu przez profesjonalistów standaryzowanych wzorców umownych przeznaczonych dla coraz bardziej masowo nawiązywa-

²⁴ J. Blicharz, *op. cit.*, s. 106–107.

²⁵ J. Gudowski, [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Postępowanie rozpoznawcze. Artykuły 1–124*, Warszawa 2023, art. 13, Lex; J. Mucha, *Interes publiczny w procesie cywilnym*, „Studia Prawa Publicznego” 2013, nr 1, s. 53, 58.

nych umów²⁶. Z jednej strony ujednoliciło i uprościło to obrót prawny między przedsiębiorcami a konsumentami, z drugiej jednak strony doprowadziło do kształtowania postanowień takich wzorców umownych w całości przez jedną ze stron (przedsiębiorcę), bez udziału drugiej (konsumenta).

Biorąc pod uwagę powyższe, w literaturze prawa cywilnego powszechnie wskazuje się, że zawieranie w ten sposób umów sprawia, iż nawiązywany stosunek cywilnoprawny staje się nierównorzędny. Jedna ze stron bowiem w całości kształtuje jego treść, druga zaś jest zmuszona do wyrażenia zgody na wcześniej przygotowane warunki²⁷. Zjawisko to stanowi ograniczenie zasady swobody umów, pomimo że w istocie rzeczy wyrosło z niej samej²⁸. Istotnie zredukowana przy tym pozostaje wolność nie tylko w kształtowaniu samego stosunku cywilnoprawnego, lecz także w jego zawarciu. Przykładowo ma to miejsce przy umowach o dostarczanie energii, w tym elektrycznej, gdzie wolna konkurencja została znacząco ograniczona²⁹.

W konsekwencji, podobnie jak przy stosunku administracyjnoprawnym, w takich wypadkach stosunki cywilnoprawne nie są indywidualnie uzgadniane, nie są wyrazem wolności i autonomii jego stron, lecz są narzucane i kształtowane przez jedną z nich. Na tym tle powstało pojęcie „słabszej strony” takiej umowy, co w literaturze cywilnoprawnej stanowi odpowiednik administracyjnoprawnego pojęcia podmiotu podporządkowanego jednostronnej woli innego podmiotu. Prawodawca – tak unijny, jak i krajowy – wprowadził dla przeciwdziałania temu zjawisku szereg regulacji normatywnych, których celem jest wyrównanie owej nierównowagi³⁰. Podobnie zatem jak w prawie administracyjnym, które ogranicza organy administracji publicznej w dowolnym korzystaniu z władztwa administracyjnego, tak w prawie cywilnym regulacje materialnoprawne i procesowe dążą do zrównania konglomeratów praw i obowiązków wynikających z danego stosunku prawnego. Co więcej, symetrycznie do zjawisk występujących w prawie administracyjnym, również i w prawie prywatnym regulacje pozytywnoprawne nie są w stanie doprowadzić do faktycznego i prawnego zrównania pozycji takich podmiotów³¹.

²⁶ W. Bańczyk, *Sposoby ochrony „słabszej strony” umowy zawieranej za pomocą wzorca w polskim prawie zobowiązań XX i XXI wieku*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego” 2016, nr 1, s. 165.

²⁷ *Ibidem*; M. Bednarek, [w:] E. Łętowska (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 5, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, Warszawa 2013, s. 673; E. Łętowska, *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2002, s. 293.

²⁸ M. Bednarek, *op. cit.*, s. 673; E. Łętowska, *Prawo umów...*, s. 293.

²⁹ W. Bańczyk, *op. cit.*, s. 163.

³⁰ W. Bańczyk, *op. cit.*, s. 173; F. Zoll, *Potrzeba i kierunek nowelizacji kodeksowego ujęcia problematyki wzorców umownych*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej” 1997, nr 1, s. 81.

³¹ E. Łętowska, *Wzorce umowne. Ogólne warunki. Wzory. Regulaminy*, Wrocław 1975, s. 41.

Jak wskazano, w prawie unijnym i w prawie krajowym, zarysowuje się silna tendencja do ochrony „słabszej strony” stosunku cywilnoprawnego. W ten sposób prawodawca chroni jednostkę przed deficytami informacji, ograniczonym wpływem na treść stosunku prawnego czy możliwymi nadużyciami i władczością w rozumieniu cywilnoprawnym³². By osiągnąć wymienione cele, przepisy prawne konstruowane są w ten sposób, by normy z nich wywodzone miały charakter norm bezwzględnie obowiązujących, chroniąc w ten sposób bardziej interes publiczny (w postaci potrzeby ochrony konsumentów jako specyficznej grupy odbiorców usług i dóbr na rynku) aniżeli interes indywidualny. W ten sposób w istocie ograniczono autonomię woli stron, gdyż ani przedsiębiorca, ani konsument nie mogą kształtować danego stosunku cywilnoprawnego wedle własnego uznania, gdyż związani są normami *ius cogens*. Z kolei przy kształtowaniu treści konkretnego stosunku prawnego konsument nie ma, podobnie jak podmiot administrowany, prawnej możliwości równorzędnego ustalania treści obowiązku bądź uprawnienia.

W tożsamy sposób chronione są innego rodzaju „słabsze strony” stosunków cywilnoprawnych, w szczególności ubezpieczający w ramach umowy ubezpieczenia gospodarczego. W literaturze i orzecznictwie wskazuje się, że również i ta grupa podmiotów jest szczególnie narażona na wszelkie ryzyka związane z masowością i postępującą profesjonalizacją obrotu cywilnoprawnego. Podnosi się, że zawieranie umów tego typu również nie jest poprzedzone, typowymi dla prawa cywilnego, indywidualnymi negocjacjami, zaś jej zawarcie odbywa się poprzez przystąpienie do umowy o standaryzowanej treści i do ogólnych warunków ubezpieczenia, które przygotowane zostały uprzednio przez ubezpieczyciela³³. Wskazuje się także na radykalną dysproporcję nie tylko przy kształtowaniu treści całego stosunku ubezpieczenia, lecz także przy porównaniu zaplecza ekonomicznego, prawnego, doradczego itd. ubezpieczyciela i ubezpieczającego³⁴.

Powyższe zagrożenia identyfikowane są nie tylko w literaturze czy orzecznictwie, lecz także wprost w aktach prawa unijnego. Przykładowo w tzw. rozporządzeniu Rzym I³⁵ w pkt 23 Preambuły zawarto stwierdzenia dążące przez

³² Zob. pkt 3 niniejszego opracowania; zob. też: W. Bańczyk, *op. cit.*, s. 185.

³³ K. Pacuła, *Przepisy wymuszające swoje zastosowanie jako instrument ochrony „strony słabszej” umowy ubezpieczenia*, „Problemy Prawa Prywatnego Międzynarodowego” 2014, t. 15, s. 33; M. Szczepańska, *Ubezpieczenia na życie. Aspekty prawne*, Warszawa 2008, s. 86.

³⁴ M. Szczepańska, *op. cit.*, s. 91.

³⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I) (Dz. Urz. UE L 177 z 2008 r., s. 6 z późn. zm.).

prawodawcę unijnego do zapewnienia ubezpieczającemu (będącemu słabszą i nierównorzędną stroną umowy) szczególnej ochrony prawnej w postaci „korzystniejszej niż reguły ogólne”³⁶.

Dla porządku wskazać przy tym należy, że pomimo zbliżonych tendencji legislacyjnych i orzeczniczych odnoszących się do konsumentów i ubezpieczających, na poziomie prawa unijnego zachowywana jest dystynkcja pomiędzy tymi grupami podmiotów³⁷.

6. Podsumowanie

Rekapitulując poczynione rozważania, zauważyć należy, że zjawiska typowe dla prawa administracyjnego (jednostronność, nierównorzędność, istotna i wyraźna dysproporcja w zakresie posiadanych informacji pomiędzy podmiotami stosunku administracyjnoprawnego), jak i mechanizmy (stosowanie w regulacjach prawa pozytywnego w przeważającej mierze norm bezwzględnie obowiązujących, ograniczanie dowolności w kształtowaniu stosunku prawnego, tworzenie szczególnego rodzaju kontroli danego typu działalności itd.) przenikają do prawa cywilnego, zaburzając dotychczasowe, klasyczne i tradycyjne rozumienie podstawowych pojęć. W ten sposób postępuje publicyzacja prawa prywatnego, ograniczająca wolność, autonomię i swobodę w kształtowaniu stosunków cywilnoprawnych. W tym względzie stosunek cywilnoprawny ulega publicyzacji, co czyni go miejscem spotkania prawa administracyjnego i prawa cywilnego.

³⁶ K. Pacuła, *op. cit.*, s. 34.

³⁷ *Ibidem*; M. Orlicki, *Konsumentkie prawo ubezpieczeniowe*, [w:] A. Nowińska, P. Cybula (red.), *Europejskie prawo konsumenckie a prawo polskie*, Kraków 2005, s. 423; M. Wojewoda, *Zakres prawa właściwego dla zobowiązań umownych*, Warszawa 2007, s. 91–92.

Proces budowlany jako miejsce spotkania prawa administracyjnego i prawa cywilnego

1. Wstęp

Nie sposób nie zgodzić się z Jerzym Supernatem, że administracja publiczna jest niepomijalna, a prawo administracyjne wszechobejmujące, ponieważ szczególne reguły prawa administracyjnego znajdują zastosowanie we wszystkich obszarach funkcjonowania administracji. Nie oznacza to jednak, że czynności administracyjne są podporządkowane wyłącznie regułom prawa publicznego, bowiem interwencja państwa odbywa się z wykorzystaniem zarówno form prawa publicznego, jak i prawa prywatnego¹. Niejednokrotnie jednoznaczne rozdzielenie sfery publicznoprawnej i cywilnoprawnej stanowi duże wyzwanie ze względu na ich wzajemne przenikanie się czy też „spotykanie”. J. Zimmermann określa nawet klasyczny podział prawa na gałęzie mianem anachronizmu, który zachowuje sens jedynie przy wykorzystaniu go dla pewnego uporządkowania w sferze akademickiej dydaktyki². Podstawowym atrybutem, którym dysponuje prawo administracyjne, jest władztwo administracyjne. Obecnie natomiast wykorzystywane są także mechanizmy właściwe dla innych gałęzi prawa, m.in. prawa cywilnego (kojarzonego przede wszystkim z równością stron). Zjawisko to określa się mianem „cywilizacji prawa administracyjnego”. J.S. Langrod stwierdził natomiast, że administracja żyje „podwójnym życiem” prawnym – jest jednocześnie poddana prawu administracyjnemu i cywilnemu³.

Miejszem spotkania prawa administracyjnego i prawa cywilnego jest np. proces budowlany, regulowany przede wszystkim przepisami Prawa budowlanego.

* Dr, Uniwersytet Wrocławski, ORCID: 0000-0002-6078-5335.

¹ J. Supernat, *Niepomijalna administracja publiczna jako miejsce spotkania prawa publicznego i prawa prywatnego w dobie transformacji prawa publicznego w Europie*, „Prawo” 2020, t. CCCXXI, AUWr No. 4001, s. 273–274.

² J. Zimmermann, *Jedność prawa administracyjnego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 811.

³ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, s. 59.

nego⁴. I tak w wąskim ujęciu jako prawo budowlane rozumiemy właśnie wspomnianą ustawę oraz wydane na jej podstawie rozporządzenia. Istotą nauki jest jednak szerokie postrzeganie. W ujęciu *sensu largo* prawa budowlanego będziemy zatem analizować nie tylko szereg innych przepisów prawa administracyjnego regulujących proces budowlany, a także, co szczególnie istotne z perspektywy niniejszego opracowania, przepisy cywilnoprawne. Nie sposób w jednym tekście opisać i przeanalizować je wszystkie, dlatego zawężając obszar badawczy, celem tego artykułu jest przedstawienie wybranych cywilnoprawnych aspektów procesu budowlanego. Ze względu na stopień złożoności zagadnienia w celu osiągnięcia zamierzonego efektu praca podzielona została na etapy: ogólne scharakteryzowanie założeń i celu opracowania wraz ze wskazaniem wykorzystanej metody badawczej, dokonanie najważniejszych ustaleń terminologicznych, tj. zdefiniowanie procesu budowlanego, analiza procesu budowlanego pod kątem wyodrębnienia aspektów cywilnoprawnych oraz przedstawienie wniosków końcowych. Cele te osiągnięte zostaną z wykorzystaniem przede wszystkim metody analizy prawnej, która posłuży do przeanalizowania przepisów prawa powszechnie obowiązującego, poglądów doktryny oraz orzecznictwa sądów administracyjnych.

2. Pojęcie procesu budowlanego

Nie sposób rozpocząć rozważań na temat cywilnoprawnych aspektów procesu budowlanego bez zdefiniowania najważniejszego pojęcia, czyli właśnie procesu budowlanego. Co istotne, w najważniejszym akcie normatywnym, który go reguluje, czyli w pr. bud., nie została zamieszczona definicja legalna. Jest to jednak zarówno pojęcie używane przez prawodawcę w aktach normatywnych, jak i w doktrynie, a więc pojęcie prawne i prawnicze. Zakres przedmiotowy ustawy został natomiast sformułowany jako działalność obejmująca sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach⁵, a zatem proces budowlany składa się z czterech etapów – projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki, a jego przedmiotem jest obiekt budowlany⁶. Woje-

⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 682 z późn. zm.), dalej jako pr. bud.

⁵ Zob. art. 1 pr. bud.

⁶ Definicja legalna z art. 3 pkt 1 pr. bud. określa obiekt budowlany jako budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych.

wódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach do kategorii tej zaklasyfikował także obiekty niewyposażone w niezbędne do funkcjonowania instalacje i urządzenia, ponieważ ich brak to wyłącznie uchybienie wymogom techniczno-budowlanym. Odmienne rozumienie sprawiłoby bowiem, że budowa budynku bez jakichkolwiek instalacji byłaby możliwa bez rygorów prawnych, a co za tym idzie pozwalałaby na obejście prawa⁷. Prawo budowlane odnosi się do urządzeń technicznych jedynie w takim zakresie, w jakim są one efektem procesu budowlanego⁸.

W doktrynie pojęcie procesu budowlanego odnoszone jest do ogółu stosunków powstających na tle projektowania obiektów budowlanych, wykonywania robót budowlanych i utrzymania wymienionych obiektów. Definiuje się je jako ciąg działań techniczno-budowlanych, składających się na wybudowanie, eksploatację i rozbiórkę obiektu budowlanego. Ciąg tych działań jest powiązany z powinnościami prawnymi, mającymi zapewnić przebieg procesu budowlanego według założonych, technicznych i prawnych wzorców⁹.

Zgodnie z treścią art. 17 pr. bud. uczestnikami procesu budowlanego są inwestor, projektant, inspektor nadzoru inwestorskiego oraz kierownik budowy lub kierownik robót¹⁰. Z literalnego brzmienia przepisu wynika, że katalog ten jest katalogiem zamkniętym. Podkreślenia wymaga fakt, że uczestnicy procesu budowlanego nie stają się automatycznie stronami toczących się postępowań. Orzecznictwo administracyjne stoi bowiem na stanowisku, że odróżnić należy ogólne pojęcie procesu inwestycyjnego regulowanego przez przepisy pr. bud., w którym uczestnicy mają określone prawa i obowiązki, od pojęcia jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, w którym występują strony tych postępowań legitymujące się własnym interesem prawnym¹¹.

Poczynione ustalenia terminologiczne wymagają jeszcze uzupełnienia, polegającego na rozróżnieniu pojęć „proces budowlany” – obejmujący cztery wskazane etapy oraz „proces budowy” – odnoszący się *stricto* do wykonania obiektu budowlanego. Proces budowy jest zatem pojęciem zakresowo węższym. Pojęciem zakresowo szerszym będzie natomiast proces inwestycyjno-budowlany, do którego odnoszą się przepisy różnych aktów normatywnych, jak chociażby ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹², Prawa

⁷ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 stycznia 2016 r., II SA/Gl 905/15, Lex nr 1996213.

⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 czerwca 2010 r., II SA/Wr 155/10, Lex nr 643843.

⁹ Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 7.

¹⁰ Zob. art. 17 pr. bud.

¹¹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 listopada 2022 r., II SA/Gl 1108/22, Lex nr 3447673.

¹² Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 z późn. zm.).

ochrony środowiska¹³, ustawy o ochronie przyrody¹⁴, a także szeregu innych ustaw oraz aktów wykonawczych. W doktrynie podniesiono, że nie sposób *de lege lata* wyznaczyć wyraźnego momentu, który jednoznacznie można określić mianem początku procesu inwestycyjno-budowlanego¹⁵. Nie ulega wątpliwości, że proces ten jest skomplikowaną operacją twórczą polegającą na wprowadzeniu zmian do przestrzeni, w wyniku których powstaje obiekt budowlany. Prawidłowy przebieg procesu wymaga znajomości przez jego uczestników licznych regulacji prawnych, ale też prawidłowej ich interpretacji, wiedzy i umiejętności z zakresu odpowiednich branż budowlanych¹⁶.

3. Wybrane aspekty cywilnoprawne procesu budowlanego

W art. 4 pr. bud. wyrażona została zasada wolności budowlanej, zgodnie z którą każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaze prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami. Zgodnie z definicją legalną przez prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane należy rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych¹⁷. Prawo to ma zatem cywilnoprawny charakter.

W sprawie przedmiotowych zagadnień często orzekały sądy administracyjne. Podkreślono m.in., że w przypadku współwłasności inwestor, który składa oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, zobowiązany jest posiadać zgodę współwłaściciela nieruchomości, która powinna być wyrażona w sposób jednoznaczny¹⁸, nie może być warunkowa¹⁹. Z kolei podstawa stosunku cywilnoprawnego zobowiązaniowego musi zawierać w swojej treści (np. w treści umowy) wyraźne i precyzyjne postanowienia przyznające podmiotowi tego stosunku (np. umo-

¹³ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54).

¹⁴ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2023 r. poz. 1336 z późn. zm.).

¹⁵ L. Dubiński, *Pojęcie procesu inwestycyjno-budowlanego i jego początek*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 12, s. 30.

¹⁶ D. Trzcińska, *Proces inwestycyjno-budowlany w praktyce. Rozwiązania najważniejszych problemów*, Warszawa 2021, s. 14.

¹⁷ Zob. art. 3 pkt 11 pr. bud.

¹⁸ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 19 grudnia 2023 r., II SA/Bd 841/23, Lex nr 3664351.

¹⁹ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 września 2023 r., II SA/Go 289/23, Lex nr 3613411.

wy o roboty budowlane, umowy o podział nieruchomości do wyłącznego korzystania) uprawnienia do wykonywania robót budowlanych określonego rodzaju oraz w wyznaczonym zakresie, które to uprawnienia nie mogą być domniemywane²⁰.

Jak zauważa M. Błazewski, prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane spełnia dwie podstawowe funkcje – chroni właściciela przed rozpoczęciem realizacji zamierzenia budowlanego wbrew jego woli (funkcja ochronna) oraz zapewnia sprawną realizację zamierzenia budowlanego²¹. Możemy wyróżnić nieograniczone oraz ograniczone prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Z prawem nieograniczonym mamy do czynienia, gdy inwestor może zrealizować dowolne zamierzenie budowlane, oczywiście w granicach prawa (które wynika np. z prawa własności nieruchomości gruntowej). Z kolei ograniczone prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oznacza, że inwestor może realizować określony rodzaj zamierzenia budowlanego (które wynika z takich tytułów prawnych jak użytkowanie wieczyste, zarząd, ograniczone prawo rzeczowe lub stosunek zobowiązaniowy)²².

Oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane inwestor, zgodnie z ustawą pr. bud., musi dołączyć w następujących przypadkach:

- 1) składając wniosek o pozwolenie na budowę – art. 33 ust. 2 pkt 2;
- 2) dokonując zgłoszenia budowy – art. 30 ust. 2a pkt 1;
- 3) dokonując zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części – art. 71 ust. 2 pkt 3;
- 4) w postępowaniu o przeniesienie decyzji o pozwolenie na budowę na następcę prawnego oraz o wydanie decyzji o wznowieniu robót budowlanych – art. 40 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz ust. 2;
- 5) w toku postępowania legalizacyjnego – art. 48b ust. 3 lit. 2 oraz art. 49g ust. 2 pkt 1.

Adresatem owego oświadczenia, składanego jako jednostronna czynność inwestora, jest organ administracji publicznej. Mimo że na gruncie prawa cywilnego nie można go zakwalifikować do oświadczeń woli (nie zmierza do powstania, ustania lub zmiany określonego stosunku cywilnoprawnego), to pociąga ono za sobą określone skutki cywilnoprawne. Ujawnia zakres posiadanego prawa do dysponowania nieruchomością oraz wnioskowany sposób

²⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 stycznia 2023 r., IV SA/Po 666/22, Lex nr 3480163.

²¹ M. Błazewski, *Zasada wolności budowlanej w procesie budowlanym. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2016, s. 43.

²² *Ibidem*, s. 42.

jej zabudowy, precyzuje także uprawnienia inwestora w zakresie konkretnego zamierzenia budowlanego²³.

Co ważne, organ administracji architektoniczno-budowlanej co do zasady nie bada tytułu prawnego, a jedynie sprawdza, czy inwestor dołączył oświadczenie do stosownego wniosku²⁴. Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim oświadczenie o prawie dysponowania nieruchomością na cele budowlane zastępuje dowody istnienia tego prawa, gdyż stwarza domniemanie, że rzeczywiście przysługuje ono osobie składającej takie oświadczenie²⁵. Zgodnie jednak z linią orzecniczą organ może je zakwestionować czy wręcz nie uwzględnić go tylko wtedy, gdy z zebranych w sprawie dowodów wynika bezspornie, że wnioskodawcy w rzeczywistości nie przysługuje prawo, na które się powołuje²⁶. Dotyczy to zatem wyłącznie sytuacji, które nie budzą wątpliwości, bowiem do organów administracyjnych nie należy rozstrzyganie o prawach rzeczowych lub obligacyjnych podlegających reżimowi prawa cywilnego, które w razie sporu rozstrzygane są przed sądem powszechnym²⁷.

W procesie budowlanym ochronie podlegają także interesy osób posiadających cywilnoprawny tytuł do nieruchomości, która znajduje się w sąsiedztwie zamierzenia budowlanego realizowanego przez inwestora. Właściciele, użytkownicy oraz zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu są stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę²⁸. Ważne jest także, że jeśli do wykonania prac przygotowawczych lub robót budowlanych jest niezbędne wejście do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości, inwestor jest obowiązany przed rozpoczęciem robót uzyskać zgodę właściciela sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu (najemcy) na wejście oraz uzgodnić z nim przewidywany sposób, zakres i terminy korzystania z tych obiektów, a także ewentualną rekompensatę z tego tytułu. Po zakończeniu robót inwestor zobowiązany jest do naprawienia

²³ J. Zięty, *Charakter prawny oświadczenia inwestora o dysponowanie nieruchomością na cele budowlane – zagadnienia cywilnoprawne i administracyjne*, „Civitas et Lex” 2020, nr 4, s. 62.

²⁴ M. Błażewski, *Organy administracji publicznej wobec stosunków cywilnoprawnych w procesie budowlanym*, [w:] J. Korczak (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW r. dra hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018, s. 61–62.

²⁵ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 grudnia 2019 r., II SA/Go 810/19, Lex nr 2760327.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., II OSK 1321/16, Lex nr 2478415.

²⁷ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 grudnia 2019 r., II SA/Go 810/19, Lex nr 2760327.

²⁸ Zob. art. 28 ust. 2 pr. bud.

szkód powstałych w wyniku korzystania z sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu²⁹. Czyni to na zasadach określonych w kodeksie cywilnym³⁰.

Jednym z aspektów cywilnoprawnych, na który należy zwrócić uwagę, są zawierane w toku procesu budowlanego umowy, m.in. uregulowana przepisami k.c. umowa o roboty budowlane. W jej ramach określone są wzajemne zobowiązania wykonawcy i inwestora, mianowicie wykonawca zobowiązuje się do oddania przewidzianego w umowie obiektu, wykonanego zgodnie z projektem i z zasadami wiedzy technicznej, a inwestor zobowiązuje się do dokonania wymaganych przez właściwe przepisy czynności związanych z przygotowaniem robót, w szczególności do przekazania terenu budowy i dostarczenia projektu, oraz do odebrania obiektu i zapłaty umówionego wynagrodzenia. Umowa o roboty budowlane powinna być stwierdzona pismem³¹.

4. Podsumowanie

Chociaż podstawowym aktem prawnym regulującym sprawy związane z procesem budowlanym jest Prawo budowlane, obejmujące zakresem przedmiotowym stosunki publicznoprawne, to jednak pełna analiza zagadnienia nie pozwala pominąć także stosunków cywilnoprawnych, które powstają w toku procesu budowlanego. Nie sposób nie wspomnieć o cywilnoprawnym charakterze prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Inwestor jest zobligowany do złożenia oświadczenia o jego posiadaniu w kilku sytuacjach wskazanych w ustawie, a sądy powszechne są właściwe w przedmiocie badania stosunku prawnego – organy administracji publicznej sprawdzają jedynie, czy inwestor dołączył stosowne oświadczenie. Poza tym w toku procesu budowlanego chronione są interesy sąsiadów inwestora, którzy posiadają cywilnoprawny tytuł do nieruchomości. Zaakcentowanym jedynie, a niewątpliwie wymagającym szerszej analizy zagadnieniem są także zawierane w czasie realizacji procesu budowlanego umowy, w tym m.in. umowy o roboty budowlane.

²⁹ Zob. art. 47 ust. 1 i 3 pr. bud.

³⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1610), dalej jako k.c.

³¹ Więcej na temat umowy o roboty budowlane zob. art. 647–658 k.c. oraz A. Kłosek, *Umowa o roboty budowlane w świetle orzecznictwa sądowego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2008, t. LXXVIII, AUWr No. 3066, s. 53–70.

CZĘŚĆ SIÓDMA

Spotkania prawa administracyjnego z prawem karnym i z prawem wykroczeń

Gdy prawo administracyjne spotyka się z prawem karnym, czyli słów kilka o rozwiązaniach administracyjnoprawnych wzmacniających ochronę rodziny przed przemocą

1. Wstęp

Nie będzie stanowiło nadużycia stwierdzenie, że prawo administracyjne jest prawem najściślej powiązaniem z życiem człowieka. Upraszczając, można wręcz powiedzieć, że prawo administracyjne jest prawem życia codziennego. Towarzyszy ono człowiekowi od urodzenia¹ (rejestracja stanu cywilnego, nadanie numeru PESEL, meldunek), aż do śmierci².

Z tych też przyczyn prawo administracyjne jest wręcz naturalnie predestynowane do tego, aby wchodzić w relacje z innymi działami prawa, w celu poszukiwania i tworzenia najlepszych i kompleksowych rozwiązań normatywnych, które „zaopiekują się” człowiekiem na przestrzeni jego życia. Zdaniem J.S. Langroda prawo powinno służyć życiu, a co za tym idzie – służyć człowiekowi w jego codziennym funkcjonowaniu. Ten sam autor zauważa, że jeden i ten sam stosunek życiowy ma różne aspekty, co sprawia, że rozgraniczenia reżimów prawnych nie da się przeprowadzić całkowicie, wobec czego wszędzie istnieje pewna sfera graniczna, będąca z natury rzeźczy płynną, indukcyjnie tylko sprawdzalną, domeną wpływów wspólnych³.

* Dr, Uniwersytet Wrocławski, ORCID: 0000-0003-1766-6901.

¹ Można postawić tezę, że w niektórych przypadkach prawo administracyjne towarzyszy człowiekowi od poczęcia. 1.06.2024 r. wszedł w życie rządowy program *in vitro* zakładający finansowanie medycznego wsparcia zapłodnienia pozaustrojowego i leczenia niepłodności w Polsce. Jego głównym celem jest równy dostęp do procedury *in vitro* dla par borykających się z niepłodnością. Sfinansowanie leczenia ma być nieodpłatne. Zanim jednak zapowiedziano wdrożenie programu rządowego, poszczególne gminy w Polsce na podstawie przyjmowanych uchwał współfinansowały program *in vitro* z własnych środków.

² Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 576) w art. 10 reguluje kwestie, komu przysługuje prawo pochowania zwłok, a co za tym idzie – zainteresowanie sprawami człowieka przez prawo administracyjne jest daleko idące.

³ J. Zimmermann, *Przedmowa*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego. IX Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2019,

Podążając za myślą F. Longchamps, wskazać należy, że za pogranicze prawa administracyjnego uważa się płaszczyzny, na których prawo to styka się z innymi działami prawa, tworząc wspólne dla nich elementy normatywne. To obszar, którego normy lub instytucje nie przynależą ściśle, w całości do żadnej z graniczących z prawem administracyjnym gałęzi prawa, co sprawia, że system prawa cechuje się elastycznością⁴. Badając zagadnienie pogranicza prawa administracyjnego, można dostrzec jego występowanie „w sytuacjach, w których normy tego prawa są wprzęgane w stosowanie norm innych gałęzi prawa, co prowadzi do współstosowania norm dwóch gałęzi prawa. Chodzi o sytuację, gdy prawidłowe zastosowanie normy prawa cywilnego lub karnego uzależnione jest od uprzedniego lub równoczesnego zdekodowania normy prawa administracyjnego”⁵. Prawo administracyjne jawi się tu jako miejsce spotkań, jako forum wymiany myśli i poglądów. Tam, gdzie prawo administracyjne spotyka się z prawem karnym, spotkanie to z reguły nie jest łatwe, bowiem przedmiotem całościowej ochrony będą zagrożone dobra człowieka, o którego dobrobyt prawny zabiega ustawodawca.

2. Ochrona rodziny przed przemocą

Przemoc domowa jest skutkiem wielowiekowego, społecznego przyzwolenia na krzywdzenie osób najbliższych, w szczególności kobiet i dzieci. W wielu środowiskach akceptuje się bicie, stosowanie kar cielesnych. Ponadto silne przekonanie, że wszystko, co się dzieje w rodzinie, należy do sfery prywatności, z jednej strony wywołuje poczucie bezkarności osoby stosującej przemoc i bezradności osoby doznającej przemocy, a z drugiej – nasila niechęć innych osób do ingerowania w „cudze sprawy rodzinne”. W środowiskach charakteryzujących się dużą społeczną akceptacją przemocy osoby jej doznające rzadko mogą liczyć na pomoc i wsparcie osób spoza rodziny, z kolei osoby stosujące przemoc nie muszą obawiać się zewnętrznych nacisków na zmianę zachowań wobec najbliższych. Badania pokazują, że przemoc wobec członków rodziny jest społecznie bardziej akceptowana i tolerowana niż stosowanie jej wobec obcych. U osób doznających przemocy domowej obserwuje się szereg konsekwen-

<https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/monografie/pogranicze-prawa-administracyjne-go-369458661> [dostęp: 28.05.2024].

⁴ M. Kozłowska, *Podstawowe pojęcia i instytucje prawa administracyjnego – perspektywa ustaw regulujących prawa osobowe*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 731.

⁵ J. Zimmermann, *op. cit.*

cji. Są to m.in. zaniżone poczucie wartości, przekonanie o nieważności swoich potrzeb, marzeń, planów, poczucie braku wpływu na własne życie, braku siły, mocy wewnętrznej, rozwiniętą silną zależność, przekonanie, że nic nie zmieni mojej sytuacji (bierność), obniżony nastrój, drażliwość, dolegliwości psychosomatyczne, brak szacunku dla siebie, poczucie winy, obwinianie siebie za akty przemocy, zaburzenia snu, zburzenia lękowe, zaburzenia depresyjne, problemy z nadużywaniem alkoholu, leków⁶.

Na gruncie prawa karnego, w art. 207 § 1 Kodeksu karnego⁷, penalizowane jest znęcanie fizyczne i psychiczne nad osobami najbliższymi⁸. Za osoby najbliższe, w myśl art. 115 § 11 k.k., uważa się małżonka, wstępny, zstępny, rodzeństwo, powinowatego w tej samej linii lub stopniu, osobę pozostającą w stosunku przysposobienia oraz jej małżonka, a także osobę pozostającą we wspólnym pożyciu. Przez pryzmat definicji osoby najbliższej stwierdzić należy, że głównym przedmiotem ochrony z art. 207 § 1 k.k. jest należyte, wolne od znęcania się traktowanie ludzi w rodzinie. Znęcanie się fizyczne polega na zadawaniu cierpień ciału drugiego człowieka w różny sposób. Może ono przykładowo przybierać postać bicia, kopania, szczypania, gryzienia, duszenia, przypalania (żelazkiem, papierosem lub innymi przedmiotami), popychania, targania za włosy, wykręcania rąk, wiązania rąk lub nóg, rzucania o ścianę lub podłogę, zmuszania do wykonywania upokarzających czynności, opluwania, wyrzucania z domu, zamykania w ciemnych pomieszczeniach, wystawiania na zimno, ograniczania pożywienia. Znęcanie psychiczne polega na zadawaniu cierpień psychicze ofiary, przykładowo przez obrażanie, poniżanie, wyszydzanie, straszenie, emocjonalne odrzucanie, niewpuszczanie do domu, odmawianie zaspokajania podstawowych potrzeb⁹.

⁶ Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom, Charakterystyka zjawiska przemocy domowej, <https://kcpu.gov.pl/przemoc/charakterystyka-zjawiska-przemocy-w-rodzinie/> [dostęp: 27.05.2024].

⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 17, dalej jako k.k.

⁸ Artykuł 207 k.k. stanowi, że:

- § 1. Kto znęca się fizycznie lub psychicznie nad osobą najbliższą lub nad inną osobą pozostającą w stałym lub przemijającym stosunku zależności od sprawcy, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.
- § 1a. Kto znęca się fizycznie lub psychicznie nad osobą nieporadną ze względu na jej wiek, stan psychiczny lub fizyczny, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.
- § 2. Jeżeli czyn określony w § 1 lub 1a połączony jest ze stosowaniem szczególnego okrucieństwa, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.
- § 3. Jeżeli następstwem czynu określonego w § 1–2 jest targnięcie się pokrzywdzonego na własne życie, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 15.

⁹ A. Muszyńska, [w:] J. Giezek (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 207, el./LEX, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587881133/678573/giezek-jacek-red-kodeks-karny-czesc-szczegolna-komentarz?cm=URELATIONS> [dostęp: 29.05.2024].

Rozwiązania zmierzające do zwalczania przejawów znęcania się za pomocą regulacji prawa karnego są niewystarczające. Przepisy karne definiują bowiem tylko ograniczoną liczbę przypadków. Zasadniczo norma prawa karnego co do zasady ma mieć charakter odstraszący i zniechęcający sprawcę do popełnienia czynu zabronionego. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że jej zastosowanie i penalizacja zachowania sprawcy są możliwe dopiero wówczas, gdy czyn zabroniony zostanie już popełniony. Postuluje się, aby przyjmować i rozwijać te działania prawne, które ukierunkowane są na wczesne reagowanie i zapobieganie zjawisku znęcania się, w tym ochronę ofiar przemocy. Zauważa się, że rozwiązania wypracowane na gruncie prawa administracyjnego, mimo że nie są postrzegane jako ściśle ukierunkowane na walkę z tym negatywnym zjawiskiem, odgrywają istotną rolę w jego ograniczaniu. Normy prawa administracyjnego mają działanie prewencyjne, a zatem można je kształtować tak, aby zapobiegały niepożądanym zjawiskom społecznym¹⁰.

3. Prawnoadministracyjne rozwiązania zmierzające do zapobiegania przemocy w rodzinie

Ustawodawca, realizując zobowiązania międzynarodowe oraz mając na celu jak najskuteczniejsze przeciwdziałanie przemocy, poza wprowadzeniem stosownych przepisów o charakterze penalnym, w tym art. 207 k.k., w licznych aktach prawnych podejmuje tę problematykę. Na szczególną uwagę zasługuje jednak ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej¹¹, której celem jest z jednej strony ograniczenie skali przemocy w rodzinie, z drugiej zaś ustanowienie procedur postępowania względem osób dotkniętych przemocą, jak też sprawców¹².

Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy domowej jest ewidentnie regulacją z zakresu prawa administracyjnego, która ma przeciwdziałać zjawisku kryminalnemu, jakim jest znęcanie się nad rodziną. Zadania z tym związane, zgodnie z art. 6 ust. 1 u.p.p.d., powierzono organom administracji rządowej i jednost-

¹⁰ M. Kozłowska, *Prawo administracyjne jako narzędzie przeciwdziałania korupcji funkcjonariuszy administracji publicznej*, Wrocław 2021, s. 113–114.

¹¹ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 424, dalej jako u.p.p.d.

¹² J. Jodłowski, M. Szewczyk, [w:] W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część I. Komentarz do art. 117–211a*, Warszawa 2017, art. 207, Lex/el., <https://sip.lex.pl/#/commentary/587286946/543474/wrobel-wlodzimierz-red-zoll-andrzej-red-kodeks-karny-czesc-szczegolna-tom-ii-czesc-i-komentarz-do...?cm=URELATIONS> [dostęp: 29.05.2024].

kom samorządu terytorialnego na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

W art. 2 ust. 1 pkt 1 u.p.p.d. zdefiniowano przemoc domową, przez którą należy rozumieć jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie, wykorzystujące przewagę fizyczną, psychiczną lub ekonomiczną, naruszające prawa lub dobra osobiste osoby doznającej przemocy domowej, w szczególności narażające tę osobę na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia lub mienia, naruszające jej godność, nietykalność cielesną lub wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na jej zdrowiu fizycznym lub psychicznym, wywołujące u tej osoby cierpienie lub krzywdę, ograniczające lub pozbawiające tę osobę dostępu do środków finansowych lub możliwości podjęcia pracy lub uzyskania samodzielności finansowej, istotnie naruszające prywatność tej osoby lub wzbudzające u niej poczucie zagrożenia, poniżenia lub udręczenia, w tym podejmowane za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Osobom doznającym pomocy domowej zapewniono szereg rozwiązań pomocowych, w tym ochrony przed dalszym krzywdzeniem, przez uniemożliwienie osobie stosującej przemoc domową korzystania ze wspólnie zajmowanego mieszkania z osobą doznającą przemocy domowej oraz zakazanie kontaktowania się i zbliżania się do osoby doznającej przemocy domowej (art. 3 ust. 1 pkt 3 u.p.p.d.).

Ustawodawca w art. 9d u.p.p.d.¹³ wprowadził procedurę „Niebieskiej Karty”, zgodnie z którą podejmuje się interwencję w sytuacji przemocy domowej. Jej uruchomienie służy zapewnieniu ochrony i bezpieczeństwa osobom doznającym przemocy domowej. Wszczęcie procedury następuje przez wypełnienie formularza „Niebieska Karta”. Podmiotami uprawnionymi do wszczęcia procedury są przedstawiciele instytucji, które funkcjonują w najbliższym środowisku, w którym może dochodzić do przemocy domowej, i mogą najszybciej i najbardziej profesjonalnie zdiagnozować sytuację, co daje możliwość podejmowania

¹³ Art. 9d u.p.p.d.:

1. Podejmowanie interwencji w środowisku odbywa się na podstawie procedury „Niebieskie Karty” i nie wymaga zgody osoby doznającej przemocy domowej ani osoby stosującej przemoc domową.
2. Procedura „Niebieskie Karty” obejmuje ogół czynności podejmowanych i realizowanych przez osoby, o których mowa w art. 9a ust. 11–11d, w związku z uzasadnionym podejrzeniem stosowania przemocy domowej.
3. Osoby, o których mowa w art. 9a ust. 11–11d, realizują procedurę „Niebieskie Karty” zgodnie z zasadą współpracy i przekazują informacje o podjętych działaniach przewodniczącemu zespołu interdyscyplinarnego.
4. Wszczęcie procedury „Niebieskie Karty” następuje przez wypełnienie formularza „Niebieska Karta” w przypadku powzięcia w toku prowadzonych czynności służbowych lub zawodowych podejrzenia stosowania przemocy wobec osób doznających przemocy domowej lub w wyniku zgłoszenia dokonanego przez świadka przemocy domowej.

dalszych działań. Regulacja ta ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa osobom doznającym przemocy domowej oraz wdrożenie wysokiej jakości usług na dal- szym etapie procedury „Niebieskie Karty”. Osoby podejmujące i realizujące czynności w ramach procedury „Niebieskie Karty” zobowiązane są do działa- nia na zasadzie współpracy. Jednocześnie normy prawa administracyjnego przy okazji stosowania przedmiotowej procedury doprowadziły do integracji dzia- łań różnych instytucji i służb w celu przeciwdziałania przemocy w rodzinie¹⁴.

Uruchomienie procedury „Niebieskiej Karty” pozwala na wdrożenie ko- lejnych środków ukierunkowanych na pomoc rodzinie dotkniętej przemocą. Są to m.in. zobowiązanie osoby stosującej przemoc domową do opuszczenia mieszkania (art. 11 a u.p.p.d.), zakaz zbliżania się osoby stosującej przemoc do- mową do osoby doznającej takiej przemocy na wyrażoną w metrach odległość, zakaz kontaktowania się z osobą doznającą przemocy domowej (art. 11aa ust. 1 u.p.p.d.) oraz zakaz wstępu i przebywania osoby stosującej przemoc domową na terenie szkoły, placówki oświatowej, opiekuńczej i artystycznej, obiektu sportowego, do których uczęszcza osoba dotknięta przemocą w rodzinie lub jej miejsca pracy, a także innego miejsca, w którym zwykle lub regularnie przeby- wa osoba doznająca przemocy domowej (art. 11aa ust. 4 u.p.p.d.). Ustawodawca przewidział także, w art. 12a u.p.p.d., możliwość odebrania dziecka zagro- zonego przemocą domową i jego umieszczenie u innej (niestosującej przemocy) osoby najbliższej. Co ciekawe, w sprawach opisanych powyższej orzekają sądy powszechne, wydziały cywilne, procedując w oparciu o przepisy kodeksu po- stępowania cywilnego. Podstawą materialnego rozstrzygnięcia są zaś przepisy administracyjne.

Możliwość nałożenia obowiązku opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym przez sprawcę przemocy w rodzinie przewidują także w szerokim zakresie przepisy prawa karnego i postępowania karnego (art. 67 § 3 k.k., art. 72 § 1 pkt 7b k.k., art. 275 § 3 k.p.k., art. 275a k.p.k.)¹⁵. Problem polega jednak na tym, że zastosowanie środków zapobiegawczych możliwe jest względem osoby, wobec której wydano postanowienie o przedstawieniu zarzutów. Wymaga to uprzedniego przeprowadzenia postępowania przygoto-

¹⁴ S. Spurek, [w:] *Przeciwdziałanie przemocy domowej. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2023, art. 9(d), art. 9(e), art. 9(f), art. 9(g), art. 9(h), Lex/el., <https://sip.lex.pl/#/commentary/587938542/735982/spurek-sylwia-przeciwdzialanie-przemocy-domowej-komentarz-wyd-vi?cm=URELATIONS> [dostęp: 29.05.2024].

¹⁵ A. Kiełtyka, [w:] A. Ważny, A. Kiełtyka, *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2015, art. 11(a), Lex/el., <https://sip.lex.pl/#/commentary/587620124/471088/kieltyka-andrzej-wazny-andrzej-przeciwdzialanie-przemocy-w-rodzinie-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> [dostęp: 28.05.2024].

wawczego i zgromadzenia dowodów, które wskazywałyby na duże prawdopodobieństwo, że oskarżony popełnił przestępstwo znęcania się.

W przypadku rozwiązań pomocowych, jakie oferuje ustawa o przeciwdziałaniu przemocy domowej, ich zastosowanie przez sąd cywilny nie jest uzależnione od wyników postępowania przygotowawczego. Terminy do podjęcia stosownych czynności procesowych są stosunkowo krótkie, a sam sąd cywilny ustala we własnym zakresie, czy doszło do stosowania przemocy domowej, co skutecznie powinno chronić osoby doświadczane przemocą.

4. Zakończenie

Prawo administracyjne jest i powinno być miejscem spotkań z normami pochodzącymi z innych gałęzi prawa. Zdaniem J. Supernata „grubości warstw prawa publicznego i prywatnego są różne, odpowiednio do typu czynności administracyjnej. Innymi słowy interwencja państwa odbywa się z wykorzystaniem zarówno form prawa publicznego, jak i prawa prywatnego. Czasami odbywa się to w sposób prowadzący do hybrydyzacji prawa administracyjnego z prawem prywatnym”¹⁶. Prawo administracyjne, chociaż nie wydaje się to oczywiste, powinno kooperować w zakresie zwalczania przestępstw, które dotyczą tak ważnej instytucji społecznej jak rodzina.

Doskonałym tego przykładem jest kooperacja prawa administracyjnego z prawem karnym w przypadku zaistnienia przemocy w rodzinie. O ile normy prawa karnego mają zastosowanie następcze wobec popełnionego czynu zabronionego, o tyle normy prawa administracyjnego – nakierowane na prewencję – mogą ograniczać skalę przestępczości domowej lub w sposób efektywny i szybki pomóc osobie doznającej przemocy, zanim uruchomione zostaną mechanizmy karne.

¹⁶ J. Supernat, *Niepomijalna administracja publiczna jako miejsce spotkania prawa publicznego i prawa prywatnego w dobie transformacji prawa publicznego w Europie*, „Prawo” 2020, t. CCCXXXI, AUWr No. 4001, s. 274.

Na styku prawa wykroczeń z prawem administracyjnym

Problematyka przenikania się prawa administracyjnego z prawem wykroczeń nie jest nowym zjawiskiem. Już na etapie kształtowania się polskiego prawa wykroczeń zauważalne były wpływy prawa administracyjnego. We współczesnym systemie polskiego prawa niezwykle ważna staje się kwestia zbiegania się różnorodnych dziedzin prawa, w tym m.in. prawa administracyjnego z prawem wykroczeń. Nie jest to oczywiście wyjątek. Jak wskazuje szacowny Jubilat Profesor dr hab. Jerzy Supernat, prawo administracyjne nie jest miejscem izolowanym, a miejscem spotkań na wielu płaszczyznach¹. Specyfika prawa administracyjnego sprawia, że pełne rozgraniczenie pomiędzy nim a innymi gałęziami prawa nie jest możliwe. Dodatkowo we współczesnej rzeczywistości prawnej widoczna jest tendencja do unifikacji prawa wyrażającej się w zacieraniu linii demarkacyjnych i przenikaniu się prawa administracyjnego z innymi gałęziami prawa. Obszar pogranicza prawa administracyjnego jest relatywnie szeroki ze względu na licznosc i różnorodność owych spotkań². Przykład takiego spotkania ma miejsce na styku prawa administracyjnego z prawem wykroczeń. Polski system prawny jest specyficzny na tle innych porządków prawnych ze względu na współistnienie prawa wykroczeń z represyjnym prawem administracyjnym. Nadto w doktrynie zauważalny jest spór o status tego ostatniego. O ile bowiem część doktryny (zwłaszcza prawa karnego) przychyliła się do traktowania represyjnego prawa administracyjnego jako szeroko rozumianą postać prawa karnego, a tym samym postuluje wyposażenie go w narzędzia gwarancyjne charakterystyczne dla tej dziedziny prawa, o tyle inna część doktryny przyjmuje, że

* Prof. dr hab., dr h.c. mult., Wyższa Szkoła Prawa we Wrocławiu, ORCID: [0000-0002-9635-940X](https://orcid.org/0000-0002-9635-940X).

** Dr, Uniwersytet Wrocławski, ORCID: [0000-0003-1191-7407](https://orcid.org/0000-0003-1191-7407).

¹ J. Supernat, *Pogranicze prawa administracyjnego na przykładzie spotkania prawa administracyjnego z prawem konstytucyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego. IX Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2019, s. 100.

² D. Dąbek, *Pogranicze prawa administracyjnego miejscem trudnych spotkań*, [w:] J. Zimmermann (red.), *op. cit.*, s. 85–87.

represyjne prawo administracyjne jest typowym prawem administracyjnym³. Prawo wykroczeń również jest dynamiczną i trudną w stosowaniu gałęzią prawa karnego, a podnoszona w doktrynie od lat potrzeba jego reformy pozostaje nadal nader aktualna⁴. W Radecki wskazuje, że zarówno w przypadku przestępstw, jak i wykroczeń oraz deliktów administracyjnych mamy do czynienia z odpowiedzialnością o charakterze represyjnym⁵.

Nie ulega wątpliwości, że obecnie prawo wykroczeń należy do prawa karnego *sensu largo*. W prawie wykroczeń, tak jak w prawie karnym, występuje wyodrębniona oraz skodyfikowana w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń⁶ część materialna oraz unormowana w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁷ część procesowa⁸. Patrząc na prawo wykroczeń z perspektywy jego ewolucji, wskazać należy, iż odpowiedzialność karno-administracyjna stanowiła stadium rozwoju odpowiedzialności za wykroczenia⁹. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości pierwszym aktem prawnym, który zastąpił dotychczasowe pozaborcze unormowania w zakresie odpowiedzialności za wykroczenia, był Dekret Naczelnika Państwa z 7 lutego 1919 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych o uprawnieniach Komisarzy Ludowych do wymierzania kar w drodze postępowania administracyjno-karnego¹⁰. Natomiast tryb postępowania określało odrębne rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych o postępowaniu karno-administracyjnym z dnia 21 lutego 1919 r.¹¹ Już w trakcie prac nad ustawą z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹² trwał dyskurs nad miejscem prawa wykroczeń w systemie prawa polskiego. Za sprawą rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym¹³ przyjęto

³ M. Kulik, *Przestępstwo – wykroczenie – delikt administracyjny: o trzech kategoriach czynu zabronionego w Polsce i Szwajcarii*, [w:] M. Błaszczuk, A. Zientara (red.), *Interdyscyplinarność – w nauce najciekawsze rzeczy dzieją się na styku różnych dziedzin. Księga Jubileuszowa Profesor Małgorzaty Król-Bogomilskiej*, Warszawa 2021, s. 85 i n.

⁴ K. Liżyńska, A. Płońska, *Ewolucja i aktualne wyzwania ustawodawstwa w sprawach o wykroczenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2022, R. 84, z. 4, s. 99.

⁵ W. Radecki, *Co dalej z polskim prawem wykroczeń? (część 2)*, „Prokuratura i Prawo” 2023, nr 6, s. 12.

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 2119, dalej jako k.w.

⁷ Dz. U. 2022 r. poz. 1124, dalej jako k.p.w.

⁸ J. Giezek, [w:] M. Bojarski (red.), *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, Warszawa 2023, s. 39.

⁹ A. Błachnio-Parzych, *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Warszawa 2016, s. 19.

¹⁰ Dz. P.P.P. Nr 14, poz. 154.

¹¹ M.P. z 1919 r. Nr 46 ze zm.

¹² Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267.

¹³ Dz. U. z 1928 r. Nr 38, poz. 365 ze zm.

wówczas koncepcję, według której karę za wykroczenia mogły zasadniczo wymierzać tylko sądy, organy administracji mogły natomiast mieć prawo karania, ale takie orzeczenia, na żądanie obywatela, podlegały kontroli sądowej¹⁴. Powyższy model orzecznictwa w sprawach o wykroczenia obowiązywał do czasu wejścia w życie ustawy z 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym¹⁵. Następnie wraz z uchwaleniem ustawy z dnia 17 kwietnia 1966 r. o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego¹⁶ oraz następującym po kilku latach wejściem w życie kodyfikacji prawa wykroczeń z dnia 20 maja 1971 r.¹⁷ utrwalił się model prawa wykroczeń nie jako *sui generis* forma odpowiedzialności administracyjnej, a właśnie jako część szeroko rozumianego prawa karnego¹⁸.

Za pierwszy przypadek wprowadzenia represyjnego prawa administracyjnego uważany jest dekret z dnia 28 stycznia 1953 r. o zabezpieczeniu racjonalnego i oszczędnego użytkowania energii elektrycznej i ciepłej¹⁹. Pierwotnie do deliktowej odpowiedzialności administracyjnej można było pociągnąć jedynie osoby prawne. Z czasem jednak poszerzono katalog podmiotów tej odpowiedzialności także o osoby fizyczne, co spowodowało zatarcie wyraźniej granicy pomiędzy odpowiedzialnością administracyjną a karną i rozwój koncepcji odpowiedzialności administracyjno-karnej²⁰. Zgodnie z tezą D. Szumiło-Kulczyckiej za prawo administracyjno-karne uznaje się ogół regulacji prawnych obejmujących ustanowienie i dochodzenie odpowiedzialności za naruszenia norm prawa administracyjnego obwarowane sankcją w postaci kary pieniężnej, opłaty sankcyjnej, opłaty podwyższonej lub podobnej finansowej sankcji realizowanej w postępowaniu administracyjnym i przed administracyjnym organem²¹.

W doktrynie zwraca się uwagę na rozwój prawa administracyjnego i wzrost siły państwa administracyjnego przejawiający się m.in. rozszerzaniem stosowania przez podmioty administrujące represyjnych instrumentów oddziaływania²². Natomiast proces konwersji odpowiedzialności karnej w odpo-

¹⁴ J. Skupiński, *Model polskiego prawa o wykroczeniach*, Wrocław 1974, s. 75 i n.

¹⁵ Dz. U. z 1951 r. Nr 69, poz. 454 ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 1966 r. Nr 23, poz. 149.

¹⁷ Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 1971 r. Nr 12, poz. 114); Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 1971 r. Nr 12, poz. 114) oraz ustawa o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń (Dz. U. z 1971 r. Nr 12, poz. 118).

¹⁸ D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Warszawa 2004, s. 103.

¹⁹ Dz. U. z 1953 r. Nr 9, poz. 26.

²⁰ M. Kulik, *op. cit.*, s. 87.

²¹ D. Szumiło-Kulczycka, *op. cit.*, s. 29.

²² M. Rogalski, *Odpowiedzialność karna a odpowiedzialność administracyjna w prawie telekomunikacyjnych, pocztowym i konkurencji*, Warszawa 2015, s. 118.

wiedzialność administracyjną wskazuje, że obszar pogranicza pomiędzy prawem karnym a prawem administracyjnym zdecydowanie się poszerza²³. Nie od dziś zauważalna jest tendencja dekryminalizacji wykroczeń poprzez przekształcanie ich w delikty administracyjne, a w konsekwencji zmiany charakteru odpowiedzialności wykroczeniowej w odpowiedzialność administracyjną wraz ze wszystkimi tego konsekwencjami. Tożsama tendencja występuje także na gruncie prawa karnego, gdzie związana z dekryminalizacją niektórych czynów zabronionych ekspansja prawa administracyjnego jest wyraźnie dostrzegalna. W wyniku poszerzania katalogu deliktów administracyjnych o czyny dotychczas uważane za wykroczenia albo przestępstwa mamy zatem do czynienia z jednoczesną ewolucją prawa wykroczeń oraz prawa administracyjnego. W zależności od punktu widzenia określana jest ona jako administratywizacja prawa wykroczeń oraz penalizacja stosunków administracyjnych²⁴. Negatywne stanowisko wobec takiej inklinacji wyraża D. Dąbek, która wskazuje na wynikające z niej ryzyko doprowadzenia do zatarcia kategorialnej granicy pomiędzy prawem administracyjnym a prawem karnym, w tym także różnicy pomiędzy sankcjami administracyjnymi a karnymi²⁵.

Istotą konwersji jest przekształcenie przez ustawodawcę czynu typizowanego jako wykroczenie lub przestępstwo w delikt administracyjny, tj. czyn zagrożony administracyjną karą pieniężną²⁶. Powszechnie stosowane w nauce prawa oraz w orzecznictwie pojęcie deliktu administracyjnego nie doczekało się jak dotąd legalnej definicji. Wywodząc go jednak z art. 189b ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²⁷, W. Radecki uznaje, że jest to czyn osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej o znamionach ustawowych skonkretyzowanych w postaci niedopełnienia obowiązku albo naruszenia zakazu, zabroniony pod groźbą sankcji o charakterze pieniężnym²⁸. Wśród elementów występujących obligatoryjnie w każdym delikcie administracyjnym wskazuje się: czyn, bezprawność (w rozumieniu formalno-materiałnym) oraz zagrożenie sankcją administracyjną, tj. sankcją prawną wyrażoną w normie (sankcjonu-

²³ M. Bogusz, W. Zalewski, [w:] M. Bogusz, W. Zalewski (red.), *„Administratywizacja” prawa karnego czy „kryminalizacja” prawa administracyjnego?*, Gdańsk 2021, s. 14.

²⁴ P. Kardas, M. Sławiński, *Przenikanie się odpowiedzialności wykroczeniowej i administracyjnej – problem podwójnego karania*, [w:] M. Kolendowska-Matejczuk, V. Vachev (red.), *Węzłowe problemy prawa wykroczeń – czy potrzebna jest reforma?*, Warszawa 2016, s. 26.

²⁵ D. Dąbek, *op. cit.*, s. 91.

²⁶ D. Danecka, *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Warszawa 2018, s. 173.

²⁷ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572, dalej jako k.p.a.

²⁸ W. Radecki, *Co dalej...*, s. 6.

jące)) prawa administracyjnego, nakładaną przez organ administracji publicznej bądź wywołującą skutki prawne *ex lege*. Ustawodawca może fakultatywnie wzbogacić powyższe elementy o winę, gdyż nie występuje ona w każdym delikcie. Ujęcie tego komponentu jest odmienne niż w przypadku wykroczeń, gdzie wina stanowi konieczny element struktury czynu zagrożonego sankcją prawną²⁹. W wyniku konwersji wykroczeń w delikty administracyjne zmianie ulega również charakter odpowiedzialności prawnej. Tradycyjnie w literaturze przedmiotu odpowiedzialność administracyjna była uznawana za odpowiedzialność o charakterze obiektywnym. Natomiast w wyniku wprowadzenia art. 189d k.p.a. zawierającego dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej zauważalne stało się odejście od koncepcji odpowiedzialności obiektywnej na rzecz miarkowania szeregu wartości, które mają uzasadniać prawidłowe rozpoznanie sprawy wymierzania administracyjnej kary pieniężnej³⁰.

W doktrynie zwraca się uwagę na niedoskonałości przyjętych na gruncie k.p.a. rozwiązań w zakresie kształtowania odpowiedzialności za delikty administracyjne i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych. Szczególnie są one widoczne w przypadkach konwersji wykroczeń w delikty administracyjne. O ile bowiem w wyniku takiego zabiegu legislacyjnego zmienia się charakter odpowiedzialności z wykroczeniowej na administracyjną, to podkreśla się, że jednak część materialnych i procesowych gwarancji znanych na gruncie prawa wykroczeń powinna mieć swoje odpowiedniki na gruncie prawa administracyjnego. Mamy zatem do czynienia z sytuacją, gdzie powstaje konieczność wzajemnego przenikania się obu tych dziedzin prawa. Trybunał Konstytucyjny uznał, że istnieje płynna granica pomiędzy deliktem administracyjnym i będącą jego konsekwencją karą administracyjną a wykroczeniem i jej określenie należy do zakresu swobody władzy ustawodawczej. Z kolei kara administracyjna nie stanowi odpłaty za popełniony czyn, lecz środek przymusu mający na celu zapewnienie realizacji zadań administracji i nie jest objęta konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej³¹.

Konsekwencją konwersji wykroczeń w delikty administracyjne w sferze materialnoprawnej jest poszerzenie katalogu podmiotów pociągniętych do odpowiedzialności o osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, uniezależnienie odpowiedzialności od winy oraz znaczące zaostrezenie sankcji finansowej. W sferze proceduralnej konsekwencją konwersji

²⁹ Ł. Gajek, *Administracyjne kary pieniężne w ustawie o radiofonii i telewizji*, Warszawa 2024, s. 215.

³⁰ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 1143–1144.

³¹ Wyrok TK z dnia 22 września 2009 r., SK 3/08, OTK-A 2009, nr 8, poz. 125.

jest przejście na tryb administracyjny, który znacznie różni się od postępowania w sprawach o wykroczenia³². Transformacja charakteru odpowiedzialności z wykroczeniowej na administracyjną m.in. znacznie osłabia pozycję procesową podmiotu karanego poprzez pozbawienie go jego praw w zakresie gwarancji procesowych³³.

W konsekwencji zauważalnej administratywizacji prawa karnego (prawa wykroczeń) mamy także do czynienia z wypieraniem sankcji karnych (wykroczeniowych) za pomocą sankcji administracyjnych (w szczególności administracyjnych kar pieniężnych)³⁴. Znamiennym obszarem „tarć” na styku prawa wykroczeń i prawa administracyjnego jest występująca w doktrynie dyskusja nad charakterem administracyjnych kar pieniężnych. Na kanwie tego sporu ukształtowała się wspomniana powyżej koncepcja odpowiedzialności administracyjno-karnej³⁵. Jak wskazuje A. Wróbel, na skutek rozpowszechniania się dyskusyjnej koncepcji tzw. prawa/postępowania represyjnego postępującej erozji i zatarciu ulega podstawowy dla państwa demokratycznego podział na sankcje (kary) penalne i sankcje (kary) administracyjnoprawne³⁶.

Kwestię problematyczną stanowi także współistnienie sankcji administracyjnych i sankcji karnych przewidzianych za tożsame zachowania. Zbieg reżimów odpowiedzialności administracyjnej z odpowiedzialnością za wykroczenie określany jest w doktrynie zbiegiem zewnętrznym. A. Błachnio-Parzych wskazuje na szczególny charakter tego zbiegu, wynikający również z braku formalnego wydzielenia odpowiedzialności administracyjno-karnej w ramach odpowiedzialności administracyjnej³⁷.

W zakresie zbiegu zewnętrznego w doktrynie wskazuje się na odmienne podejście do problematyki ewentualnego naruszenia zasady *ne bis in idem* w zależności od funkcji poszczególnych reżimów odpowiedzialności prawnej. Uważa się bowiem, że problematyka naruszenia tej zasady aktualizuje się tylko w przypadku zbiegu odpowiedzialności o charakterze represyjnym, czyli od-

³² W. Radecki, *Co dalej...*, s. 20.

³³ A. Płońska, *Koncepcja zamiany odpowiedzialności za wykroczenia w odpowiedzialność administracyjną*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Założenie racjonalnego prawodawcy w polskim porządku prawnym. Księga Jubileuszowa z okazji siedemdziesięciopięciolecia Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. CXX, cz. 2, AUWr No. 3978, s. 222.

³⁴ E. Śliwiński, *Administratywizacja karania*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 2021, nr 97, s. 199.

³⁵ A. Porwich, *Zbieg odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenia w prawie ochrony zabytków*, [w:] J. Zimmermann (red.), *op. cit.*, s. 346.

³⁶ A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2024, art. 189(b).

³⁷ A. Błachnio-Parzych, *op. cit.*, s. 19.

powiedzialności za wykroczenia i odpowiedzialności administracyjnej wiążącej się z zastosowaniem administracyjnej kary pieniężnej. Nie ma przeszkód, aby innego rodzaju sankcja administracyjna została wymierzona sprawcy niezależnie od jego ukarania w trybie postępowania w sprawach o wykroczenia³⁸. Jak wskazuje D. Dąbek, przypadki zbiegu odpowiedzialności administracyjnej z odpowiedzialnością karną nie stanowią naruszenia zasady *ne bis in idem*, aczkolwiek mogą skutkować naruszeniem zakazu nadmiernej represyjności lub nieproporcjonalną uciążliwością skumulowanych negatywnych konsekwencji jednego działania lub zaniechania i w związku z powyższym powinny być tylko wyjątkowo stosowane przez ustawodawcę³⁹.

Styk prawa wykroczeń z prawem administracyjnym stanowi pole do interdyscyplinarnego i wieloaspektowego dyskursu. Działania ustawodawcy w obszarze styku prawa wykroczeń z prawem administracyjnym wskazują na przeważanie szali w kierunku prawa administracyjnego. Przypuszcza się, że tendencja do administratywizacji karania będzie kontynuowana⁴⁰. Zwłaszcza w obliczu narastającej tendencji konwersji wykroczeń w delikty administracyjne mocno zauważalna zdaje się być potrzeba szczegółowego doprecyzowania zasad odpowiedzialności za te drugie. W tym obszarze zauważalna staje się potrzeba implementacji niektórych rozwiązań z prawa wykroczeń na grunt prawa administracyjnego, zwłaszcza w zakresie zasad odpowiedzialności i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych za delikty administracyjne. Bez wątpienia prawo wykroczeń zawiera kilka instytucji, których ewentualne zaimplementowanie do reżimu deliktów administracyjnych mogłoby być rozważone przez ustawodawcę, takich jak odpowiedzialność za formy zjawiskowe i stadialne, środki karne czy postępowanie mandatowe. Jak wskazuje E. Śliwiński, ich wprowadzenie byłoby trudne, ale nie niemożliwe⁴¹.

Konkludując, należy podkreślić, że na styku prawa wykroczeń oraz prawa administracyjnego jest miejsce dla obu tych dziedzin. Nie ulega wątpliwości, że konieczne jest uporządkowanie części szczególnej prawa wykroczeń i racjonalne wyselekcjonowanie spenalizowanych w niej czynów⁴². Jednocześnie trzeba wskazać, iż przekształcanie odpowiedzialności za wykroczenia w odpowiedzialność za delikty administracyjne pozbawione jest gwarancji właściwych

³⁸ A. Porwich, *op. cit.*, s. 353–354.

³⁹ D. Dąbek, *op. cit.*, s. 94.

⁴⁰ E. Śliwiński, *op. cit.*, s. 216.

⁴¹ *Ibidem*, s. 217.

⁴² J. Jakubowska-Hara, *Czy prawo wykroczeń powinno być nadal samodzielną dziedziną prawa?*, [w:] A. Liszewska, J. Kulesza (red.), *Pro dignitate legis et maiestate iustitiae. Księga Jubileuszowa z okazji 70. Rocznicy urodzin Profesora Witolda Kuleszy*, Łódź 2020, s. 473.

szeroko rozumianemu prawu karnemu, co przekłada się na obawę o spójność dalszego rozwoju prawa deliktów administracyjnych⁴³. Odpowiedzialność za delikty administracyjne należy do fundamentalnych problemów współczesnego prawa represyjnego⁴⁴, zatem wciąż aktualny jest postulat o uchwalenie odrębnej ustawy o zasadach odpowiedzialności za delikty administracyjne⁴⁵.

⁴³ E. Śliwiński, *op. cit.*, s. 220.

⁴⁴ W. Radecki, [w:] M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 40.

⁴⁵ W. Radecki, *Dezintegracja polskiego prawa penalnego*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 9, s. 28.

CZĘŚĆ ÓSMA

Spotkania w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym

Reguła oficjalności jako podstawa nawiązania relacji organu administracji publicznej z jednostką

1. Działalność organizatorska i wykonawcza organów administracji publicznej a nawiązanie więzi z jednostką

W klasycznej doktrynie prawa administracyjnego, wyznaczając kryteria rozgraniczenia władzy administracyjnej od władzy sądowej, wskazywano na element inicjatywy w podejmowaniu działań przez organy administracji publicznej dla realizacji określonego celu. S. Kasznica podkreślał, że „[...] dla administracji celem istotnym jest wywoływanie w świecie zewnętrznym pewnych zjawisk, uważanych za korzystne z punktu widzenia interesu publicznego, celem jest wytwarzanie jakichś konkretnych wartości społecznych: dobrej drogi czy szkoły, poczucia bezpieczeństwa, porządku itd.”¹ We współczesnej doktrynie prawa administracyjnego mocno akcentuje się cel działań administracji publicznej: „administracja publiczna jawi się jako ogół działań o charakterze organizatorskim i wykonawczym mających na celu realizację dobra wspólnego przez różne podmioty (niekoniecznie państwowe) związane co do podstawy i form działalności ustawą, pozostający pod kontrolą społeczną”². Dla klasycznej i współczesnej doktryny prawa administracyjnego cechą administracji publicznej jest działanie na rzecz interesu publicznego, współcześnie akcentowanej mocno dla dobra wspólnego. Ma to umocowanie w art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”³. Działania organizatorskie i wykonawcze organów administracji publicznej są nakierowanie na przyszłość przez wykonywanie

* Prof. dr hab., Uniwersytet Wrocławski, ORCID: 0000-0001-8942-0543.

¹ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 10. Zob. na temat klasycznej doktryny prawa administracyjnego Z. Niewiadomski, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 4 i n.

² Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 58.

³ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

zadań publicznych. Tym różni się od wymiaru sprawiedliwości, który nakierowany jest na działania ochrony praw jednostki, która wystąpiła o jej udzielenie.

Cecha podejmowania przez administrację publiczną działań organizatorskich i wykonawczych przesądza o przyjęciu reguły oficjalności w kształtowaniu relacji organów administracji publicznej z jednostką.

2. Granice reguły oficjalności nawiązania relacji organów administracji publicznej z jednostką

Wykonywanie zadań publicznych przez organy administracji publicznej w różnych formach prawnych ma wpływ na kształtowanie granic reguły oficjalności, przyjmując bezwzględne jej obowiązywanie lub względne przez dopuszczenie wyjątków. Dla wyznaczenia jednak granic oficjalności podstawowe znaczenie ma konstytucyjna zasada państwa prawnego, ustanowiona w art. 2 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej” w związku z zasadą praworządności ustanowioną w art. 7 Konstytucji RP, stanowiącym, że: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Działania wobec jednostki muszą zatem być oparte na podstawie przepisów prawa i mieścić się w granicach wyznaczonych tymi przepisami prawa. Jednostka, zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego, ma prawo do obrony wobec działań organów administracji publicznej.

Reguła oficjalności w nawiązaniu relacji organów administracji publicznej z jednostką występuje w trzech obszarach:

- w stanowieniu prawa miejscowego przez organy administracji publicznej;
- w stosowaniu materialnego prawa administracyjnego w trybie procesowego prawa administracyjnego;
- w stosowaniu przymusu państwowego w trybie egzekucji administracyjnej i administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

3. Reguła oficjalności w nawiązaniu relacji organów administracji publicznej z jednostką w obszarze stanowienia prawa miejscowego

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP: „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązują-

ce na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa”. Prawo do stanowienia aktów prawa miejscowego regulują ustawy ustrojowe zarówno w zakresie właściwości jednostek samorządu terytorialnego, jak i terenowej administracji rządowej. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴: „Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy”. Takie też rozwiązanie przyjmuje art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵, stanowiąc: „Na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu”, oraz art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁶: „Na podstawie tej ustawy oraz na podstawie upoważnień udzielonych w innych ustawach i w ich granicach sejmik województwa stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa lub jego części”. Według art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁷: „Na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach wojewoda oraz organy niezespólonej administracji rządowej stanowią akty prawa miejscowego obowiązujące w województwie lub jego części”. Stanowienie prawa miejscowego oparte jest zatem na regule oficjalności. Regułę oficjalności w zakresie stanowienia prawa przez jednostki samorządu terytorialnego łagodzi wprowadzenie regulacji instytucji prawnej „obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej” wprowadzonej ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁸, dodając art. 41a do Rozdziału 4 „Akty prawa miejscowego stanowionego przez gminę” ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 41a: „1. Grupa mieszkańców gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. 2. Grupa mieszkańców, o której mowa w ust. 1, musi liczyć: 1) w gminie do 5000 mieszkańców – co najmniej 100 osób; 2) w gminie do 20 000 mieszkańców – co najmniej 200 osób; 3) w gminie powyżej 20 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób. 3. Projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia pro-

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 107.

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 566.

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 190.

⁸ Dz. U. poz. 130.

jektu. 3a. Projekt uchwały o przystąpieniu do sporządzania aktu planowania przestrzennego zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu. 4. Komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy. 5. Rada gminy określi w drodze uchwały: szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy”. Takie też rozwiązanie wprowadzone zostało w Rozdziale 4 „Akty prawa miejscowego stanowione przez powiat” ustawy o samorządzie powiatowym, dodając art. 42a, oraz w ustawie o samorządzie województwa, dodając w Rozdziale 8 „Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd województwa” art. 89a ze zróżnicowaniem wymogów liczby mieszkańców, wymaganych do umocowania przyznania grupie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Regułę oficjalności w stanowieniu prawa miejscowego łągodzi instytucja prawa do petycji. Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach⁹: „Przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji”. Takie określenie przedmiotu petycji pozwala na zamieszczenie w tym zakresie dla organizacji życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, też żądania wydania przepisu prawa miejscowego.

Przepisy prawne normujące podstawy do stanowienia prawa miejscowego przyjmują: pełną regułę oficjalności oraz ograniczoną regułę oficjalności. W przypadku pełnej reguły oficjalności stanowienie przepisu prawa miejscowego należy do właściwości jednostki samorządu terytorialnego lub terenowego organu administracji rządowej. Przykładem pełnej reguły oficjalności w stanowieniu prawa miejscowego, a kształtującej uprawnienia i obowiązki jednostki, jest ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁰. Na regule oficjalności oparte jest wyznaczenie wymagań, które powinien spełnić przedsiębiorca dla uzyskania uprawnienia do prowadzenia działalności świadczenia usług w zakresie opróżnienia zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 870.

¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 399.

nieczystości ciekłych. Zgodnie z art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach: „Rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań”. Określenie obowiązków jednostek w zakresie utrzymania czystości i porządku następuje na podstawie reguły oficjalności. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach: „Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, [...]; regulamin jest aktem prawa miejscowego”. Przykładem takiej reguły oficjalności w kształtowaniu sytuacji jednostki przez nakazy i zakazy jest regulacja przyjęta w art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹¹, który stanowi: „Utworzenie parku krajobrazowego lub powiększenie jego obszaru następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, która określa jego nazwę, obszar, przebieg granicy i otulinę, jeżeli została wyznaczona, szczególne cele ochrony oraz zakazy właściwe dla danego parku krajobrazowego lub jego części, wybrane spośród zakazów, o których mowa w art. 17 ust. 1, wynikające z potrzeb jego ochrony. Likwidacja lub zmniejszenie obszaru parku krajobrazowego następuje w drodze uchwały sejmiku województwa wyłącznie z powodu bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych, historycznych i kulturowych oraz walorów krajobrazowych na obszarach projektowanych do wyłączenia spod ochrony”.

Przyjęcie pełnej reguły oficjalności przesunęło podjęcie obrony na przyznanie jednostce prawo do zaskarżenia aktów prawa miejscowego do sądu administracyjnego.

Ograniczenie reguły oficjalności w stanowieniu prawa miejscowego wprowadzone jest w rozwiązaniach uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez wprowadzenie już w regulacji ustrojowej elementu inicjatywy obywatelskiej. Według art. 41a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym: „Projekt uchwały o przystąpieniu do sporządzania aktu planowania przestrzennego zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu”. Rozwiązanie to, wprowadzające granice oficjalności, *expressis verbis* normuje ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹². Zgodnie z art. 13i ust. 1 uchwałę o przystąpieniu do sporządzania planu ogólnego rada gminy podejmuje z własnej

¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1336.

¹² Dz. U. z 2024 r. poz. 1130.

inicjatywy, na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta lub w wyniku zgłoszenia w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Takie też rozwiązanie przyjęte jest w art. 14 ust. 4 przywołanej ustawy, który stanowi, że uchwałę o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje z własnej inicjatywy, na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta lub w wyniku zgłoszenia w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Plan ogólny i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego (art. 13a ust. 7, art. 14 ust. 8 powołanej ustawy).

Przyjęcie reguły oficjalności w zakresie stanowienia prawa miejscowego ma swoje uzasadnienie w tym, że relacje pomiędzy organami administracji publicznej a jednostką oparte na przepisach prawa miejscowego stanowią źródło kształtowania sytuacji praw jednostek według powszechnie obowiązujących przepisów, a zatem przyznanie jednostce wiążącej inicjatywy wiązałoby się z potrzebą podejmowania działań, które nie miałyby umocowania w ochronie interesu publicznego, a wyłącznie interesu indywidualnego, ingerując w interesy indywidualne innych osób. Ten element prawa do inicjonowania indywidualnego jest przyjęty w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie regulacji w Rozdziale 1a „Partycypacja społeczna”. Według art. 8e ust. 1 pkt 1: „Zapewnienie partycypacji społecznej polega na: umożliwieniu udziału interesariuszom planowania i zagospodarowania przestrzennego, [...], w przygotowaniu aktów planowania przestrzennego, w tym wypowiadania się, składania wniosków lub uczestnictwa w konsultacjach społecznych”. Elementem wniosku o sporządzenie lub zmianę aktu planowania przestrzennego jest wskazanie przez wnioskodawcę, czy jest właścicielem czy użytkownikiem wieczystym nieruchomości objętej wnioskiem, co wiąże wniosek z ochroną interesu indywidualnego, ale mającym wpływ na interesy innych jednostek.

4. Reguła oficjalności w stosowaniu materialnego prawa administracyjnego w trybie procesowego prawa administracyjnego

Nawiązanie relacji organu administracji publicznej z jednostką przez dokonanie autorytatywnej konkretyzacji przepisu materialnego prawa administracyjnego w drodze decyzji administracyjnej regulują przepisy procesowego prawa administracyjnego. Zgodnie z art. 61 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r.

– Kodeks postępowania administracyjnego¹³: „Postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu”. Rozwiązanie to przyjmujące zarówno zasadę skargowości, jak i zasadę oficjalności nie oznacza dowolności w inicjatywie podjęcia przez organ administracji publicznej czynności nawiązania relacji procesowej z jednostką mającą w sprawie interes prawny. Tę dowolność *expressis verbis* wyłącza regulacja w art. 61 § 2 k.p.a., zgodnie z którym: „Organ administracji publicznej może ze względu na szczególnie ważny interes strony wszczęć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony. Organ obowiązany jest uzyskać na to zgodę strony w toku postępowania, a w razie nieuzyskania zgody – postępowanie umorzyć”.

Podstawą do dokonania władczego w drodze decyzji administracyjnej rozstrzygnięcia kształtującego sytuację prawną jednostki mającej interes prawny są przepisy powszechnie obowiązującego materialnego prawa administracyjnego. Regułę oficjalności wyznaczają zatem przepisy materialnego prawa administracyjnego. Sposób wyznaczenia tej reguły nie jest jednolity. W przepisach prawa materialnego zastosowane są dwie metody wyznaczające regułę oficjalności przez ustanowienie: 1) *expressis verbis* wszczęcia postępowania z urzędu; 2) przez wskazanie właściwości organu administracji do wydania decyzji. Przykładem pierwszej metody jest rozwiązanie przyjęte w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹⁴ w art. 53a ust. 1 dodanym ustawą z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw¹⁵, który stanowi, że postępowanie w sprawie rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy wszczyna się z urzędu. Ustanowienie *expressis verbis* reguły oficjalności zmieniło stosowanie przepisów ustawy Prawo budowlane, które nie ograniczały inicjonowania postępowania w sprawach prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem przepisów ustawy przez jednostki, których interes prawny został naruszony. W orzecnictwie sądowym ta zmiana wywołała wątpliwości interpretacyjne ze względu na ograniczenie prawa jednostki do obrony naruszonego interesu prawnego. W wyroku z dnia 25 maja 2023 r., II OSK 445/22 (Lex nr 3588341), NSA wskazała na rozbieżność w orzecnictwie sądowym: „Prezentowane są bowiem dwa stanowiska odnoszące się do kwestii możliwości wszczęcia postępowania w sprawach, o których mowa w tym przepisie również na wniosek podmiotu mającego w tym interes prawny. Zwolennicy jednego z tych poglądów, który – jak się zdaje jest również prezentowany przez Sąd pierwszej instancji orzekający w niniejszej sprawie –

¹³ Dz. U. z 2024 r. poz. 572, dalej jako k.p.a.

¹⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 682, dalej jako p.b.

¹⁵ Dz. U. poz. 471.

stoją na stanowisku, iż przepis ten nie wprowadził zakazu wszczynania tego postępowania na wniosek uprawnionego podmiotu. Uzasadniając tę tezę, wskazuje się na taką wykładnię art. 53a ust. 1 pr. bud., która prowadzi do stwierdzenia, że przepis ten jedynie dookreśla, iż organy nadzoru budowlanego są uprawnione i obowiązane wszczynać i prowadzić z urzędu postępowanie legalizacyjne i naprawcze, co jednak nie oznacza, iż złożenie wniosku uprawnionego podmiotu nie rodzi obowiązku po stronie organu wszczęcia takiego postępowania. O takiej wykładni decydować ma brzmienie tego przepisu, które nie zawiera określenia «wyłącznie z urzędu», co – zdaniem zwolenników tego poglądu nie wyłącza wszczęcia tego postępowania również na wniosek (tak m.in. NSA w wyrokach z dnia 16 grudnia 2022 r. w sprawie II OSK 2168/21 oraz z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie II OSK 76/22, oba dostępne w CBOSA)”. Obowiązująca linia orzecznictwa sądowego ukształtowana została wyrokiem z dnia 7 lutego 2023 r., II OSK 2827/21 (Lex nr 3518701): „Przepis art. 53a przesądził, że postępowania uregulowane w rozdziale 5a ustawy – Prawo budowlane, a więc postępowania w sprawie rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy, wszczyna się z urzędu. Wykładnia gramatyczna przepisu art. 53a ustawy – Prawo budowlane, jego literalne brzmienie, jak i materiały legislacyjne nie pozostawiają żadnych wątpliwości co do tego, że postępowania uregulowane w rozdziale 5a ustawy – Prawo budowlane, w tym uproszczone postępowanie legalizacyjne, są inicjowane wyłącznie na zasadzie oficjalności”. Tak ukształtowana linia orzecznictwa przesądza też o formie wyrażenia stanowiska przez organ administracji publicznej oraz dopuszczalności podjęcia obrony, wobec braku reakcji na żądanie jednostki podjęcia postępowania w sprawie. W wyroku z 18 stycznia 2023 r., II OSK 2586/21 (Lex nr 3594715), NSA podkreślił: „[...] postępowanie o jakim mowa w art. 53a Prawa budowlanego może zostać wszczęte wyłącznie z urzędu, stanowiąc tym samym *lex specialis* w stosunku do ogólnej reguły wyrażonej w art. 61 k.p.a. Oznacza to, że organ nadzoru budowlanego nie może prowadzić takiego postępowania na wniosek. Stwierdzenie nieprawidłowości w procesie budowlanym obliguje organ nadzoru budowlanego do wszczęcia właściwego postępowania jurysdykcyjnego z urzędu. Dopiero w tak wszczętym postępowaniu organ nadzoru ustalał będzie krąg stron. Źródłem informacji o nieprawidłowościach może być natomiast informacja od każdego podmiotu. W takiej sytuacji organ budowlany samodzielnie ma rozstrzygnąć, czy zachodzą podstawy do wszczęcia postępowania. Wniosek podmiotu, który chociażby powoływał się na własny interes prawny, nie może stanowić prawnie skutecznej podstawy do wszczęcia postępowania. Jeśli organ nadzoru budowlanego uznaje, że nie ma podstaw do wszczęcia postępowania z urzędu to nie ma obowiązku wydawania postanowienia o odmó-

wie wszczęcia postępowania z urzędu bądź też wszczęcia takiego postępowania, a następnie jego umorzenia. O braku podstaw do prowadzenia postępowania organ wówczas informuje podmiot sygnalizujący w piśmie o charakterze informacyjnym, co też w przedmiotowej sprawie organ nadzoru budowlanego uczynił. Organ nie ma podstaw do wydawania postanowienia na podstawie art. 61a § 1 k.p.a., ponieważ przepis ten dotyczy wyłącznie sytuacji, gdy postępowanie jest wszczynane na «żądanie strony». Podsumowując, w sytuacji gdy wszczęcia postępowania określonego w rozdziale 5b Prawa budowlanego domaga się podmiot, który chociażby legitymował się interesem prawnym, to udzielenie ochrony prawnej jednostce może nastąpić w trybie skargowo-wnioskowym uregulowanym w art. 229 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 83 ust. 1 i 2 ustawy Prawo budowlane. W tym trybie możliwe jest wniesienie skargi na brak działania powiatowego inspektora nadzoru budowlanego do wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego jako organu wyższego stopnia. Poza trybem skargowo-wnioskowym ochrona interesu prawnego podmiotu może być realizowana także przez działania prokuratora, któremu zgodnie z art. 182 k.p.a. służy prawo zwrócenia się do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem”. Stanowisko co do formy działania, wykluczające stosowanie formy procesowej unormowanej w art. 61a § 1 k.p.a., przyjął NSA w wyroku z dnia 21 lutego 2024 r., II OSK 2430/22 (Lex nr 3709610): „W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażany jest pogląd, podzielany przez Sąd rozpoznający niniejszą skargę kasacyjną, że w sytuacji, gdy organ nadzoru budowlanego po przeprowadzeniu kontroli dochodzi do wniosku, że roboty budowlane są zgodne z obowiązującymi przepisami, stwierdza brak podstaw do wszczęcia postępowania, o jakim mowa w rozdziale 5a p.b., o czym zawiadamia osobę interweniującą pismem. (por. wyroki NSA z 7 marca 2023 r., II OSK 2286/22, z 3 marca 2023 r. II OSK 378/22 oraz z 12 września 2023 r., II OSK 199/23; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Naczelny Sąd Administracyjny przyjmuje, że gdy postępowanie może być wszczęte wyłącznie z urzędu, jak w przypadku spornego postępowania, którego wszczęcia domagała się w kontrolowanej sprawie skarżąca, brak jest podstaw do wymagania, by organ w sytuacji, gdy nie widzi podstaw do prowadzenia postępowania z urzędu, zobowiązany był wydać na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. postanowienie odmawiające wszczęcia postępowania. Reguła wynikająca z art. 53a ust. 1 p.b. wyłącza w sprawach regulowanych w rozdziale 5a p.b. stosowanie regulacji ogólnej art. 61 § 3 w zw. z art. 61 § 1 k.p.a., a w następstwie tego ma również wpływ na zakres zastosowania art. 61a § 1 k.p.a. [...]”. Konsekwentnie wyłączona jest możliwość obrony przed bezczynnością. W wyroku z dnia 9 listopada 2023 r., II OSK 770/23 (Lex nr 3687840), NSA podkreślił:

„Spór w sprawie sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy organ nadzoru budowlanego, do którego adresowany jest wniosek o wszczęcie jednego z postępowań uregulowanych w rozdziale 5a Prawa budowlanego, obowiązany jest wydać postanowienie o wszczęciu postępowania lub odmowie wszczęcia postępowania, czy też wystarczającym jest poinformowanie wnioskodawcy o podjętych działaniach, które uwalnia ten organ od potencjalnego zarzutu pozostawania w bezczynności. Dlatego też w pierwszej kolejności wyjaśnić trzeba, że bezczynność organu administracji publicznej zachodzi wówczas, gdy w prawnie określonym terminie wymieniony organ nie podejmie żadnych czynności w sprawie lub gdy wprawdzie prowadził postępowanie w sprawie, jednakże, mimo istnienia ustawowego obowiązku, nie zakończył go wydaniem stosownego aktu lub nie podjął czynności. Dla uznania bezczynności organu konieczne jest ustalenie, że był on zobowiązany na podstawie obowiązujących przepisów prawa do wydania decyzji, aktu lub podjęcia określonych czynności i mimo to nie podejmuje działań mających na celu uczynienie zadość temu obowiązkowi. Ocena co do bezczynności organu, dokonana być musi w powiązaniu z właściwym dla załatwienia sprawy prawem materialnym, gdyż ono rozstrzyga o legitymacji organu oraz wynikających z przepisów uprawnień i obowiązkach. [...] Art. 53a ust. 1 p.b. stanowi natomiast, że postępowania uregulowane w rozdziale 5a wszczyna się z urzędu. Przepis ten stanowi *lex specialis* wobec przepisu art. 61 k.p.a. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażany jest pogląd, podzielany przez Sąd rozpoznający niniejszą skargę kasacyjną, że w sytuacji, gdy organ nadzoru budowlanego po przeprowadzeniu kontroli dochodzi do wniosku, że roboty budowlane są zgodne z obowiązującymi przepisami, stwierdza brak podstaw do wszczęcia postępowania, o jakim mowa w rozdziale 5a p.b., o czym zawiadamia osobę interweniującą pismem [...] gdy postępowanie może być wszczęte wyłącznie z urzędu, jak w przypadku spornego postępowania, którego wszczęcia domagała się w kontrolowanej sprawie skarżący, brak jest podstaw do wymagania, by organ w sytuacji, gdy nie widzi podstaw do prowadzenia postępowania z urzędu, zobowiązany był wydać na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. postanowienie odmawiające wszczęcia postępowania, a w konsekwencji z brakiem wydania tego rodzaju aktu administracyjnego możliwe było wiązanie pozostawania przez organ w stanie bezczynności”. Regułę oficjalności przyjmuje *expressis verbis* ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹⁶ w art. 140 ust. 1: „Wojewódzki inspektor ochrony środowiska wydaje decyzję o wstrzymaniu użytkowania składowiska odpadów w przypadku stwierdzenia: 1) niedopełnienia przez zarządzającego składowiskiem odpadów obowiązków,

¹⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1336 ze zm.

o których mowa w art. 138, lub 2) niewykonania obowiązków wynikających z decyzji, o której mowa w art. 139 ust. 2". Zgodnie z art. 140 ust. 7: „Decyzje, o których mowa w ust. 1 i 2 oraz art. 139 ust. 1 i 2, są wydawane z urzędu”. Tak też stanowi art. 161 ust. 5 tej ustawy: „Postępowanie w sprawie wydania decyzji o wstrzymaniu termicznego przekształcania odpadów wszczyna się z urzędu”.

Reguła oficjalności przyjęta została w związku z właściwością organu administracji publicznej sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem przez jednostki przepisów prawa. Złożenie żądania wszczęcia postępowania, wprowadzie związane z ochroną interesu prawnego jednostki, oparte jest jednak na żądaniu podjęcia działań wobec interesów prawnych innych jednostek, które w ocenie żądającego wszczęcia postępowania naruszają przepisy prawa. Obowiązek przestrzegania prawa przez jednostki w zakresie regulacji materialnego prawa administracyjnego obciąża organy administracji publicznej. Zakładając skutecznie działające organy administracji publicznej, można wykluczyć pozostawianie stanu niezgodnego z prawem naruszającego interesy prawne jednostki.

W regulacji materialnego prawa administracyjnego reguła oficjalności może jednak ograniczać prawa ochrony jednostki. Takim przykładem jest regulacja w art. 356 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach¹⁷. W wyroku z dnia 5 kwietnia 2023 r., II OSK 1374/22 (Lex nr 3548597), NSA przyjął: „[...] w sprawach dotyczących zobowiązania cudzoziemca do powrotu ustawodawca przewidział odrębny tryb postępowania w przypadku stwierdzenia po wydaniu ostatecznej decyzji okoliczności, o których mowa w art. 348 (lub 351) ustawy o cudzoziemcach, w tym m.in. faktu, że w kraju pochodzenia zagrożone będzie prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa cudzoziemca zobowiązanego do powrotu. W takim wypadku, zgodnie z art. 356 ust. 2 pkt 1 tej ustawy, organ z urzędu wszczyna odrębne postępowanie o udzielenie zgody na pobyt ze

¹⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 519 ze zm.

- „1. W przypadku, gdy w postępowaniu w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu wyjdzie na jaw okoliczność, o której mowa w: 1) art. 348 – w decyzji odmawiającej zobowiązania do powrotu udziela się zgody na pobyt ze względów humanitarnych, chyba że zachodzi jedna z okoliczności, o których mowa w art. 349;
- 2) art. 351 pkt 1 – w decyzji odmawiającej zobowiązania do powrotu i odmawiającej udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych udziela się zgody na pobyt tolerowany.
2. Jeżeli okoliczność, o której mowa w art. 348 lub art. 351 pkt 1 lub 2, wyszła na jaw:
 - 1) po wydaniu ostatecznej decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu albo
 - 2) w związku z koniecznością wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu wydanej przez organ innego państwa członkowskiego stosującego dyrektywę Rady nr 2001/40/WE z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie wzajemnego uznawania decyzji o wydalaniu obywateli państw trzecich (Dz. Urz. WE L 149 z 02.06.2001, str. 34; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 4, str. 107) – z urzędu wszczyna się odrębne postępowanie”.

względów humanitarnych. Przepis ten ma stanowić gwarancję, że cudzoziemcowi może zostać udzielona ochrona nawet po zakończeniu postępowania w przedmiocie zobowiązania do powrotu, o ile spełnione zostaną przesłanki określone w art. 348 i wyjdą na jaw dopiero w tym czasie. Sąd zauważa wprawdzie, że ustawodawca ukształtował powyższe postępowanie jako «wszczynane z urzędu», jednakże nie można przyjąć, że osoba uprawniona nie może skutecznie domagać się wszczęcia postępowania w tym trybie. Stąd, dla zapewnienia gwarancji ochrony praw przewidzianej m.in. przepisami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz. Urz. UE z 29 czerwca 2013 r. L 180/60), art. 356 ust. 2 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach powinien być wykładany w taki sposób, że właściwy organ ma obowiązek wszcząć postępowanie o udzielenie zgody na pobyt ze względów humanitarnych także wówczas, gdy to cudzoziemiec wystąpi z żądaniem jego wszczęcia i powoła się na nowe okoliczności, o których mowa w tym przepisie. Cudzoziemiec ma wówczas gwarancję, że działanie bądź ewentualna beczynność organu w tym zakresie będzie mogła być przedmiotem kontroli sądów administracyjnych. Takie stanowisko prezentowane jest również w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, w tym m.in. w wyrokach z 19 grudnia 2020 r., II OSK 3679/19 oraz z 16 marca 2021 r., II OSK 1619/20. Skarżąca ma zatem realną możliwość skutecznego żądania wszczęcia postępowania w oparciu o art. 356 ust. 2 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach. W tym postępowaniu powinny być badane przesłanki do udzielenia jej zgody na pobyt ze względów humanitarnych związane z aktualną sytuacją panującą na [...].”

Drugą metodą wyznaczania reguły oficjalności jest wskazanie właściwości organu administracji publicznej do wydania decyzji w sprawie. Ta metoda jest stosowana w sprawach nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych. Regułą oficjalności wyznaczoną przez określenie właściwości do nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych w przepisach administracyjnego prawa materialnego reguluje ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym¹⁸. Zgodnie z art. 93 ust. 1 powołanej ustawy o transporcie drogowym: „Karę pieniężną, o której mowa w art. 92a ust. 1 i 2 oraz art. 92d, art. 92e i art. 92f ust. 2, nakłada, w drodze decyzji administracyjnej, właściwy ze względu na miejsce wykonywanej kontroli organ, którego pracownicy lub funkcjonariusze stwierdzili naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego, z uwzględnieniem ust. 4-6”. Według art. 95d przywołanej ustawy: „1. W przypadku niewykonania obowiązku, o którym mowa w art. 47b ust. 2-4, na jednostkę, o której mowa w art. 47b ust. 1 pkt 1, nakłada się karę pienięż-

¹⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 2201 ze zm.

ną w wysokości do 100 000 złotych. 2. Karę pieniężną, o której mowa w ust. 1, nakłada, w drodze decyzji administracyjnej, wojewoda”. Tak też buduje regułę oficjalności ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, stanowiąc w art. 88 ust. 1: „Wójt, burmistrz albo prezydent miasta wymierza administracyjną karę pieniężną za: 1) usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia; 2) usunięcie drzewa lub krzewu bez zgody posiadacza nieruchomości; 3) zniszczenie drzewa lub krzewu; 4) uszkodzenie drzewa spowodowane wykonywaniem prac w obrębie korony drzewa; 5) usunięcie drzewa pomimo sprzeciwu organu, o którym mowa w art. 83f ust. 8, i bez zezwolenia, o którym mowa w art. 83f ust. 16; 6) usunięcie drzewa bez dokonania zgłoszenia, o którym mowa w art. 83f ust. 4, lub przed upływem terminu, o którym mowa w art. 83f ust. 8”. W taki też sposób regułę oficjalności ustanawia powołana ustawa o odpadach, stanowiąc w art. 196: „Administracyjną karę pieniężną wymierza, w drodze decyzji, wojewódzki inspektor ochrony środowiska właściwy ze względu na miejsce wytwarzania lub gospodarowania odpadami”.

Reguła oficjalności jest przyjęta przez określenie właściwości do wydania decyzji nakładających ciężary publicznoprawne na jednostkę. Tak zgodnie z art. 98a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁹: „Jeżeli w wyniku podziału nieruchomości dokonano na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa, wzrośnie jej wartość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może ustalić, w drodze decyzji, opłatę adiacencką z tego tytułu”.

W przepisach materialnego prawa administracyjnego przyjęta jest też metoda budująca rozwiązanie kompromisowe przez wprowadzenie w określonych przedmiotowo sprawach zarówno regułę oficjalności, jak i skargowości. Takie rozwiązanie przyjęto w art. 191 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne²⁰: „W przypadku nienależytego utrzymywania urządzenia wodnego, którego następstwem jest zmiana funkcji tego urządzenia lub szkodliwe oddziaływanie tego urządzenia na wody lub grunty, organ właściwy w sprawach pozwoleń wodnoprawnych na wykonywanie urządzeń wodnych z urzędu lub na wniosek, mając na uwadze, że korzystanie z wód nie może powodować pogorszenia stanu wód i ekosystemów od nich zależnych, marnotrawstwa wody lub energii wody, a także nie może wyrządzać szkód, może, w drodze decyzji, nakazać właścicielowi tego urządzenia przywrócenie poprzedniej funkcji tego urządzenia, wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom lub likwidację szkód”. Dla określenia granic skargowości należy wskazać na regulację zakresu

¹⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.

²⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1087 z późn. zm.

podmiotowego wyznaczonego w art. 191 ust. 5: „Stroną postępowania w sprawie wydania decyzji, o których mowa w ust. 1 i 3, jest wnioskodawca, właściciel urządzenia wodnego oraz właściciel wód”.

5. Reguła oficjalności w stosowaniu przymusu państwowego w trybie egzekucji administracyjnej

Wykonanie zadań przez organy administracji publicznej jest powiązane ze skutecznością wprowadzenia zmian wynikających z wydanych w formach prawnych nakazów lub zakazów na podstawie przepisów materialnego prawa administracyjnego dla realizacji lub ochrony określonych wartości dobra wspólnego (np. ochrony życia lub zdrowia ludzkiego, ochrony środowiska). Rodzi to potrzebę nie tylko inicjatywy w kształtowaniu określonych nakazów i zakazów, ale też inicjatywy w ich wykonaniu. Z tego względu na regule oficjalności oparte jest stosowanie przymusu państwowego w trybie egzekucji administracyjnej. Właściwy organ administracji publicznej, z zastrzeżeniem wyjątków, ma nadany status wierzyciela, a zatem podmiotu uprawnionego do żądania wykonania obowiązku lub jego zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym (art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²¹). Zgodnie z art. 5 § 1 powołanej ustawy: „Uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków określonych w art. 2 jest: 1) w odniesieniu do obowiązków wynikających z decyzji lub postanowień organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego – właściwy do orzekania organ I instancji, z zastrzeżeniem pkt 4 i 4c; 2) dla obowiązków wynikających z orzeczeń sądów lub innych organów albo bezpośrednio z przepisów prawa – organ lub instytucja bezpośrednio zainteresowana w wykonaniu przez zobowiązanego obowiązku albo powołana do czuwania nad wykonaniem obowiązku, a w przypadku braku takiej jednostki lub jej beczynności – podmiot, na którego rzecz wydane zostało orzeczenie lub którego interesy prawne zostały naruszone w wyniku niewykonania obowiązku; 3) dla obowiązków wynikających z tytułów wykonawczych wystawionych przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych na podstawie art. 44 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz art. 16 ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym – minister właściwy do spraw finansów publicznych; 4) w odniesieniu do obowiązków wy-

²¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 2505 ze zm.

nikających z wydanych przez naczelnika urzędu celno-skarbowego decyzji, postanowień lub mandatów karnych, z przyjętych przez naczelnika urzędu celno-skarbowego zgłoszeń celnych, deklaracji, informacji o opłacie paliwowej, informacji o opłacie emisyjnej albo rozliczeń zamknięcia – właściwy naczelnik urzędu skarbowego; 4a) w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydanych przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej decyzji lub postanowień – naczelnik urzędu skarbowego właściwy według adresu siedziby Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, z zastrzeżeniem pkt 4c; 4b) w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydanych przez dyrektora izby administracji skarbowej decyzji lub postanowień – naczelnik urzędu skarbowego właściwy według adresu siedziby dyrektora izby administracji skarbowej; 4c) w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydanych przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej decyzji lub postanowień w toku postępowania podatkowego, o którym mowa: a) w art. 119g § 1 i 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa – właściwy naczelnik urzędu skarbowego, b) w art. 119g § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa – organ jednostki samorządu terytorialnego, na wniosek, którego postępowanie podatkowe zostało przejęte; 5) w odniesieniu do grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, stanowiących dochód budżetu państwa, z wyłączeniem grzywien nakładanych przez organy Inspekcji Transportu Drogowego – właściwy naczelnik urzędu skarbowego”. Zarówno w definicji ustawowej pojęcia wierzyciela, jak i w regulacji przyznania zdolności prawnej właściwości realizacji zadań wykonania nakazów i zakazów nałożonych na jednostkę wprowadzono pojęcie uprawnienia. W art. 6 § 1 powołanej ustawy ten element uprawnienia jest unormowany jako obowiązek działania. Wprawdzie nie stanowi się wprost o obowiązku, ale łągodzi się, stanowiąc, że: „W razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Wierzyciel może nie podejmować czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, jeżeli wysokość należności pieniężnej nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia, chyba że okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż 6 miesięcy”. To złagodzenie wynika z obowiązku podjęcia przez wierzyciela szeregu czynności, których celem jest ograniczenie stosowania środków egzekucyjnych wobec zobowiązanego (np. art. 6 § 1b podjęcie przez wierzyciela działań informacyjnych wobec zobowiązanego zmierzających do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku, art. 15 § 1 obowiązek wysłania do zobowiązanego przez wierzyciela pisemnego upomnienia, zawierającego wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego).

Ukształtowanie reguły oficjalności w regulacji prawnej administracyjnego postępowania egzekucyjnego wymaga szerszego wyprowadzenia z regulacji przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zgodnie z art. 26 § 1: „Postępowanie egzekucyjne wszczyna się na wniosek wierzyciela o wszczęcie egzekucji administracyjnej i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego, sporządzonego według ustalonego wzoru. Wierzyciel będący jednocześnie organem egzekucyjnym wszczyna postępowanie egzekucyjne z urzędu poprzez podpisanie albo opatrzenie pieczęcią, o której mowa w art. 26e § 1 pkt 4 albo 5, wystawionego przez siebie tytułu wykonawczego”. Z pierwszej normy prawnej zawartej w art. 26 § 1 wynikałaby reguła skargowości: wszczęcie postępowania na wniosek wierzyciela. Takie ujęcie reguły skargowości wymaga jednak uwzględnienia, że wierzycielem jest organ administracji publicznej realizujący obowiązek doprowadzenia do wykonania nakazów lub zakazów przez jednostkę. Wyjątek jest wprowadzony w art. 5 § 1 pkt 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przyznający status wierzyciela w zakresie obowiązków wynikających z orzeczeń sądów lub innych organów administracji publicznej, w przypadku braku lub bezczynności organu lub instytucji bezpośrednio zainteresowanej wykonaniem obowiązku – podmiotowi, na którego rzecz wydane zostało orzeczenie lub którego interesy prawne zostały naruszone w wyniku niewykonania obowiązku. Reguła oficjalności została unormowana *expressis verbis* w drugiej normie art. 26 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, wedle której: „Wierzyciel będący jednocześnie organem egzekucyjnym wszczyna postępowanie egzekucyjne z urzędu [...]”.

Przyjęta w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym reguła oficjalności łagodzona jest przez przyznanie prawa skargi. Zgodnie z art. 6 § 1a ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji: „Na bezczynność wierzyciela w podejmowaniu czynności, o których mowa w § 1, służy skarga podmiotowi, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku oraz organowi zainteresowanemu wykonaniem obowiązku. Postanowienie w sprawie skargi wydaje organ wyższego stopnia. Na postanowienie oddalające skargę przysługuje zażalenie”.

6. Reguła oficjalności działania organów administracji publicznej a prawo obrony jednostki

Oparte na regule oficjalności działania organów administracji publicznej kształtują sytuację prawną jednostki w zakresie jej uprawnień lub obowiązków. Taki wpływ na uprawnienia lub obowiązki jednostki wymaga stworzenia gwa-

rancji prawnych jej obrony. Wyznaczenie instytucji prawnych budujących system prawa do obrony należy rozważyć w dwóch płaszczyznach regulacji prawnej: – po pierwsze, w płaszczyźnie regulacji przełamującej reguły oficjalności przez dopuszczenie prawa jednostki do inicjatywy podjęcia działań przez organy administracji publicznej; – po drugie, przez przełamanie reguły oficjalności wprowadzeniem instytucji prawnych ochrony jednostki przed bezzasadnym angażowaniem w nałożeniu nakazów lub obowiązków wbrew obowiązującym przepisom materialnego prawa administracyjnego lub pozbawieniem jej w toku działania opartego na regule oficjalności udziału w czynnościach organu.

W pierwszej płaszczyźnie prawo obrony jest kształtowane niejednolicie. W stanowieniu prawa miejscowego jednostki mają przyznane prawo do inicjowania działań zarówno na drodze obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej oraz indywidualnie w drodze petycji. Inne rozwiązanie obowiązuje w zakresie dokonywania autorytatywnej konkretyzacji przepisów materialnego prawa administracyjnego na drodze postępowania administracyjnego. Przyjęcie reguły oficjalności w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki pozostaje w związku z właściwością organów administracji publicznej do sprawowania nadzoru nad jednostką przestrzegania przepisów prawa. Wyłącza to domaganie się przez inną jednostkę podjęcia działania uruchamiającego nadzór. Jedynym uprawnieniem jednostki w takim przypadku jest prawo skargi powszechnej. Wskazanie na znaczenie dla reguły oficjalności prawa skargi powszechnej ma uzasadnienie w powiązaniu z regulacją prawną jej skutku prawnego dla czynności procesowych postępowania administracyjnego. Prawo skargi powszechnej nie wywołuje bezpośrednich skutków procesowych, a to w związku z oparciem tego prawa na ochronie wartości nieograniczonych do ochrony interesu prawnego jednostki. O takim szerokim ujęciu wartości przesądza Konstytucja RP, regulując prawo skargi w części przedmiotowej materii konstytucyjnej „Wolności i prawa polityczne” w art. 63: „Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”. Konsekwentnie art. 221 § 3 k.p.a. stanowi: „Skargi i wnioski można składać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą”. To jednak powiązanie z czynnościami wynikającymi z reguły oficjalności działanie organów administracji publicznej wynika z przedmiotowego zakresu prawa skargi powszechnej. Według art. 227 k.p.a.: „Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących,

a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw”. Przedmiotem skargi powszechnej może być zatem naruszenie obowiązującej reguły oficjalności przyjętej w regulacji materialnego prawa administracyjnego w danego rodzaju sprawach, nakazującej organowi administracji publicznej wszczęcie z urzędu postępowania. Skutek prawny złożenia w takim przypadku skargi powszechnej reguluje art. 233 k.p.a., stanowiąc, że: „Skarga w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, powoduje wszczęcie postępowania, jeżeli została złożona przez stronę. Jeżeli skarga taka pochodzi od innej osoby, może spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu, chyba że przepisy wymagają do wszczęcia postępowania żądania strony”. Przyjęty skutek prawny skargi powszechnej nie został powiązany z regułą oficjalności, a regułą skargowości, wywodząc następstwa prawne dla wszczęcia postępowania z oceny interesu prawnego wnoszącego skargę powszechną. Wyprowadzenie tego powiązania jest oparte ze skutku prawnego złożenia skargi powszechnej przez skarżącego, nie mającego interesu prawnego, co może spowodować wszczęcie postępowania z urzędu. Ocena zasadności wszczęcia postępowania z urzędu jest pozostawiona właściwemu organowi administracji publicznej. O dokonanej ocenie organ zawiadamia wnoszącego skargę powszechną (art. 237 § 3 k.p.a.). Na zawiadomienie nie przysługują środki zaskarżenia zarówno na drodze administracyjnej, jak i na drodze sądowej. Skarżący może jedynie skorzystać ponownie z prawa skargi powszechnej. Skuteczność tej drogi ochrony reguluje art. 239 § 1 k.p.a., stanowiąc, że: „W przypadku, gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadamiania skarżącego”.

Takie rozwiązanie prawne oparcia na podstawie prawa skargi powszechnej ograniczeń dla ochrony praw jednostki regułą oficjalności, jak już zostało podkreślone, ma uzasadnienie w charakterze właściwości do sprawowania nadzoru przez organy administracji publicznej nad przestrzeganiem prawa przez jednostki, a nie rozstrzygania sporu pomiędzy jednostkami o naruszeniu ich praw.

Druga płaszczyzna to ochrona przed działaniem organów administracji publicznej opartym na regule oficjalności, kształtującym prawa i obowiązki jednostki. Jednostce przysługuje prawo obrony w działaniu organów administracji publicznej w zakresie stanowienia przepisów prawa miejscowego i stosowaniu prawa przez autorytatywną konkretyzację przepisów administracyjnego prawa materialnego oraz stosowania przymusu państwowego na drodze administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

W zakresie stanowienia przepisów prawa miejscowego jednostce przysługuje prawo skargi do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²²). Legitymację do wniesienia skargi ma każdy, kto ma w tym interes prawny. Takie unormowanie legitymacji do wniesienia skargi do sądu administracyjnego ustawą o samorządzie gminnym, ustawą o samorządzie powiatowym, ustawą o samorządzie wojewódzkim, ustawą o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, ogranicza przez wprowadzenie konstrukcji naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. Tak np. zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „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 administracyjnego”. Takie też rozwiązanie przyjmuje w art. 87 ust. 1 ustawa o samorządzie powiatowym, w art. 90 ust. 1 ustawa o samorządzie wojewódzkim, art. 63 ust. 1 ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Sąd administracyjny bada spełnienie przesłanki naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia zaskarżonym aktem. Brak spełnienia tej przesłanki jest podstawą odrzucenia skargi (art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a.). Uwzględnienie skargi daje podstawę do stosowania restrykcyjnej sankcji nieważności. Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a.: „Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności”.

Prawo obrony jednostki w zakresie stosowania prawa w formie decyzji (postanowienia) oraz stosowania przymusu państwowego oparte jest na środkach zaskarżenia. Wydana decyzja nieostateczna w postępowaniu administracyjnym wszczętym z urzędu może być przez stronę tego postępowania zaskarżona odwołaniem (art. 127 § 1 k.p.a.), w którym może zarzucać swoje niezadowolenie z rozstrzygnięcia zarówno z powodu niezgodności z prawem rozstrzygnięcia, ale też skierowanie do niej rozstrzygnięcia przez bezzasadne zaangażowanie do postępowania w sprawie. Podjęta obrona na drodze postępowania odwoławczego bezwzględnie opiera się na zasadzie skargowości, której naruszenie obwarowane jest sankcją nieważności (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Jednostka ma też prawo do obrony w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego, zarówno zarzucając kwalifikowane naruszenie przepisów administracyjnego prawa materialnego, jak i przepisów administracyjnego prawa procesowego. Wydana w reżimie reguły oficjalności decyzja może zatem jednostka zaskarżyć

²² Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm., dalej jako p.p.s.a.

z powodu rażącego naruszenia administracyjnego prawa materialnego, w tym bezzasadne zaangażowanie jej do postępowania i rozstrzygnięcie o jej uprawnieniach lub obowiązkach, żądając stwierdzenia nieważności decyzji (art. 157 § 2 k.p.a.). W postępowaniu administracyjnym opartym na regule oficjalności jednostka ma pełnię z zastrzeżeniem wyjątków praw procesowych (art. 10 k.p.a.). Naruszenie przepisów administracyjnego prawa procesowego, w tym pozbawienie jej udziału w postępowaniu, daje jednostce prawo żądania wznowienia postępowania w sprawie. Prawo żądania wznowienia postępowania w zakresie wskazanym w art. 147 k.p.a. oparte jest wyłącznie na regule skargowości. Jednostce przysługuje prawo do obrony również w razie niekwalifikowanego naruszenia przepisów materialnego prawa administracyjnego. W art. 154 i 155 k.p.a. nie zawarto regulacji inicjatywy wszczęcia postępowania w tym trybie. Brak ten wypełnia art. 61 § 1 k.p.a., który daje podstawy do wykładni, że ten tryb oparty jest na regule oficjalności, jak i regule skargowości²³, w zależności od akcentu przy regule oficjalności ochrony interesu społecznego, a regule skargowości ochrony interesu prawnego jednostki.

Jednostce wobec działania administracji publicznej w formie decyzji (postanowienia) przysługuje prawo skargi do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 1 i 2 p.p.s.a.), jeżeli działanie to rozstrzyga w przedmiocie jej interesu prawnego z żądaniem zastosowania środka wyeliminowania z obrotu prawnego (art. 145 i 145a p.p.s.a.).

Jednostce przysługuje prawo obrony wobec stosowania przymusu państwowego w trybie administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Podstawowym środkiem obrony jest zarzut wnoszony na podstawach uregulowanych w art. 33 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, wśród których wyliczone jest bezzasadne stosowanie egzekucji administracyjnej. Otwarta jest też droga obrony skargą do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a.).

7. Reguła oficjalności działania organów administracji publicznej a ochrona praworządności

Oparcie działania organów administracji publicznej na regule oficjalności nie oznacza pozostawania w bezczynności. Uzasadniało to wprowadzenie rozwiązań prawnych wystąpienia o jej usunięcie. Takie rozwiązania prawne przyjęto w zakresie kontroli wykonywania reguły oficjalności przez wszczęcie z urzędu

²³ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 989 i n.

postępowania administracyjnego, której niewykonanie jest stanem niezgodnym z prawem. Takie rozwiązanie przyjęto w k.p.a., przyznając prokuratorowi prawo żądania wszczęcia postępowania. Zgodnie z art. 182 k.p.a.: „Prokuratorowi służy prawo zwrócenia się do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem”. Prawo zwrócenia się do organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania na prawach przysługujących prokuratorowi przysługuje Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Rzecznikowi Praw Dziecka, Rzecznikowi Małych i Średnich Przedsiębiorców. Na prawach prokuratora oznacza, że prawo żądania wszczęcia postępowania pozostaje z naruszeniem reguły oficjalności prowadzącej do niepodjęcia działań dla ochrony wartości interesu publicznego (np. ochrony środowiska). Prawo żądania wszczęcia postępowania z urzędu przysługuje organizacji społecznej dla ochrony interesu społecznego, a zatem gdy bezczynność narusza wartości wpisane w interes społeczny (np. ochrona zwierząt). W ustawach szczególnych wprowadzane są rozwiązania w razie naruszenia reguły oficjalności. Tak np. zgodnie z art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska²⁴ w razie stwierdzenia nieprawidłowości w działaniach organów administracji publicznej w zakresie ochrony środowiska organ Inspekcji Ochrony Środowiska może zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego.

Rozbudowany jest system gwarancji prawnych realizacji zgodności z prawem działania opartego na regule oficjalności. W zakresie stanowienia przepisów prawa miejscowego system ten obejmuje wykonywanie nadzoru na drodze administracyjnej nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego przez zastosowanie rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego (np. regulacja w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). W zakresie stanowienia przepisów prawa miejscowego przez terenowe organy administracji rządowej również w trybie nadzoru (art. 61 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie).

Zgodność z przepisami prawa działania organów administracji publicznej w zakresie stosowania prawa opartego na regule oficjalności, jak i regule skargowości regulują przepisy administracyjnego prawa procesowego, otwierając dopuszczalność wszczęcia nadzwyczajnych trybów postępowania z urzędu. W pełni dopuszczalność wszczęcia z urzędu postępowania jest przyjęta w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 157 § 2 k.p.a.), w postępowaniu w sprawie wznowienia postępowania ograniczona jest ze względu na ochronę praw nabytych przez stronę (art. 147 k.p.a.).

²⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 425

W zakresie stosowania przymusu państwowego w trybie administracyjnego postępowania egzekucyjnego przestrzeganie zasady praworządności zawarte jest w regulacji sprawowania nadzoru nad egzekucją administracyjną (art. 23 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji).

Należy też wskazać, że na system gwarancji zgodności z prawem działania organów administracji publicznej oparty na regule oficjalności składa się też w wyznaczonych przepisami prawa granicach prawo skargi do sądu administracyjnego organów nadzoru.

Prawo skargi do sądu administracyjnego na akty stanowienia przepisów prawa miejscowego i akty indywidualne przysługuje prokuratorowi, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Rzecznikowi Praw Dziecka, Rzecznikowi Małych i Średnich Przedsiębiorców (art. 50 § 1 p.p.s.a.).

8. Przedmiotowy aspekt nawiązania relacji jednostki z organem administracji publicznej oparty na regule oficjalności i regule skargowości

Nawiązanie relacji jednostki z organem administracji publicznej jest powiązane z przedmiotowym zakresem działania i ma to w pełni umocowanie w kształtowaniu praw i obowiązków jednostki.

W materialnym prawie administracyjnym reguła skargowości jest bezwzględnie obowiązująca w zakresie kształtowania uprawnień jednostki przez uzyskanie np. pozwoleń, koncesji czy też kształtowanie np. praw osobistych (np. zmiany imienia i nazwiska). Prawami materialnoprawnymi jednostka w pełni swobodnie dysponuje, co oznacza, że tylko jej przysługuje podjęcie czynności nawiązania relacji. To jednak dyspozycyjność ograniczona jest wyłącznie do inicjatywy podjęcia czynności nawiązania na drodze prawa tej relacji. Skuteczność bowiem czynności procesowej jednostki nawiązania tej relacji poddana jest ocenie organu administracji publicznej, który może odmówić jej nawiązania. Stanowi o tym art. 61a § 1 k.p.a.: „Gdy żądanie, o którym mowa w art. 61, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Przepis art. 61 § 5 stosuje się odpowiednio”. Odmowa jednak podlega zaskarżeniu. Zgodnie z art. 61a § 2 k.p.a.: „Na postanowienie, o którym mowa w § 1, służy zażalenie”.

Przyjęcie w materialnym prawie administracyjnym reguły oficjalności w działaniu administracji publicznej pozbawia jednostki prawa domagania się nawiązania relacji z organem administracji publicznej, a zatem prawa do

skutecznego domagania się podjęcia działania. Brak działania na żądanie jednostki nie zawsze jest dla niej bez znaczenia dla ochrony jej interesu prawnego, co uzasadnia poszukiwanie takich rozwiązań, które miałyby usunąć tę negatywną ocenę przyjętej reguły oficjalności. Reguła oficjalności budowana jest na wykonywaniu zadań publicznych przez organy administracji publicznej, co przemawia za pozostawieniem właściwemu organowi administracji publicznej oceny zasadności podjęcia działania. Ta ocena jednak musi być poddana kontroli i nadzorowi, aby brak działania nie wywoływał negatywnych następstw dla życia, zdrowia ludzi, ochrony środowiska i innych wartości chronionych i wchodzących w zakres dobra wspólnego.

Zasada informowania na tle zasad ogólnych postępowania administracyjnego

1. Wprowadzenie

Spotkanie to „umówione zejście się lub zjazd w celu zobaczenia się z kimś”¹. Spotkanie z reguły ma jakiś cel. Można zaryzykować twierdzenie, że ma służyć komunikacji między uczestnikami spotkania, nawiązaniu relacji, wymianie poglądów lub rozwiązaniu problemu, wypracowaniu jego rozwiązania. Spotkania – z uwagi na różnorodność ich celów – mogą mieć różny charakter (np. formalny lub nieformalny) i odbywać się na różnych płaszczyznach. Jedną – niezwykle istotną – z płaszczyzn spotkania strony z administracją (organem administracji) jest postępowanie administracyjne. Ma ono charakter formalny i powinno być prowadzone w oparciu o znane obu stronom reguły procesowe. Aby postępowanie administracyjne było komfortowym miejscem spotkania jednostki z administracją, muszą być w nim realizowane standardy proceduralne, zapewniające w szczególności realizację zasady *audiatur et altera pars*.

W doktrynie światowej od lat funkcjonuje pojęcie „sprawiedliwości proceduralnej”, która – ogólnie rzecz ujmując – przejawia się w organizacji procesu uzyskiwania informacji, wymiany argumentacji i podejmowania decyzji pozwalającej uznać wynik zastosowania procedury za sprawiedliwy². Realizacja gwarancji procesowych mających chronić interes stron postępowania administracyjnego nie jest możliwa bez dobrej komunikacji między podmiotami postępowania administracyjnego, a dobra komunikacja nie jest możliwa bez gwarancji udzielania rzetelnej, pełnej informacji, w zakresie niezbędnym do podejmowania racjonalnych decyzji procesowych. Nie sposób wyobrazić sobie dobrej komunikacji bez rzetelnej informacji o przedmiocie i zakresie postępowania, jak również o procesowych uprawnieniach strony. Z uwagi na nierówno-

* Prof. dr hab., Uniwersytet Jagielloński, ORCID: 0000-0003-4900-5956.

¹ *Spotkanie*, hasło w *Słowniku języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/spotkanie.html>, dostęp: 6.11.2024 r.

² Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, s. 41–58. Zob. też H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, s. 11–12.

rzędną pozycję organu i strony w postępowaniu administracyjnym szczególnie istotna jest prawidłowa realizacja zasady informowania. Zasady tej nie można z kolei postrzegać w oderwaniu od innych zasad ogólnych postępowania administracyjnego, które stanowią kompleks reguł powiązanych ze sobą, tworzących określony model postępowania administracyjnego.

Normy statuujące zasady ogólne postępowania administracyjnego muszą być interpretowane w powiązaniu ze sobą, gdyż zachodzą między nimi istotne związki i relacje. Realizacja zasady informowania wpływa w moim przekonaniu w znaczący sposób w szczególności na realizację takich zasad ogólnych postępowania administracyjnego jak: zasada praworządności, prawdy obiektywnej, czynnego udziału stron w postępowaniu, przekonywania, polubownego załatwiania spraw, budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej. Warto zatem przyjrzeć się bliżej związkom pomiędzy zasadą informowania a innymi zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego na płaszczyźnie spotkania strony z organem administracji publicznej, jaką jest postępowanie administracyjne.

2. Zasada informowania a zasada praworządności

Zasada praworządności stanowi nie tylko zasadę ogólną postępowania administracyjnego. Jest także zasadą konstytucyjną, gdyż art. 7 ustawy zasadniczej stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z kolei zgodnie z art. 2 Konstytucji „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Z treści zasady państwa prawnego wynika prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury, gdyż jedynie taka procedura jest w stanie zapewnić realizację praw i wolności obywatelskich. W demokratycznym państwie prawa administracja ma prawo do podejmowania wyłącznie takich działań, do których została wyraźnie upoważniona przepisami prawa, przy czym działania te mogą być podejmowane jedynie w formie i trybie prawem przewidzianych.

W Kodeksie postępowania administracyjnego zasada praworządności została wyrażona w art. 6 i 7³. Zgodnie z art. 6 k.p.a. organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Z kolei art. 7 *in principio* stanowi, że w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności. Organy administracji publicznej mają zatem nie tylko obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa, lecz także obowiązek czuwania nad tym, aby zachowania wszystkich uczestników postępowania administra-

³ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572, dalej jako k.p.a.

cyjnego (we wszystkich stadiach postępowania) były zgodne z prawem. Ranga zasady praworządności jest wysoka. Należy uznać, że w przypadku konfliktu tej zasady z inną zasadą ogólną w procesie podejmowania decyzji co do zasady należy przyznać pierwszeństwo zasadzie praworządności⁴.

Obowiązek działania organów administracji publicznej zgodnie z zasadą praworządności wyraża się w szczególności w obowiązku realizacji pozostałych zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w tym zasady informowania. Naruszenie tej zasady stanowi jednocześnie naruszenie zasady praworządności, ponieważ organ, który nie realizuje prawidłowo zasady informowania, jednocześnie narusza przepisy prawa nakładające na niego obowiązki informacyjne⁵. Skala potencjalnych naruszeń jest szeroka – od naruszeń mających charakter nieistotny, w tym znaczeniu, że ich zaistnienie nie mogło wywrzeć wpływu na wynik sprawy, po naruszenia o charakterze rażącym, co do których można przyjąć z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością, że ich wpływ na wynik sprawy mógł mieć charakter zasadniczy.

3. Zasada informowania a zasada czynnego udziału stron w postępowaniu

Zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej ma obowiązek zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Sformułowana w ten sposób zasada czynnego udziału strony w postępowaniu powinna być realizowana w każdym stadium postępowania (od momentu jego wszczęcia do zakończenia, zarówno w postępowaniu zwykłym – pierwszo- i drugoinstancyjnym – jak również w postępowaniach w trybach nadzwyczajnych). Obowiązek zapewnienia stronom możliwości realizacji prawa czynnego udziału w postępowaniu obejmuje wszystkie stadia postępowania administracyjnego: fazę wszczęcia postępowania, postępowanie wyjaśniające, stadium pomiędzy zakończeniem postępowania wyjaśniającego a wydaniem decyzji oraz fazę podejmowania decyzji⁶.

⁴ Por. J. Zimmermann, *Obowiązek informowania ciążący na organach administracji. Glosa do wyroku SN z 23.07.1992 r., III ARN 40/92, „Państwo i Prawo” 1993, nr 8, s. 119.*

⁵ Por. H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013, s. 101.

⁶ Szerzej na temat zasady czynnego udziału strony w postępowaniu H. Knysiak-Sudyka, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 161–164.

W świetle powyższej regulacji prawnej należy uznać, że istotnym zadaniem organu administracji publicznej jest stworzenie w postępowaniu administracyjnym warunków, które będą gwarantować stronie możliwość podejmowania racjonalnych czynności procesowych, odpowiednich w ramach danego etapu konkretnego postępowania.

Realizacja zasady czynnego udziału strony w postępowaniu jest w każdym jego etapie ściśle powiązana z prawidłową realizacją zasady informowania. Banalne jest twierdzenie, że możliwość realizacji określonych uprawnień istnieje wówczas, gdy podmiot uprawniony dysponuje odpowiednią wiedzą, umożliwiającą mu korzystanie z nich. Nieudzielenie stronie postępowania administracyjnego rzetelnych informacji o uprawnieniach procesowych, jakie przysługują jej na konkretnym etapie postępowania, może istotnie wpływać na realizację zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, gdyż oczywiste jest, że strona niemająca świadomości co do zakresu swych uprawnień nie będzie w stanie ich zrealizować⁷. Aby zatem postępowanie administracyjne stało się płaszczyzną rzeczywistego spotkania strony z organem administracji, w którym to spotkaniu oba podmioty będą odgrywać aktywną rolę, niezbędna jest prawidłowa realizacja zasady informowania. W postępowaniu administracyjnym zasada informowania ma kompensować brak możliwości uzyskania pomocy prawnej w zakresie ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika. Funkcję wspierającą stronę w realizacji jej uprawnień procesowych ma pełnić organ administracji prowadzący postępowanie. W postępowaniu administracyjnym nie obowiązuje bowiem reguła *ignorantia iuris nocet*. Organ, chcąc wyciągnąć konsekwencje z bierności strony czy też nieprawidłowości podejmowanych przez nią czynności procesowych, musi najpierw zrealizować wobec niej własne obowiązki informacyjne, co wynika w szczególności z art. 79a i 81 k.p.a.

4. Zasada informowania a zasada prawdy obiektywnej (materialnej)

Nieudzielenie stronie właściwej (pełnej i rzetelnej) informacji o zakresie jej uprawnień procesowych i naruszenie w ten sposób zasady czynnego udziału strony w postępowaniu może również istotnie wpływać na realizację zasady prawdy obiektywnej, sformułowaną w art. 7 k.p.a., zgodnie z którym w toku postępowania organy administracji publicznej z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu fak-

⁷ Por. H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji...*, s. 103.

tycznego oraz do załatwienia sprawy. Konkretyzacja powyższej zasady nastąpiła w art. 77 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy oraz w art. 80 k.p.a., który stanowi, że organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.

Powyższe regulacje kreują w postępowaniu administracyjnym zasadę oficjalności postępowania dowodowego. W ramach realizacji tej zasady organ administracji publicznej ma obowiązek ustalenia z urzędu, jakie okoliczności faktyczne mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy i jakie dowody powinny zostać przeprowadzone w celu ustalenia powyższych okoliczności. Kolejno na organie spoczywa obowiązek przeprowadzenia dowodów, które uznał za niezbędne dla dokonania prawidłowych ustaleń w zakresie stanu faktycznego sprawy oraz dokonania oceny przeprowadzonych dowodów zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów⁸. Organ administracji publicznej ma obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego w taki sposób, aby ustalenia stanu faktycznego sprawy były zgodne z rzeczywistością.

Powyższe reguły nie powodują pozbawienia strony postępowania administracyjnego prawa do czynnego udziału w czynnościach postępowania dowodowego. Wynikające z art. 10 § 1 k.p.a. prawo strony do czynnego udziału w każdym stadium postępowania jest realizowane w szczególności przez prawo do inicjatywy dowodowej, prawo do brania czynnego udziału w czynnościach postępowania dowodowego oraz prawo do wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów⁹. Warto przytoczyć trafne stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż „Inicjatywa dowodowa nie jest przypisana tylko organom orzekającym, ale należy też do stron postępowania. Mimo że to na organach administracji spoczywa obowiązek zbadania wszystkich okoliczności sprawy, to strona ma inicjatywę dowodową – może wskazać kontrdowód, z którego zamierza wyprowadzić korzystne skutki prawne”¹⁰.

Możliwość korzystania przez stronę z jej uprawnień jest jednak w znacznej mierze uzależniona od prawidłowej realizacji przez organ administracji publicznej zasady informowania. Związki między zasadami ogólnymi informowania, czynnego udziału strony w postępowaniu i prawdy obiektywnej są w moim przekonaniu wyraźne i niezaprzeczalne¹¹. Warto przytoczyć treść

⁸ Por. H. Knysiak-Sudyka, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks...*, s. 133.

⁹ Por. *ibidem*, s. 134. Wskazane uprawnienia wynikają w szczególności z art. 78, 79 i 81 k.p.a.

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 10 marca 2021 r., II OSK 1918/18, Lex nr 3163048.

¹¹ H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji...*, s. 106.

art. 79 § 1 k.p.a., zgodnie z którym „strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem”. Realizacja powyższego obowiązku informacyjnego wpływa w oczywisty sposób wprost na realizację uprawnień strony do udziału w przeprowadzeniu dowodu. Podobną funkcję pełni wezwanie stron na rozprawę regulowane art. 90 § 2 pkt 1 i art. 92 k.p.a.

5. Zasada informowania a zasada polubownego załatwiania spraw

Zasada polubownego załatwiania spraw została ujęta w art. 13 k.p.a., zgodnie z którym: „§ 1. Organy administracji publicznej w sprawach, których charakter na to pozwala, dążą do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania w należących do ich właściwości sprawach, w szczególności przez podejmowanie czynności:

- 1) skłaniających strony do zawarcia ugody, w sprawach, w których uczestniczą strony o spornych interesach;
- 2) niezbędnych do przeprowadzenia mediacji.

§ 2. Organy administracji publicznej podejmują wszystkie uzasadnione na danym etapie postępowania czynności umożliwiające przeprowadzenie mediacji lub zawarcie ugody, a w szczególności udzielają wyjaśnień o możliwościach i korzyściach polubownego załatwienia sprawy”.

Powyższy przepis nakłada na organ administracji publicznej konkretne obowiązki informacyjne w zakresie „możliwości i korzyści polubownego załatwienia sprawy”. Zakres przedmiotowy obowiązku informacyjnego ciążyącego na organie administracji obejmuje zarówno możliwości i korzyści wynikające z zawarcia ugody administracyjnej, jak i przeprowadzenia mediacji.

Strony postępowania administracyjnego mają prawo do ukształtowania treści stosunku prawnego poprzez dokonanie uzgodnień w zakresie spornych (przeciwstawnych) interesów i zawarcie ugody administracyjnej, jeżeli charakter sprawy na to pozwala i nie sprzeciwiają się temu przepisy szczególne (art. 114 k.p.a.). Z kolei na organie administracji spoczywa obowiązek podejmowania z urzędu czynności mających na celu skłonienie stron do zawarcia ugody, co wynika z treści art. 13 k.p.a. Na organie ciąży zatem w pierwszej kolejności obowiązek ustalenia, czy charakter sprawy administracyjnej pozwala na zawarcie w niej ugody, jak również obowiązek kontrolowania czynności zmierzających do zawarcia ugody oraz treści zawartej ugody pod względem jej zgodności

z prawem. Trafne jest stanowisko WSA w Warszawie¹², iż organ administracji publicznej powinien informować strony o dopuszczalności załatwienia danej sprawy administracyjnej w formie ugody w sytuacjach, w których na podstawie okoliczności sprawy, stopnia zwaśnienia i podejścia stron do przedmiotu sprawy, dostrzega realną szansę ugodowego jej załatwienia.

Organ administracji publicznej nie może natomiast wywierać na strony presji, by zawarły ugodę, ani wpływać w sposób władczy na jej treść¹³. Nakłanianie do zawarcia ugody powinno polegać na realizacji przez organ administracji publicznej jego obowiązków informacyjnych polegających na wskazaniu możliwości rozstrzygnięcia sprawy poprzez zawarcie ugody i poinformowaniu, że w razie jej niezawarcia sprawa zostanie załatwiona w formie decyzji administracyjnej. Dopuszczalne i pożądane jest „informowanie stron o zasadach załatwienia sprawy przez zawarcie ugody, następstwach tego faktu i płynących z niego korzyściach”¹⁴. Podzielam pogląd Z. Kmiecika, że w ramach realizacji zasady informowania pracownik organu administracji publicznej powinien przedstawić na wniosek stron jedną lub kilka „propozycji wchodzących w grę rozwiązań”¹⁵. Organ administracji publicznej powinien także informować strony o przesłankach uzasadniających odmowę zatwierdzenia ugody, aby strony mogły tak ukształtować jej treść, aby nadawała się ona do zatwierdzenia.

Prawidłowa realizacja przez organ administracji publicznej obowiązków informacyjnych w postępowaniu, w którym dopuszczalne jest zawarcie ugody administracyjnej, może wywierać istotny wpływ na przebieg tego postępowania oraz formę rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej¹⁶.

Organ ma także obowiązek udzielić stronie informacji o możliwości prowadzenia mediacji oraz wynikających z niej potencjalnych korzyściach. Wpływ tych czynności na wynik postępowania jest jednak ograniczony, szczególnie w wariacie mediacji wertykalnej, której uczestnikami są organ prowadzący postępowanie oraz strona lub strony tego postępowania¹⁷.

¹² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 listopada 2005 r., IV SA/Wa 1648/05, Lex nr 196663.

¹³ Por. wyrok NSA z dnia 12 lutego 2020 r., I OSK 3812/18, Lex nr 3038179.

¹⁴ Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 103.

¹⁵ *Ibidem*, s. 103. Autor podnosi, że „pogląd ten znajduje wsparcie w treści przepisów art. 8 *in fine* (zasada pogłębiania świadomości i kultury prawnej) i art. 9 *in fine* (zasada informowania)”.

¹⁶ H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji...*, s. 108.

¹⁷ Na temat przyczyn zanikomego znaczenia mediacji w postępowaniu administracyjnym por. H. Knysiak-Sudyka, *Perspektywy mediacji w postępowaniu administracyjnym*, [w:] Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, Warszawa–Łódź 2020, s. 665–672.

6. Zasada informowania a zasada przekonywania

Zasada przekonywania została sformułowana w art. 11 k.p.a., zgodnie z którym organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu. Zasada ta stanowi uzupełnienie wynikającej z art. 8 § 1 k.p.a. zasady budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej. Jej istotą jest „to, by każdy uczestnik postępowania był przekonany, że bierze udział w rzetelnie prowadzonym procesie, a jeżeli zapadło negatywne rozstrzygnięcie, to przyczyną tego są istotne powody”¹⁸.

Związek pomiędzy zasadą przekonywania a zasadą informowania wyraża się szczególnie w instytucji uzasadniania rozstrzygnięć organów administracji publicznej, która odgrywa bardzo istotną rolę w procesie realizacji powyższych zasad ogólnych postępowania administracyjnego.

Z zasady przekonywania wynika obowiązek organów administracji publicznej dołożenia szczególnej staranności w uzasadnianiu swoich rozstrzygnięć¹⁹, zwłaszcza nakładających na strony określone obowiązki oraz odmownych²⁰. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, iż zasada przekonywania nie zostanie zrealizowana, gdy „organ pominie milczeniem niektóre twierdzenia lub nie odniesie się do faktów istotnych dla danej sprawy. Wszelkie okoliczności i zarzuty strony, a zwłaszcza te, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy lub twierdzenia uważane przez strony za istotne dla sposobu załatwienia sprawy, muszą być rzetelnie omówione i wnikliwie przeanalizowane przez organ rozpatrujący sprawę”²¹.

Właściwa realizacja zasad przekonywania oraz informowania na etapie uzasadnienia rozstrzygnięcia może wywierać wpływ na decyzję strony o skorzystaniu lub nieskorzystaniu ze środków jego zaskarżenia oraz decyzję o jego dobrowolnym wykonaniu.

¹⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 czerwca 2022 r., III SA/Wr 236/21, Lex nr 3380068.

¹⁹ Por. np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2023 r., II SA/Gl 693/23, Lex nr 3613580.

²⁰ Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 sierpnia 2022 r., IV SA/Wr 165/22, Lex nr 3405481.

²¹ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 23 listopada 2023 r., II SA/Lu 675/23, Lex nr 3613580. Por. też wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 listopada 2023 r., I SA/Bd 532/23, Lex nr 3635905.

7. Zasada informowania a zasada budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej

Zasada zaufania, również w aspekcie procesowym, jest zasadniczym elementem zasady demokratycznego państwa prawa wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP²². W Kodeksie postępowania administracyjnego zasada budzenia zaufania do władzy publicznej została skonstruowana w art. 8 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Budzące zaufanie działania organów administracji publicznej powinny „spełniać postulat przewidywalności i pewności, a ponadto opierać się na przejrzystych i czytelnych zasadach”²³. Zasada budzenia zaufania uczestników postępowania administracyjnego do władzy publicznej jest również powiązana z innymi zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego, w szczególności zasadą prawdy obiektywnej, czynnego udziału strony w postępowaniu oraz przekonywania, a przez to – pośrednio – z zasadą informowania.

Zasada informowania jest powiązana z zasadą budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej także wprost. Wskazują na to przykłady z orzecznictwa sądowego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 10 października 2007 r. wskazał, że „udzielenie błędnej informacji, w konsekwencji której wydano decyzję uniemożliwiającą przejęcie przez skarżącą płatności na dostosowanie gospodarstwa rolnego do standardów Unii Europejskiej w sposób oczywisty narusza zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa, wykracza bowiem poza granice praworządnego i sprawiedliwego postępowania”²⁴. Na wyraźne powiązanie powyższych zasad wskazał także WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 15 czerwca 2023 r., w którym stwierdził, że „Zgodnie z art. 8 § 1 k.p.a., organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Ponadto organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamośności prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek (art. 9 k.p.a.). Z treści pism skar-

²² Por. H. Knysiak-Sudyka, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks...*, s. 145.

²³ R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017, s. 101.

²⁴ I SA/Bd 557/07, Lex nr 438809.

żącego wynika, że nie posługuje się on biegle językiem prawniczym, stąd też organ mając na uwadze treść art. 8 i art. 9 k.p.a. tym bardziej nie powinien ograniczać się wyłącznie do tytułu pisma, ale powinien większą wagę przyłożyć do jego rzeczywistej treści zwłaszcza w świetle adekwatności żądania do etapu postępowania”²⁵.

8. Wnioski

Zasady ogólne postępowania administracyjnego powinny być postrzegane i interpretowane w powiązaniu ze sobą, gdyż ich rolą jest kształtowanie określonego modelu postępowania, w którym są realizowane procesowe gwarancje ochrony praw strony. Zasada informowania odgrywa niezwykle istotną rolę na płaszczyźnie spotkania jednostki z administracją, jaką jest postępowanie administracyjne. Nie można jej postrzegać jako niewiążącego postulatu, w szczególności z tej przyczyny, że na gruncie postępowania administracyjnego nie przyjmuje się fikcji powszechnej znajomości prawa²⁶. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 marca 2024 r. trafnie skonkludował, że „Przepis art. 9 k.p.a., statuujący zasadę udzielania stronom informacji faktycznej i prawnej, nakłada na organ administracji państwowej obowiązek informowania strony, i to niezależnie od tego, czy jest ona osobą fizyczną, czy prawną, o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków, będących przedmiotem postępowania. Obowiązek ten obciąża organ z urzędu, a jego bierność stanowi naruszenie prawa, bez względu na to, w jakiej fazie postępowania miało miejsce. Gdyby niespełnienie tego obowiązku mogło mieć wpływ na wynik sprawy, co dotyczy zwłaszcza stron działających bez pomocy profesjonalnego pełnomocnika, wówczas stanowi to wystarczającą podstawę do uchylenia aktu podjętego w takich warunkach”²⁷.

Można zaryzykować twierdzenie, że zasada informowania przenika inne zasady ogólne postępowania administracyjnego, które dla swej prawidłowej realizacji wymagają wcześniejszego spełnienia przez organ obowiązków informacyjnych. Parafrazując sformułowanie *Wissen ist Macht*, można powiedzieć, że informacja to potęga. Spotkanie podmiotów, których pozycja na określonej płaszczyźnie spotkania nie jest równorzędna, może przebiegać komfortowo dla strony o słabszej pozycji tylko wówczas, gdy będzie miała ona zagwarantowany dostęp do rzetelnych informacji o regułach rządzących spotkaniem.

²⁵ II SA/Gd 986/22, Lex nr 3572791.

²⁶ Por. T. Górczyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej. Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 1999, s. 218.

²⁷ I GSK 246/23, Lex nr 3698709.

Problem związania granicami odwołania w postępowaniu administracyjnym

1. Uwagi wstępne

W ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹ odwołanie od decyzji administracyjnej nie zostało przez ustawodawcę ukształtowane jako sformalizowany środek prawny, w którym odwołująca się strona zobowiązana jest do wskazania zakresu zaskarżenia decyzji, jak i do sformułowania zarzutów. Wystarczy, jeżeli z odwołania wynika, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji². Nie ma również przepisu, który wskazywałby, iż w postępowaniu odwoławczym organ odwoławczy rozpoznaje sprawę tylko w granicach zaskarżenia i podniesionych zarzutów. Ustawodawca nie wyznaczył zatem w przepisach k.p.a. granic weryfikacji decyzji w postępowaniu odwoławczym poprzez związanie organu odwoławczego zakresem zaskarżenia i podniesionymi przez odwołującego zarzutami.

Wyłania się zatem do rozważenia istotne z praktycznego punktu widzenia zagadnienie, czy organ odwoławczy w razie zaskarżenia przez stronę decyzji tylko w części powinien ograniczyć się wyłącznie do rozpoznania sprawy w tym zakresie, gdyż to strona kształtuje zakres zaskarżenia, czy też jednak wniesienie odwołania obliuguje organ odwoławczy do ponownego rozpoznania rozstrzygniętej w decyzji organu I instancji sprawy w całości.

2. Modelowe ujęcie administracyjnego toku instancji

Istotę administracyjnego toku instancji stanowi przejście sprawy administracyjnej z jednej instancji do drugiej z inicjatywy strony dla realizacji zespołu celów, przy czym najistotniejszym spośród nich jest ochrona interesu indywi-

* Dr, Uniwersytet Jagielloński, ORCID: [0000-0002-0031-9797](https://orcid.org/0000-0002-0031-9797).

** Dr hab., Uniwersytet Jagielloński, ORCID: [0000-0001-8897-8334](https://orcid.org/0000-0001-8897-8334).

¹ Dz. U. z 2024 r., poz. 572, dalej jako k.p.a.

² Zob. art. 128 k.p.a.

dualnego³. Organ odwoławczy ma zatem przede wszystkim po raz drugi rozpatrzyć całą sprawę administracyjną i ponownie zastosować normę prawa materialnego, a jego czynności kontrolne w stosunku do organu pierwszej instancji, jakkolwiek znajdują również pewne oparcie w prawie pozytywnym, schodzą na plan dalszy i powinny być postrzegane jako uboczne⁴. Skutecznie wniesione odwołanie jest tutaj wprawdzie czynnikiem sprawczym, ponieważ aktualizuje właściwość organu drugiej instancji⁵, ale na tym jego znaczenie się kończy. Można zatem dopatrzeć się daleko idącej analogii między odwołaniem a wnioskiem inicjującym postępowanie jurysdykcyjne (wnioskiem wymaganym przez normę materialną). „Sama czynność uruchamiająca tok instancji nie ma jedynie charakteru «zaskarżenia» czy «zaczeplenia» dotychczasowej decyzji, ale jest wnioskiem o działanie merytoryczne – wnioskiem o załatwienie danej sprawy administracyjnej, czyli o ponowne zastosowanie normy materialnego prawa administracyjnego”⁶. Zarówno odwołanie, jak i wniosek inicjujący postępowanie jurysdykcyjne powodują podjęcie merytorycznego działania przez właściwy organ administracji publicznej, ale nie kształtują ani zakresu tego działania, ani treści ferowanych rozstrzygnięć. Stąd też nie można mówić o związaniu organu odwoławczego granicami środka zaskarżenia – organ ten, podobnie jak organ pierwszej instancji, jest związany wyłącznie granicami danej sprawy administracyjnej, a te mają charakter obiektywny, są kształtowane przez prawo materialne i relevantne fakty⁷. „Uruchomienie postępowania odwoławczego zobowiązuje więc organ odwoławczy do rozpatrzenia całej sprawy administracyjnej po raz drugi oraz do ponownego zastosowania normy prawa materialnego, a nie jedynie do dokonania kontroli zasadności zarzutów podniesionych w odwołaniu w stosunku do decyzji organu”⁸. „Ochrona adresata aktu w administracyjnym toku instancji nie polega więc na tym, że ktoś zbada, czy nie został on pokrzywdzony, ale na tym, że zyskuje on gwarancję wydania nowego aktu”⁹. Jednym z normatywnych

³ Zob. J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 13–14.

⁴ Zob. T. Woś, J. Zimmermann, *Glosa do uchwały SN z 23.09.1986 r., III AZP 11/86*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 8, s. 147.

⁵ Zob. B. Adamiak, *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, „Prawo” 1980, t. LXXXVIII, AUWr No. 503, s. 144.

⁶ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 185.

⁷ Zob. J. Zimmermann, *Administracyjny tok...*, s. 55–56. Zob. stanowisko prezentowane przez B. Adamiak, *Weryfikacja decyzji w toku instancji*, [w:] G. Łaszczyca, A. Matan (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, cz. 5, B. Adamiak (red.), *Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, Warszawa 2019, s. 174–177.

⁸ A. Gołęba, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 919.

⁹ J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 192.

argumentów przemawiających za takim postrzeganiem wspomnianej ochrony jest brzmienie art. 128 k.p.a. „Z przepisu tego nie wynika przecież, że odwołanie uruchamia tylko postępowanie kontrolne, ale oznacza on właśnie to, że organ drugiej instancji nie może być związany odwołaniem, skoro powinien zastosować normę prawa materialnego w zgodzie z jej bezwzględnym obowiązującym i w zgodzie z zasadą aktualności”¹⁰.

W postępowaniu administracyjnym obowiązuje zasada „jedna sprawa – jedno postępowanie”¹¹. Ilekroć ma ona zastosowanie, tylekroć można apriorycznie wykluczyć jakikolwiek wpływ treści odwołania, w tym określonych tam ewentualnie granic zaskarżenia, na zakres rozpoznania organu odwoławczego¹². Ta sama jednostkowa sprawa, w jej całokształcie, pozostaje przedmiotem rozpoznania obu organów, a strona musi albo tę prawidłowość zaakceptować, albo w ogóle zrezygnować z uruchomienia administracyjnego toku instancji. W przypadku zaś, gdy zachodzi przewidziany prawem wyjątek od wspomnianej zasady względnie organ pierwszej instancji zasadę tę bezpodstawnie naruszył, obejmując jedną decyzją dwie lub większą liczbę odrębnych z punktu widzenia prawa materialnego spraw administracyjnych – treść odwołania może, jak się wydaje, do pewnego stopnia determinować zakres rozpoznania organu odwoławczego. W rachubę wchodzi jednak tylko wiążące wskazanie wybranej sprawy bądź spraw, co do których tok instancji ma się toczyć. Każda próba dookreślenia ich części czy też elementów, poza które organ odwoławczy miałyby nie wykroczać, również w takiej konfiguracji pozostaje z gruntu bezskuteczna.

Zakaz *reformationis in peius*, przewidziany w art. 139 k.p.a., wpływa na sposób czynienia użytku z merytorycznych kompetencji organu odwoławczego, ale znajduje zastosowanie i może być brany pod uwagę wyłącznie na ostatnim etapie procesu stosowania prawa, czyli na etapie dokonywania subsumpcji stanu faktycznego pod hipotezę normy prawnej i formułowania rozstrzygnięcia¹³. Nie wpływa on zatem na zakres rozpoznania w postępowaniu odwoławczym ani nie uchyla ciężącego również na organie drugiej instancji obowiązku wyjaśnienia z urzędu wszystkich aspektów sprawy administracyjnej i wszystkich doniosłych prawnie okoliczności faktycznych. Dopiero po ich wyjaśnieniu staje się bowiem możliwe zrekonstruowanie prawidłowej, zgodnej z abstrakcyjną normą materialną, decyzji stosowania prawa; dopiero wówczas staje się możliwe i – właśnie ze

¹⁰ J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 195.

¹¹ Zasadę tę formułuje M. Sychowicz, *Wielość stron w postępowaniu administracyjnym*, „Nowe Prawo” 1990, nr 7–8, s. 81 i 89. Zob. T. Kiełkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 112,

¹² B. Adamiak (*Weryfikacja decyzji...*, s. 176) przyjmuje, że kluczowa jest możliwość „wyznaczenia odrębności przedmiotowej sprawy”.

¹³ Zob. A. Oklejak, *Apelacja w procesie cywilnym*, Kraków 1994, s. 109–113.

względem na zakaz *reformationis in peius* – zarazem konieczne porównanie tej decyzji (zanim zostanie podjęta) z decyzją organu pierwszej instancji z uwzględnieniem kryterium korzyści strony odwołującej się¹⁴. Nie można zatem, powołując się na odnośny zakaz, twierdzić, że w postępowaniu odwoławczym trzeba wystrzegać się czy też unikać jakiejś części sprawy, w szczególności tej, którą organ pierwszej instancji rozstrzygnął po myśli strony. Działanie zakazu nie powoduje tego, że organ odwoławczy o czymś w ogóle nie orzeka, lecz to, że organ odwoławczy orzeka o czymś inaczej, niż orzekłby w razie jego braku. Wyraźne wskazanie w odwołaniu zakresu zaskarżenia czy też niezakwestionowanie określonej części decyzji, choć nie stanowi determinanty zakresu orzekania w postępowaniu odwoławczym, może jednak pełnić inną funkcję – wskazówki przydatnej przy ocenie rozstrzygnięcia z punktu widzenia korzyści strony odwołującej się¹⁵. Ocena ta bywa przecież nieoczywista, a czynnik subiektywny jest jej naturalnym komponentem. Jak się wydaje, można nawet sformułować zasadę, że organ odwoławczy powinien utrzymać w mocy tę część rozstrzygnięcia, którą strona odwołująca się sama uznała za korzystną dla siebie i w taki czy inny sposób dała temu wyraz w odwołaniu. Od zasady tej trzeba oczywiście odstąpić w przypadku stwierdzenia rażącego naruszenia prawa lub rażącego naruszenia interesu społecznego.

Decyzja, która rozstrzyga jednostkową sprawę administracyjną, zachowuje jednolity status, gdy chodzi o jej ostateczność i wykonalność. W szczególności zaś, założywszy niezwiązanie organu drugiej instancji granicami odwołania, nie sposób twierdzić, że skutek suspensywny, o którym mowa w art. 130 § 2 k.p.a., nie obejmuje „niezaskarżonej” części decyzji – takiej części decyzji w modelowym ujęciu administracyjnego toku instancji po prostu nie ma¹⁶. W tym kontekście warto zauważyć, że nawet w procedurach sądowych, które rządzą się innymi prawami i przewidują zasadę niemal pełnego związania granicami środka zaskarżenia z zastrzeżeniem wyjątku zrelatywizowanego do przyczyn nieważności postępowania – uruchomienie toku instancji implikuje skutek suspensywny w odniesieniu do całego orzeczenia, a zatem także w odniesieniu do tej jego części, która nie została zaskarżona¹⁷.

¹⁴ T. Kielkowski, *Glosa do wyroku NSA z 28.03.1986 r., III AZP 11/86*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 10, s. 115.

¹⁵ A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 824.

¹⁶ Natomiast „związanie zakresem przedmiotowym żądania ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy oznacza, że w części niezaskarżonej decyzja nabywa przymiot ostateczności, a to wyłącza dopuszczalność rozpoznania i rozstrzygnięcia w postępowaniu odwoławczym” – zob. B. Adamiak, *Weryfikacja decyzji...*, s. 177.

¹⁷ Przykładowo w postępowaniu sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że: „Ze względu na art. 186 w związku z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi [...] Naczelny Sąd Administracyjny nie może na podstawie prze-

Wszystkie poczynione dotychczas uwagi formułowane były przy założeniu, że organ pierwszej instancji wydał, a w każdym razie działał w zamiarze wydania decyzji rozstrzygającej sprawę w całości. W przypadku wydania przez organ pierwszej instancji decyzji rozstrzygającej sprawę w części – nie w wyniku błędnego odczytania jej granic, lecz w wyniku intencjonalnego skorzystania z możliwości przewidzianej w art. 104 § 2 k.p.a. – pojawiają się pewne odmienności, aczkolwiek, wbrew pozorom, nie zmieniają one istoty rzeczy. W razie uruchomienia toku instancji do organu odwoławczego przechodzi wówczas tylko część sprawy¹⁸, ale ta część ma już obiektywne granice, które nie podlegają zmianie, a w szczególności nie mogą być zawężone oświadczeniem woli strony odwołującej się.

3. Modyfikacja ujęcia modelowego w orzecznictwie sądów administracyjnych

Zbieżny z modelowym ujęciem toku instancji pogląd wyrażony został przez NSA m.in. w wyroku z dnia 28 stycznia 2009 r.¹⁹, w którym wskazano, że model postępowania administracyjnego przesądza o tym, iż organ odwoławczy nie jest związany zakresem żądania zawartego w odwołaniu. W ocenie Sądu nawet jeśli strona zaskarżyła jedynie część decyzji organu I instancji, to nie oznacza to, iż w pozostałej niezaskarżonej części decyzja ta staje się ostateczna. Sąd przyjął, że zaskarżenie decyzji o wywłaszczeniu i odszkodowaniu jedynie w części dotyczącej odszkodowania, nie oznacza, że organ odwoławczy, jest związany granicami odwołania, lecz powinien rozpatrzyć sprawę w granicach nieobjętych zakresem odwołania, jeżeli jest to niezbędne dla jej prawidłowego rozstrzygnięcia. „Zaakceptowanie odmiennego stanowiska oznaczałoby przyjęcie sprzecznej z Kodeksem postępowania administracyjnego zasady związania organu odwoławczego wniesionym przez stronę odwołaniem, a tym samym bezpodstawne ograniczenie kompetencji organu odwoławczego do kontroli decyzji w zaskarżonej części, nie zaś do ponownego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia w całości sprawy administracyjnej rozstrzygniętej zaskarżoną decyzją organu I instancji”.

pisu art. 169 tej ustawy stwierdzić prawomocności wyroku sądu administracyjnego pierwszej instancji w części niezaskarżonej skargą kasacyjną przed jej rozpoznaniem” (postanowienie NSA z dnia 16 września 2008 r., II GSK 397/07, Lex nr 467309).

¹⁸ „Organ odwoławczy nie ma właściwości do wkroczenia w sprawę w takim przedmiotowym zakresie, który nie został rozstrzygnięty” – zob. B. Adamiak, *Weryfikacja decyzji...*, s. 175.

¹⁹ I OSK 218/08, Lex nr 537308.

Szersza analiza poglądów wyrażanych w orzecznictwie sądów administracyjnych co do zagadnienia związania zakresem zaskarżenia odwołania przez organ odwoławczy prowadzi jednak do wniosku, że coraz częściej w ostatnich latach sądy administracyjne stawiają tezę, że to strona w odwołaniu determinuje zakres możliwości działania organu odwoławczego, zaś organowi odwoławczemu nie wolno orzekać co do tej części decyzji, która nie została przez stronę zaskarżona, a tym samym sądy dokonują modyfikacji modelowego ujęcia toku instancji.

I tak w wyroku NSA z dnia 9 lutego 2017 r.²⁰ sformułowany został pogląd, wedle którego, mimo że przepisy k.p.a. wprost nie dopuszczają wniesienia odwołania tylko od części decyzji – jeśli rozstrzygnięcia zawarte w decyzji mogą samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym, to strona ma prawo zaskarżyć decyzję w wyodrębnionej części (w postępowaniu odwoławczym nie została bowiem wyłączona zasada rozporządzalności). Sąd wskazał, że dyrektywa łącznego orzekania o wywłaszczeniu i odszkodowaniu dotyczy w zasadzie organów I instancji. Natomiast organy odwoławcze mogą rozstrzygać sprawę bądź w obu aspektach, bądź tylko co do odszkodowania, w zależności od zakresu zaskarżenia. W tej materii w ocenie Sądu nie ma znaczenia „reguła obligująca do rozpatrzenia całokształtu sprawy organy obu instancji, bo te dwa zakresy poddają się odrębnemu orzekaniu i wyjątkowo mogą stanowić przedmiot samodzielnych decyzji”. Strona zaś może dysponować środkiem zaskarżenia, w tym jego granicami. Jeżeli więc strona kwestionuje tylko część rozstrzygnięcia, która ma samodzielny byt, to w pozostałym zakresie decyzja staje się ostateczna, „co zwalnia organ odwoławczy od rozstrzygania całości sprawy, a nawet czyni orzekanie w tym zakresie niedopuszczalnym”²¹.

W orzecznictwie sądów administracyjnych akcentuje się zatem, że jeśli decyzja będąca przedmiotem odwołania zawiera kilka odrębnych rozstrzygnięć, to w części niezaskarżonej staje się ostateczna, a stosując art. 138 § 2 k.p.a., organ odwoławczy uchyla zaskarżoną decyzję w całości, to jest w takim zakresie, w jakim to zostało określone w treści odwołania. W jednym z orzeczeń sąd administracyjny przyjął, iż w razie zaskarżenia decyzji o uznaniu za osobę bezrobotną i o odmowie przyznania takiej osobie prawa do zasiłku dla bezrobotnych w części dotyczącej jedynie zasiłku, organ odwoławczy w stosunku do tak wyodrębnionej w odwołaniu części, może podjąć każde z rozstrzygnięć przewidzianych w art. 138 k.p.a., gdyż rozstrzygnięcia zawarte w takiej decyzji stanowią odrębne i samoistne rozstrzygnięcia kreujące odrębne

²⁰ Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2017 r., I OSK 3506/15, Lex nr 2282126.

²¹ Zob. też wyrok NSA z dnia 9 maja 2014 r., I OSK 2492/12, Lex nr 1574641.

stosunki administracyjnoprawne. Poddanie przez organ odwoławczy kontroli niezaskarżonej części decyzji (przyznającej skarżącej status bezrobotnego) i rozpatrzenie sprawy także w zakresie rozstrzygniętym niezaskarżoną częścią decyzji oznaczałoby działanie organu odwoławczego w tym zakresie *ex officio*, bez wniesionego w tej części odwołania²². W innym wyroku sąd administracyjny za niedopuszczalne uznał – w razie zaskarżenia decyzji wyłącznie co do wyodrębnionego punktu dotyczącego odmowy przyznania zasiłku rodzinnego za określony okres – uchylenie decyzji w części niezaskarżonej przyznającej stronie uprawnienia (zasiłku rodzinnego za inny okres) i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi, gdyż takie rozstrzygnięcie pogarsza sytuację strony, która traci uprawnienie, jakim dysponowała na mocy decyzji organu pierwszej instancji, a ponadto „nie ma pewności, czy ponownie wydana decyzja je przywróci”²³.

Kolejnym przykładem postępowań, w których mamy do czynienia z zaskarżaniem przez strony decyzji w części, są postępowania dotyczące zezwoleń na usunięcie drzew. Rozstrzygnięcia administracyjne w takich sprawach często składają się z kilku punktów, w których orzeka się o zezwoleniu bądź odmowie zezwolenia na wycięcie określonego drzewa, o zobowiązaniu do posadzenia drzew czy też w kwestii opłat za usunięcie drzew. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że rozstrzygnięcie organu II instancji wydane na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. również w zakresie drzew, których wycinka była bezsporna, jest rozstrzygnięciem bardziej niekorzystnym niż decyzja organu I instancji, zaś organ odwoławczy powinien rozstrzygać co do prawidłowości decyzji jedynie w zaskarżonym zakresie²⁴. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się bowiem, że „w sytuacji, w której decyzja zawiera wyodrębnione, samodzielne rozstrzygnięcia, to strona ma prawo odwołać się zarówno od całej decyzji, jak też ograniczyć ten środek zaskarżenia do jej fragmentu, jeżeli ten fragment nie wpływa na treść pozostałych rozstrzygnięć objętych decyzją, mogących samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym”²⁵.

Warto jednak odnotować stanowisko wyrażone w wyroku NSA z dnia 5 października 2012 r., w którym Sąd wskazał, że decyzja administracyjna zezwalająca na usunięcie określonej liczby drzew i ustalająca jednocześnie wysokość opłaty należnej za to, niezależnie od redakcji osnowy decyzji,

²² Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2012 r., I OSK 912/12, Lex nr 1291419.

²³ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 sierpnia 2021 r., III SA/Kr 904/21, Lex nr 321099.

²⁴ Tak NSA w wyroku z dnia 6 lipca 2018 r., II OSK 1988/16, Lex nr 2523556.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 14 września 2021 r., III OSK 595/21, Lex nr 3227746.

nie może być traktowana jako dwa odrębne i niezależne od siebie rozstrzygnięcia administracyjne, które można oddzielnie skarżyć w drodze odwołania i następnie oddzielnie wykonywać przed rozpoznaniem odwołania. Sąd uznał bowiem, że rozstrzygnięcie zezwalające na usunięcie drzew jest ściśle powiązane z wysokością ustalonej opłaty przez organ pierwszej instancji, gdyż zależy to od liczby drzew, ich gatunku, rodzaju, wieku i innych czynników indywidualizujących przedmiot rozstrzygnięcia. Taka decyzja z jednej strony daje stronie pewne uprawnienie, lecz z drugiej nakłada na stronę obowiązek uiszczenia opłaty w określonej wysokości w określonym terminie. Nie można wykonywać uprawnienia bez jednoczesnego wykonania nałożonego obowiązku²⁶. W rezultacie przyjęto, że rozstrzygnięcie o uprawnieniu do wycięcia drzew nie może samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym niezależnie od warunków tego zezwolenia. Zaskarżenie odwołaniem decyzji pierwszoinstancyjnej w zakresie dotyczącym naliczenia opłaty za usunięcie drzew obliguje organ odwoławczy do merytorycznej i prawnej oceny całej sprawy rozstrzygniętej decyzją organu I instancji, gdyż takie działanie wynikało z charakteru decyzji organu I instancji oraz było niezbędne dla prawidłowego rozstrzygnięcia²⁷.

W świetle części poglądów wyrażonych w orzecznictwie sądów administracyjnych można zatem wyciągnąć wniosek, że organ odwoławczy nie może wyjść poza zakres zaskarżenia odwołania, jeśli decyzja zawiera wyodrębnione, samodzielne rozstrzygnięcia, a zaskarżona przez stronę część nie wpływa na treść pozostałych rozstrzygnięć nią objętych, mogących samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym²⁸. W istocie zatem możliwość ograniczenia zakresu zaskarżenia odwołaniem występuje, o ile zaskarżona decyzja nie tylko zawiera wyodrębnione rozstrzygnięcia częściowe, ale rozstrzygnięcia te są samodzielne, niezależne od siebie²⁹.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 5 października 2012 r., II OSK 1060/11, Lex nr 1218398.

²⁷ Tak też wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 listopada 2022 r., II SA/Sz 638/22, CBOSA.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2014 r., I OSK 872/13, Lex nr 1636871. Zob. też wyrok NSA z 14 września 2021 r., III OSK 595/21, Lex nr 3227746.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2022 r., I OSK 1901/22, Lex nr 3439313. W wyroku tym przyjęto, że oparcie rozstrzygnięć zawartych w decyzji (ustalających wartość odszkodowania wobec różnych podmiotów) na tym samym dowodzie, co do którego stwierdzono istotną wadliwość, wyklucza rozpatrzenie sprawy w drugiej instancji wyłącznie w zakresie określonym w złożonym odwołaniu, gdyż powodowałoby to, że w mocy pozostałyby niezaskarżone rozstrzygnięcia oparte na tym samym wadliwym materiale dowodowym. W konsekwencji Sąd stwierdził, że złożone odwołanie zainicjowało postępowanie odwoławcze w odniesieniu do całej decyzji organu pierwszej instancji. Sąd uznał zatem, że w rozpoznawanej sprawie możliwe było uchylene całej decyzji organu pierwszej instancji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.

4. Konkluzja

Na tle poczynionych uwag rysuje się w odniesieniu problemu związania granicami odwołania w postępowaniu administracyjnym wyraźny rozdźwięk między przynajmniej częścią reprezentatywnych poglądów przedstawianych w doktrynie w kontekście modelowego ujęcia administracyjnego toku instancji a poglądami formułowanymi w orzecznictwie sądów administracyjnych przy rozstrzyganiu konkretnych dylematów interpretacyjnych. Te pierwsze poglądy nieraz z gruntu negują związanie granicami odwołania, akcentując znaczenie sprawy administracyjnej jako obiektywnego wyznacznika zakresu rozpoznania organów w obu instancjach, a drugie – wprawdzie nadają temu związaniu względny charakter, ale zasadniczo je aprobuja, afirmując zasadę skargowości. Obowiązujące przepisy nie przynoszą w tej mierze jednoznacznego rozwiązania, jednak większość argumentów normatywnych zdaje się przemawiać za postrzeganiem odwołania jako czynności, która aktualizuje kompetencję organu odwoławczego do ponownego rozpoznania sprawy administracyjnej w jej całokształcie. Odmienne stanowisko, przyjmowane w obliczu braku szczegółowych uregulowań ustawowych, stwarza stan niepewności, bowiem kryteria, od których w danym przypadku ma zależeć to, czy wskazany przez odwołującego się zakres zaskarżenia rzeczywiście może być uznany za wiążący, jawią się jako względne i trudne do zweryfikowania. Stan niepewności dotyczy przy tym nie tylko przedmiotu postępowania odwoławczego, ale także statusu decyzji organu pierwszej instancji oraz jej wykonalności.

Działanie organu w postępowaniu administracyjnym ogólnym „w uzasadnionym przypadku”. (Kilka uwag w przedmiocie wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji w postępowaniu odwoławczym)

1. *Prawo administracyjne jako miejsce spotkań* – to tytuł zbioru opracowań niezwykle trafnie odnoszący się do aury Szanownego Jubilata, dzięki któremu każde z Nim spotkanie przynosiło i niech dalej jak najczęściej przynosi ciekawe i inspirujące przemyślenia, zawsze będąc przy tym intelektualnym i humanistycznym przeżyciem. To także tytuł zobowiązujący do tego, by czynione refleksje nad prawem administracyjnym nie musiały zbyt usilnie koncentrować się na zagadnieniach „modnych”, ale dotyczyły tych konstrukcji, które wyznaczają pożądaną model solidnych i ponadczasowych rozwiązań instytucji owego „miejsca spotkań”, choćby odnosić się to miało do kwestii nieaspirującej do miana *fundamentum lex*.

Jubilat uwypuklał swoje przemyślenia dotyczące prawa administracyjnego m.in. w obszarze normatywnego i instrumentalnego sposobu podejścia do analizowania reguł i zasad prawnych w obszarze prawa administracyjnego. Trafnie zauważył, że pierwszy z tych sposobów swój cel ogniskuje na tym, aby odkryć różne wartości leżące u ich podstaw, oraz po to, aby odkryć, jak te wartości są ze sobą powiązane, jako że wartości te mogą się wspierać i uzupełniać, ale także pozostawać ze sobą w kolizji. Jeśli zaś chodzi o sposób instrumentalny, to traktuje on prawo administracyjne i jego instytucje jako instrumenty oddziaływania na zachowanie ludzi i osiąganie zamierzonych skutków społecznych¹. J. Supernat słusznie zauważa, że kwestią zasadniczą jest odpowiedź na pytanie, o jakie wartości chodzi w prawie administracyjnym. W tym zakresie odwoływał się do ana-

* Dr hab., prof. WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa, ORCID: 0000-0002-4908-9902.

¹ J. Supernat, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki a funkcje prawa administracyjnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym. IV Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2014, s. 34 i n.

lizi J. Zimmermanna, ukazującego różne grupy wartości prawa administracyjnego², oraz słusznie przekonywał, że analizowanie reguł i zasad prawnych pozwala zrozumieć, jakie są cele istniejących instytucji prawnych i może być użyteczną podstawą do formułowania sugestii odnośnie do tego, jakie one powinny być³. Te przemyślenia J. Supernata niech stanowią matrycę dla poniższych rozważań.

2. Jestem przekonany, że w ramach spotkań administratywistów jest także miejsce dla tych, którzy swe zainteresowania naukowe zwykle lokują w zakresie formalnego prawa administracyjnego. Zasadniczą funkcją przepisów procesowych w prawie administracyjnym jest ustanowienie oznaczonych reguł prawnych, które obowiązują w stosunkach pomiędzy organami administracji publicznej a adresatami ich działań, podejmowanych w ramach kompetencji tych organów. Podstawowe znaczenie w tym obszarze, z racji unifikacyjnego charakteru, ma ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (k.p.a.)⁴. Obierając jedną z konstrukcji tegoż Kodeksu za przedmiot eksploracji, należy mieć na uwadze, że normy tej ustawy mają zróżnicowany charakter i nie posiadają jedynie waloru norm proceduralnych⁵. Doktryna trafnie zwraca uwagę, że materialnoprawny wymiar procedury zapewnia jej zgodność z zasadami demokratycznego państwa prawnego, a formalnoprawny wyraz decyzji administracyjnej poprzedza jej wyraz materialny⁶.

Uwagę skierujemy na rozwiązanie zawarte w art. 135 k.p.a., wedle którego „Organ odwoławczy może w uzasadnionych przypadkach wstrzymać natychmiastowe wykonanie decyzji”. Zdaniem Z. Kmiecika wyposażenie organu odwoławczego przez art. 135 k.p.a. w instrument pozwalający zapobiec skutkom, jakie niesie zagrożenie płynące z faktu wykonania decyzji, od której wniesiono odwołanie, w postaci zniweczenia albo poważnego utrudnienia osiągnięcia celu tego środka zaskarżenia, jest pewną reakcją ustawodawcy, a jego kompetencja odnosi się zarówno do sytuacji, w której decyzji nadano rygor natych-

² Por. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.

³ J. Supernat, *Niepewność...*, s. 35.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 572. W myśl art. 5 § 1 k.p.a. „Jeżeli przepis prawa powołuje się ogólnie na przepisy o postępowaniu administracyjnym, rozumie się przez to przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego”. Powoływane w tekście przepisy bez bliższego oznaczenia to przepisy tegoż Kodeksu.

⁵ L. Żukowski, [w:] L. Żukowski, R. Sawuła (red.), *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 19.

⁶ Por. obszerną analizę I. Niżnik-Dobosz, *Materialnoprawny wymiar pojęć, instytucji i norm ogólnego postępowania administracyjnego zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 563.

miastowej wykonalności, jak i gdy podlega ona natychmiastowemu wykonaniu z mocy przepisów ustawy⁷. Przyznanie organowi odwoławczemu uprawnienia do takiego wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji nieostatecznej zdaniem B. Adamiak ma kapitalne znaczenie dla ochrony interesu strony, wykonanie decyzji może bowiem prowadzić do nieodwracalnych skutków prawnych, przez co ochrona w postępowaniu odwoławczym byłaby iluzoryczna⁸.

Problematyka ta ściśle wiąże się z kwestią wykonalności decyzji administracyjnej oraz suspensywnością odwołania. Wykonanie decyzji administracyjnej ma doniosłe znaczenie, integralnie kojarzone musi być z samym sensem podejmowania tego rodzaju aktu administracyjnego, wszak wydanie decyzji obarczonej wadą kwalifikowaną niewykonalności implikuje nakazem stwierdzenia jej nieważności (art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a.). W doktrynie szczególną uwagę zwraca się na etap przymusowego wykonania decyzji, jako gwarantującego ziszczenie się celu wydania takiego aktu. Wskazuje się, że jeżeli ten, kogo nakaz lub zakaz dotyczy, nie chce się do niego zastosować, organ administracji musi mieć środki do przeprowadzenia swej woli, w przeciwnym razie wszelkie administrowanie byłoby niemożliwe; trafna jest tu konstatacja J. Jendrośki, wedle którego administracja po to wydaje akty administracyjne, aby zostały one wykonane, wykonanie zaś jest jednym z motywów posługiwania się aktem administracyjnym⁹. Cechy aktu administracyjnego, takie jak skuteczność i wykonalność, stanowią wyraz zewnętrzny obowiązawalności tego aktu¹⁰. Waga, jaką przydaje ustawodawca kwestii dobrowolnego wykonania decyzji administracyjnej, wynika z treści art. 11 k.p.a., wedle którego organy mają nakaz przekonywania stron i wyjaśniania im zasadności przesłanek, którymi kierowały się przy załatwieniu sprawy, aby uzyskać pragmatyczny efekt – wykonania decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu. Nic przeto dziwnego, że kwestii wykonania decyzji i wstrzymania jej wykonania doktryna poświęciła w ostatnich latach sporo uwagi¹¹.

⁷ Z. Kmiecik, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 109.

⁸ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 712. Zdaniem Autorki uzasadnione jest to również tym, że nie można wyłączyć przypadków niezgodnego z prawem nadania decyzji klauzuli natychmiastowej wykonalności bądź wydania niezgodnie z prawem decyzji, która w myśl przepisów ustawy podlega natychmiastowej wykonalności.

⁹ J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963, s. 21.

¹⁰ Tak L. Klat-Wertelecka, *Wykonanie aktu administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 555.

¹¹ Por. np. monografie: R. Sawuła, *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemyśl–Rzeszów 2008; A. Krawczyk, *Wykonanie aktu i czynności organu administracji publicznej*, Warszawa 2013; P. Daniel, *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądowniczym*, Warszawa 2013.

3. Konstrukcja zawarta w art. 135 k.p.a. wiąże się z oznaczonym kształtem normatywnym cechy odwołania jako środka prawnego, środka zaskarżenia nieostatecznej decyzji administracyjnej, którą jest suspensywność. Środek prawny suspensywny (łac. *suspensivus* – zawieszający) to inaczej taki, który skutkuje albo może skutkować zawieszeniem mocy aktu, od którego jest wnoszony. W tym znaczeniu z mocy art. 130 § 1 i 2 k.p.a. odwołanie jest środkiem suspensywnym, skoro „Przed upływem terminu do wniesienia odwołania, decyzja nie podlega wykonaniu”¹², a „Wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji”. Zażalenie nie jest zaś środkiem suspensywnym, gdyż – w myśl art. 143 k.p.a. – „Wniesienie zażalenia nie wstrzymuje wykonania postanowienia, jednakże organ administracji publicznej, który wydał postanowienie, może wstrzymać jego wykonanie, gdy uzna to za uzasadnione”. Już z tego ostatniego przepisu wynika, że owa niesuspensywność zażalenia ma charakter względny, skoro prawo dopuszcza od niego wyjątek, a cechą suspensywności *ad casum* danemu zażaleniu może nadać ten organ, który wydał zaskarżane postanowienie, o ile „uzna to za uzasadnione”.

W odniesieniu do odwołania رژیم k.p.a. jako regułę przyjmuje jego suspensywność, ale i tu przewidziano wyjątki, skoro przepisów art. 130 § 1 i 2 nie stosuje się w przypadkach, gdy: 1) decyzji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności (art. 108); 2) decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy (art. 130 § 3), a ponadto „Decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, jeżeli jest zgodna z żądaniem wszystkich stron lub jeżeli wszystkie strony zrzekły się prawa do wniesienia odwołania” (art. 130 § 4). Innymi słowy, odwołanie jest środkiem prawnym suspensywnym względnie. Konstrukcja zawarta w art. 135 k.p.a. pozwalająca organowi odwoławczemu na wstrzymanie „natychmiastowego wykonania decyzji” może być postrzegana jako „wyjątek od wyjątku”, wyłączający odstępstwo od suspensywności odwołania. Wykładnia językowa cyt. przepisu prowadzi do wniosku, że organ odwoławczy może wstrzymać wykonanie jedy-

¹² Poza uwagą w tym opracowaniu pozostawiam budzącą wątpliwość kwestię, a mianowicie moment, w którym autorytatywnie ustalone zostanie, że odwołanie wniesiono w terminie. Należać to będzie do organu właściwego do rozpoznania odwołania, właściwego wszak do stwierdzania – w trybie art. 134 k.p.a. – iż odwołanie wniesiono z uchybieniem terminu, a nie do organu I instancji. Gdyby strona wniosła odwołanie z uchybieniem terminu, ale jednocześnie korzystała z dobrodziejstwa prośby o przywrócenie terminu, to skutek suspensywności jest możliwy do uzyskania w konsekwencji treści art. 60 k.p.a. – „Przed rozpatrzeniem prośby o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia organ administracji publicznej na żądanie strony może wstrzymać wykonanie decyzji lub postanowienia”. Zauważmy, że ustawodawca nie posłużył się w tym przypadku przesłanką, aby to działanie miało być „uzasadnione”.

nie „natychmiastowe”, zatem *prima facie* nie odnosi się to działanie do zagadnienia dobrowolnego wykonywania decyzji nieostatecznej przez stronę, która nie zaprzestała tej czynności, mimo wniesienia odwołania, np. przez inną stronę postępowania.

4. Kwestią wymagającą rozstrzygnięcia jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy kompetencja organu odwoławczego z art. 135 k.p.a. odnosi się tylko do decyzji, które zostały zaopatrzone w rygor natychmiastowej wykonalności, czy też obejmuje także i te decyzje nieostateczne, których natychmiastowa wykonalność wynika z przepisów ustawy szczególnej? W ocenie W. Dawidowicza wątpliwe miało być obejmowanie tą konstrukcją przypadków, gdy natychmiastowa wykonalność miała wynikać wprost z przepisów ustawy. W jego ocenie bardziej logiczne jest stanowisko, wedle którego uprawnienia organu odwoławczego rozciągają się tylko na natychmiastową wykonalność ustaloną w drodze nadania decyzji pierwszej instancji rygoru natychmiastowej wykonalności¹³. Stanowisko to nie znalazło wsparcia, przeciwnie – zdaniem Z. Janowicza przepis art. 135 k.p.a. mówi ogólnie o „wstrzymaniu natychmiastowego wykonania decyzji”, nie zaś o wstrzymaniu wykonania decyzji, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, co przemawia za objęciem jego działania również decyzji podlegających natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy¹⁴. W późniejszym czasie przywołany uprzednio pogląd W. Dawidowicza uległ ewolucji, choć odpowiadając na krytykę, wyraził dość oryginalne stwierdzenie, iż poglądy jego cenzorów mogą się ostać tylko przy założeniu, że przepis art. 135 k.p.a. ma samoistne znaczenie i „że wyraża on nadrzędność przepisów proceduralnych nad prawem materialnym”¹⁵. W ocenie B. Adamiak art. 135 k.p.a. stanowi o wstrzymaniu natychmiastowej wykonalności decyzji, a zatem organ odwoławczy może wstrzymać wykonanie zarówno decyzji, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, jak i gdy podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy przepisów ustawy¹⁶. Ostrożniej w tej kwestii

¹³ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 217.

¹⁴ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. IV, Warszawa 1999, s. 359.

¹⁵ W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 155. W tym sporo lat temu toczącym się sporze doktrynalnym można doszukiwać się przepowiedzi także i współczesnych tego typu dyskusji, za przedmiot obierających kwestię stosunku prawa materialnego do postępowania administracyjnego, por. np. wywody J. Niczyporuka, *Proceduralizacja prawa administracyjnego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, Paryż 2011, s. 551 i n. oraz ich krytyczne omówienie przez J. Zimmermanna, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 23 i n.

¹⁶ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 713.

wypowiada się A. Wróbel, wedle którego odnośnie do wstrzymania przez organ odwoławczy wykonania decyzji natychmiast wykonalnej z mocy przepisu ustawy należy przyjąć, że organ może wstrzymać jej wykonanie, jeżeli stwierdzi, iż nie ma prawnych podstaw do przyjęcia, że podlega ona natychmiastowemu wykonaniu. Trafne wydawać się ma w tym kontekście stwierdzenie, że „organowi odwoławczemu przysługuje kompetencja do kontroli prawidłowości zastosowania przez organ administracji państwowej obu tych podstaw natychmiastowej wykonalności decyzji”. Nie wydają się – zdaniem A. Wróbla – natomiast zasadne obawy, że zawieszenie (wstrzymanie) natychmiastowej wykonalności przewidzianej w ustawie prowadziłoby do uchylecia aktem administracyjnym przepisu ustawy¹⁷.

W piśmiennictwie wskazuje się także, że zawartym w art. 130 § 3 k.p.a. zwrotom „natychmiastowa” wykonalność i „natychmiastowe” wykonanie decyzji administracyjnej trzeba nadać znaczenie odbiegające od tego, które mogłoby wynikać z ich dosłownego brzmienia. Pojęcie „natychmiastowości” zostało użyte w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego w pewnej konwencji znaczeniowej, której odkodowanie możliwe jest tylko z uwzględnieniem dyrektyw wykładni systemowej. „Natychmiast” wykonalna jest zatem tylko taka decyzja nieostateczna, która została skutecznie doręczona lub ogłoszona stronie postępowania¹⁸. Zwrotu o „natychmiastowej wykonalności” użyto także w art. 135 k.p.a. Uwzględnić również trzeba, że ustawodawca w przepisach prawa materialnego częstokroć posługuje się sformułowaniem o nadawaniu oznaczonym decyzjom przymiotu natychmiastowej wykonalności, poprzez użycie pojęcia „rygor natychmiastowej wykonalności”. Na przykład w ustawie z 10 kwietnia o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹⁹, w myśl jej art. 17 ust. 1, „Wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych nadają decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygor natychmiastowej wykonalności na wniosek właściwego zarządcy drogi, uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym”. Wprawdzie cecha natychmiastowej wykonalności tego typu decyzji uwarunkowana ma być oznaczonymi przesłankami i wynikać z działania właściwego organu, nie jest to jednak przypadek rygoru natychmiastowej wykonalności w rozumieniu art. 108 k.p.a., ale chodzi tu o natychmiastową

¹⁷ A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2020, s. 702.

¹⁸ R. Kędziora, *Natychmiastowa wykonalność nieostatecznej decyzji administracyjnej*, „Metryka” 2016, nr 2, s. 182.

¹⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 311.

wykonalność z mocy ustawy. Jeszcze dobitniejszy przykład dość swobodnego podejścia ustawodawcy do posługiwania się w prawie materialnym zwrotem „rygor natychmiastowej wykonalności” daje treść art. 66 ust. 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia²⁰, z którego wynika, że oznaczonym decyzjom „nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności”. Z kolei z przepisu art. 66 ust. 1a i ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane²¹ wynika, że dla decyzji nakazujących usunięcie skutków ingerencji lub naruszeń lub przywrócenie stanu poprzedniego, lub decyzji zakazujących użytkowania obiektu budowlanego lub jego części do czasu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości przewidziano zwięźle, że decyzja tego typu „podlega natychmiastowemu wykonaniu i może być ogłoszona ustnie”. Ta pewna dezynwoltura terminologiczna ustawodawcy dla sposobu określenia cechy natychmiastowej wykonalności przekonuje, aby opowiedzieć się za tym, że zastosowanie konstrukcji z art. 135 k.p.a. odnosi się zarówno do przypadku wydania decyzji z rygiorem natychmiastowej wykonalności nadanym jej w trybie art. 108 k.p.a., jak i w sytuacji, gdy natychmiastowa wykonalność wynika z mocy szczególnej ustawy.

5. Węzłowe zagadnienie tkwi w dość ogólnie sformułowanej przesłance dopuszczalności wstrzymania natychmiastowej wykonalności decyzji nieostatecznej w trybie art. 135 k.p.a. – ma nią być stwierdzenia zaistnienia „uzasadnionego przypadku”, co wskazuje na posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem niedookreślonym²². Dodatkowo, charakter tej kompetencji organu odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym dookreśla sformułowanie zawarte w treści roztrząsanego przepisu, wskazujące na jej walor uznaniowy – wszak organ odwoławczy „może w uzasadnionych przypadkach wstrzymać [...]”. Językowe znaczenie wyrazu „uzasadniony” kojarzy się na ogół z przypadkiem, gdy jest on „oparty na obiektywnych racjach, podstawach, jest poparty dowodami, argumentami”²³. Rzecz w tym, że Kodeks nie określił formy orzeczenia organu odwoławczego działającego w trybie art. 135. W doktrynie²⁴, jak i judykaturze²⁵ nie ulega więc wątpliwości, że formą tą będzie niezა-

²⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1448.

²¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 725.

²² Problematykę tę omówili A. Choduń, A. Gomułowicz, A. Skoczylas, *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym*, Warszawa 2013.

²³ W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, el.

²⁴ G. Łaszczyca, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 690.

²⁵ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2010 r., V SA/Wa 78/10, Lex nr 675699 – na postanowienie wydane na podstawie przepisu art. 135 k.p.a. nie przysługuje zażalenie, ponieważ

skarżalne postanowienie, uwzględniając, iż rozstrzygnięcie tego zagadnienia następuje w toku postępowania (art. 121 § 1), nadto dotyczy poszczególnej kwestii wynikającej w toku tegoż postępowania (art. 121 § 2 k.p.a.). Z tej racji, że tylko te postanowienia, które są zaskarżalne zażaleniem lub skargą do sądu administracyjnego, wymagają uzasadnienia i doręczenia na piśmie (art. 124 § 2 i art. 125 § 1), postanowienie wydane w trybie art. 135 k.p.a. nie będzie podlegało obowiązkowi uzasadnienia ani także doręczenia stronie²⁶. Zauważmy, że nawet w odniesieniu do przypadku, w którym ustawodawca, rezygnując z formy postanowienia dla oznaczonego działania, a mam tu na uwadze kwestię przekazania sprawy według właściwości w myśl art. 65 § 1 k.p.a., gdy chciał zobowiązać organ do podania motywów swojego działania, to uczynił to w sposób jednoznaczny, wymagając, aby zawiadomienie o przekazaniu podania według właściwości zawierało uzasadnienie. Takiego obowiązku w odniesieniu do wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji ostatecznej nie uczyniono, przeto nie będzie można czynić organowi zarzutów, że nie podał stronie chociażby motywów, które skłoniły go do uznania, że zachodził „uzasadniony przypadek”²⁷. Pozostaje oczekiwać, że w ramach „dobrej administracji” organ odwoławczy przynajmniej poinformuje stronę, a także ewentualnie organ egzekucyjny, o skorzystaniu z analizowanego uprawnienia. Ponadto wskazuje się, że postanowienie o wstrzymaniu natychmiastowej wykonalności decyzji na mocy art. 135 k.p.a. organ może wydać zarówno na wniosek, jak i z urzędu, a jego przesłanką jest stwierdzenie, że w chwili orzekania zaistniały szczególne okoliczności („uzasadnione przypadki”) pozwalające na wstrzymanie natychmiastowej wykonalności decyzji. W trybie art. 135 k.p.a. organ odwoławczy nie podważa więc zasadności czy zgodności z prawem nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, lecz stwierdzając istnienie

takiego uprawnienia nie przewiduje żaden przepis szczególny. Organ II instancji winien stwierdzić niedopuszczalność wniesionego zażalenia na podstawie przepisu art. 134 k.p.a.

²⁶ Wydaje się, że uwaga A. Wróbla, iż postanowienie o wstrzymaniu wykonania decyzji wywołuje skutki prawne z dniem doręczenia (ogłoszenia) go stronie, w świetle przywołanej regulacji Kodeksu jest nieuprawniona – por. A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *op. cit.*, s. 702.

²⁷ Niekiedy w judykaturze sądy administracyjne punktowo oceniają trafność stosowania/niestosowania konstrukcji z art. 135 k.p.a. – „Sąd podziela stanowisko organu, że w niniejszej sprawie brak było jakiegokolwiek uzasadnionego powodu, aby wstrzymać natychmiastowe wykonanie decyzji. W szczególności, wbrew argumentom skarżącej, skoro w sprawie nie można uznać bezpieczeństwa stosowania spornych kapsułek jako wyrobu medycznego, zatem jak najszybsza likwidacja zagrożenia zdrowia pacjentów leżała w interesie społecznym. Sąd jest zdania, że w przypadku gdy chodzi o ludzkie zdrowie i życie, względy bezpieczeństwa górują nad interesem ekonomicznym firm farmaceutycznych” – por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 grudnia 2017 r., VI SA/Wa 1754/17, Lex nr 2452902.

uzasadnionego przypadku wstrzymuje możliwość jej wykonania przed uzyskaniem cechy ostateczności. Okoliczności, które mogą uzasadniać wydanie postanowienia z art. 135 k.p.a., nie musiały przy tym istnieć w chwili wydania decyzji i opatrzenia jej rygorem natychmiastowej wykonalności, lecz mogły powstać później²⁸.

Działanie na podstawie art. 135 k.p.a. organ odwoławczy może podjąć zarówno z urzędu, jak i z inicjatywy strony, nie wydaje się jednak, aby w razie wniosku o wstrzymanie w tym trybie był zobowiązany sformalizować swą odmowę. Strona w praktyce nie dysponuje środkami mogącymi wymusić reakcję organu na wniosek o wstrzymanie wykonania. Przepisy Kodeksu nie określają także skutków wstrzymania w powyższym trybie. Nie wydaje się również, aby takie postanowienie miało charakter *ius restidendi*, w istocie oznacza ono zakaz wykonywania decyzji na przyszłość, nie przewidziano ponadto możliwości zmiany lub uchylecia takiego postanowienia wydanego w myśl art. 135 k.p.a., z uwagi chociażby na zmianę okoliczności, co przemawia za tym, że rozstrzygnięcie w tym trybie jest jednorazowe i nieodwoływalne²⁹.

6. Konstrukcja zawarta w art. 135 k.p.a. może budzić skrajne oceny. Uznaniowość działania organu odwoławczego korzystającego z takiego trybu, niezaskarżalność, charakter zwrotu niedookreślonego jako podstawy takiego rozstrzygnięcia skłaniają do wniosku, że organ ten powinien dość rozważnie korzystać z tej kompetencji. Posłużenie się przez ustawodawcę przesłanką odwołującą się do „uzasadnionego przypadku” – oprócz analizowanej konstrukcji z art. 135 k.p.a. – występuje w Kodeksie jeszcze tylko w odniesieniu do żądania organu, aby strona złożyła zaliczkę na pokrycie kosztów postępowania, w myśl bowiem art. 262 § 2 k.p.a. „W uzasadnionych przypadkach organ administracji publicznej może zażądać od strony złożenia zaliczki w określonej wysokości na pokrycie kosztów postępowania”. W tym przypadku, jak i w odniesieniu do art. 135 k.p.a., posłużenie się zwrotem „w uzasadnionych przypadkach” stanowi przejaw elastyczności stosowania prawa³⁰ w postępowaniu administracyjnym.

²⁸ Por. wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2018 r., II OSK 408/18, Lex nr 2609863.

²⁹ Teoretycznie jest możliwe, iż najpierw organ odwoławczy wstrzyma natychmiastowe wykonanie decyzji nieostatecznej z nadanym jej rygorem natychmiastowej wykonalności, a następnie rozpoznając zażalenie na postanowienie o nadaniu rygoru (art. 108 § 2), dojdzie do przekonania, że nie jest ono uzasadnione. Pojawić się może więc obawa, że doprowadzi to do stanu, w którym ten sam organ odwoławczy popadnie w pewną sprzeczność, gdy idzie o ocenę kwestii wykonalności decyzji nieostatecznej.

³⁰ Pojęcie to analizował L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2004, s. 51–52.

Raz jeszcze wyrażę swoje przekonanie, że tak jak roztrząsane zagadnienie wywołuje pewne kontrowersje, to jednak uwzględniając ocenę J. Supernata³¹, wedle którego prawo administracyjne jest miejsce pokojowym i zawsze otwartym – *semper apertus* – praktyka stosowania konstrukcji art. 135 k.p.a. powinna zawsze mieć na względzie tę cechę omawianej gałęzi prawa.

³¹ Por. J. Supernat, *Język prawa administracyjnego*, [w:] M. Wierzbowski *et al.* (red.), *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, Warszawa 2021, s. 47.

Rozprawa administracyjna jako forma bezpośredniego spotkania podmiotów administrowanych i organu administrującego

1. Uwagi wstępne

Jak wskazuje Szanowny Jubilat w swoich publikacjach, fundamentalnym elementem konstytutywnym każdej administracji są jej funkcje i zadania¹. „Prawo administracyjne nie jest dzisiaj miejscem izolowanym, jeżeli w ogóle kiedykolwiek nim było, ale miejscem spotkań. Miejscem spotkań pokojowym i zawsze otwartym – *semper apertus*. Spośród *de facto* nieskończonej liczby spotkań w przestrzeni prawa administracyjnego można wyróżnić zwłaszcza następujące: spotkanie państwa i jednostki [...]”². Z tym twierdzeniem należy w pełni się zgodzić, a jednym z przykładów spotkań państwa działającego przez swoje organy z jednostką jest niewątpliwie jurysdykcyjne postępowanie administracyjne, uregulowane w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego³.

Co do zasady procedura administracyjna służy dwóm podstawowym celom:

- 1) stworzeniu zasad działania organów administracji dla realizacji norm materialnego prawa administracyjnego oraz
- 2) zabezpieczeniu obywatela przed samowolą organów administracji⁴.

Podstawową formą działania administracji w ramach tego postępowania jest wydawanie indywidualnych aktów administracyjnych, jakimi są decyzje

* Dr, Uniwersytet Szczeciński, ORCID: 0000-0002-2068-4556.

¹ J. Supernat, *Komisja Europejska jako administracja publiczna*, [w:] A. Matan (red.), *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martyśa*, Warszawa 2022, s. 716.

² J. Supernat, *Pogranicze prawa administracyjnego na przykładzie spotkania prawa administracyjnego z prawem konstytucyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego. IX Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2019, s. 100.

³ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572, dalej jako k.p.a.

⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 grudnia 2011 r., I SA/Wa 1466/11, CBOSA.

administracyjne⁵. Warunkiem koniecznym właściwego rozstrzygnięcia w każdej sprawie administracyjnej jest prawidłowe ustalenie stanu faktycznego. Obowiązek ten, nałożony na organy administracji publicznej, wynika z zasady prawdy obiektywnej (materialnej) wyrażonej w art. 7 k.p.a. Jest to jedna z naczelných zasad postępowania, ponieważ wpływa na kształtowanie przebiegu całego postępowania⁶, a w szczególności na rozłożenie ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym⁷. Wyrażona w art. 7 k.p.a. zasada postępowania administracyjnego odnosi się w równym stopniu do zakresu i wnikliwości postępowania wyjaśniającego i dowodowego, jak i do stosowania norm prawa materialnego, tj. do całokształtu przepisów prawnych służących „załatwieniu sprawy”⁸. Dlatego to zakres i przedmiot postępowania wyjaśniającego determinują przepisy prawa materialnego, bowiem to normy prawa materialnego przesądzają o przedmiocie sprawy i okolicznościach prawnie istotnych⁹. Do zasady prawdy obiektywnej nawiązuje art. 77 § 1 k.p.a., który na organy administracji publicznej nakłada obowiązek zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego, natomiast zgodnie z art. 80 k.p.a. organy oceniają na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona. To pozwala przyjąć, że w postępowaniu administracyjnym obowiązuje zasada oficjalności postępowania dowodowego¹⁰.

Mimo że w przepisach k.p.a. ustawodawca wielokrotnie używa pojęcia „postępowanie wyjaśniające”¹¹, to nie ma definicji tego pojęcia. W bogatej literaturze przedmiotu istnieje wiele propozycji zdefiniowania tego pojęcia, zarówno w ujęciu wąskim, jak i szerokim¹². Mając na uwadze ramy niniejszej publikacji,

⁵ Do aktów administracyjnych zaliczane są również postanowienia, jednak te zgodnie z art. 123 § 2 k.p.a. dotyczą poszczególných kwestii wynikających w toku postępowania, lecz nie rozstrzygają o istocie sprawy, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Ponadto stosowanie do art. 1 pkt 1 k.p.a. sprawy mogą być również załatwiane w sposób milczący.

⁶ S. Fundowicz, *Poszukiwanie prawdy w postępowaniu administracyjnym*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 176.

⁷ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 18. Warszawa 2022, art. 7, Legalis.

⁸ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 11 czerwca 1981 r., SA 820/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 57.

⁹ Wyrok NSA z dnia 14 marca 2024 r., III OSK 3287/21, CBOSA.

¹⁰ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 maja 2024 r., II SA/Gd 994/23, CBOSA.

¹¹ Zob. art. 35 § 3, art. 106 § 4, art. 136 § 2, 3 i 4, art. 138 § 2b k.p.a.

¹² Jak wskazuje H. Knysiak-Sudyka, postępowanie wyjaśniające w szerokim znaczeniu to stadium postępowania jurysdykcyjnego obejmujące wszelkie czynności podejmowane w celu wyjaśnienia sprawy, zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej (materialnej), a więc czynności zmierzające do wyjaśnienia zarówno stanu faktycznego, jak i prawnego sprawy administracyjnej. Natomiast pojęcie postępowania dowodowego jest często utożsamiane z pojęciem postępowania wyjaśniającego w węższym znaczeniu, tj. z czynnościami postępowania podejmowanymi przez organ administracji publicznej prowadzący postępowanie administracyjne oraz przez inne podmioty biorące udział w tym postępowaniu w celu ustalenia istnienia lub nieistnienia faktów

przywołać w tym miejscu pozostaje aprobowane powszechnie stanowisko judykatury, zgodnie z którym postępowanie wyjaśniające obejmuje całokształt czynności podejmowanych w postępowaniu administracyjnym dla wyjaśnienia sprawy¹³. Postępowanie wyjaśniające polega na ustaleniu w możliwie szerokim zakresie faktów prawotwórczych, tj. istotnych z punktu widzenia ocen materialnoprawnych. Jest to niezwykle ważne, bowiem sprawa administracyjna powstaje z chwilą zaistnienia okoliczności faktycznych uzasadniających zastosowanie prawa administracyjnego, czyli istnieje ona niezależnie od wszczętego postępowania w danej sprawie. Pogląd na istniejącą obiektywnie sprawę może ulegać zmianie w miarę odkrywania przez organ poszczególnych jej elementów w toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego. Momentem ukształtowania granic sprawy administracyjnej, z punktu widzenia organu, powinien być zatem moment zakończenia postępowania wyjaśniającego, a nie jego rozpoczęcia¹⁴.

2. Pojęcie rozprawy administracyjnej

Przeprowadzanie przez organ administracji publicznej ustaleń w sprawie może przybrać formę postępowania gabinetowego lub rozprawy. Mając na względzie ramy redakcyjnej niniejszego opracowania, rozważania nad bogatym dorobkiem doktryny i judykatury dotyczące wszystkich aspektów tak postępowania gabinetowego, jak i rozprawy administracyjnej z konieczności zostaną jedynie zasygnalizowane, a główny nacisk położony zostanie na znaczenie rozprawy w kontekście miejsca spotkań państwa i jednostki.

Rozprawa administracyjna jest znaczącą instytucją prawa procesowego, ponieważ dotyczące jej przepisy art. 89–96 k.p.a. znajdujące się w Dziale II „Postępowanie” k.p.a. umieszczone zostały w osobnym rozdziale 5 zatytułowanym „rozprawa”. Za G. Łaszczycą przyjmuję, że „rozprawa administracyjna jest nazywaną i zinstytucjonalizowaną formą postępowania wyjaśniającego w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Stanowi podjęty przez organ administracji publicznej zabieg (środek) organizacyjny zmierzający zasadniczo do osiągnię-

mających znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. H. Knysiak-Sudyka, [w:] A. Cebera *et al.*, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2023, s. 559–560. Za możliwością zamiennego używanie pojęć „postępowanie wyjaśniające” i „postępowanie dowodowe” na gruncie przepisów k.p.a. w celu oznaczenia czynności organu administracji publicznej zmierzających do ustalenia (wyjaśnienia) stanu faktycznego sprawy administracyjnej opowiada się m.in. A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex/el. 2024, Dział II, Rozdział 4 [dostęp: 24.05.2024].

¹³ Wyrok NSA z dnia 21 października 1999 r., I SA 313/99, Lex nr 54522.

¹⁴ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 września 2006 r., II SA/Wr 511/05, CBOSA.

cia koncentracji postępowania wyjaśniającego w określonym miejscu i czasie, rzadziej ukierunkowany na realizację innego celu wyznaczonego przesłankami rozprawy administracyjnej. Obejmuje zespół zróżnicowanych, lecz celowych czynności procesowych podmiotów w niej uczestniczących (także o różnej pozycji procesowej), opierając w szerszym zakresie ich wykonanie na zasadzie bezpośredniości, ustności i kontrydiktoryjności, przy jednoczesnym obowiązku pisemnego ich utrwalenia. W określonych przypadkach może wykraczać poza granice jawności tylko dla stron postępowania administracyjnego¹⁵.

3. Przesłanki rozprawy administracyjnej

Mając na względzie treść przepisu art. 89 § 1 i 2 k.p.a., wskazać można na następujące przesłanki przeprowadzenia przez organ administracji publicznej rozprawy administracyjnej:

- 1) zapewnienie przyspieszenia lub uproszczenia postępowania;
- 2) gdy wymaga tego przepis prawa;
- 3) gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron;
- 4) gdy jest to potrzebne dla wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin.

Podstawy przeprowadzenia rozprawy mają charakter autonomiczny i rozłączny. Spełnienie którejkolwiek z nich obliguje organ do wyznaczenia rozprawy, jednakże poziom związania poszczególnymi przesłankami jest zróżnicowany ze względu na użyte w ustawie zwroty o różnym poziomie określoności¹⁶. Jednocześnie podkreślić należy, że wniosek strony o przeprowadzenie rozprawy administracyjnej nie wiąże organu¹⁷.

Zapewnienie przyspieszenia lub uproszczenia postępowania należy do pojęć nieostrych. Dlatego ocena, czy jej przeprowadzenie przyczyni się do osiągnięcia analizowanych rezultatów, należy do prowadzącego je organu¹⁸. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, to koncentracja materiału dowodowego w jednym miejscu i czasie jest z reguły czynnikiem upraszczającym i przyspieszającym postępowanie administracyjne¹⁹.

¹⁵ G. Łaszczyca, *Istota rozprawy administracyjnej w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2008, R. 7/8, s. 102–103.

¹⁶ J. Wegner, [w:] Z. Kmiecik, M. Wojtuń, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 542.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2022 r. II GSK 541/18, CBOSA.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2021 r., I GSK 2078/18, CBOSA.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2022 r., I GSK 2133/18, CBOSA.

Odnosząc się do kolejnej przesłanki, wskazać należy, że w sytuacji gdy wymaga tego wyrażnie przepis ustawy, organ administracji nie jest władny do odstąpienia od przeprowadzenia takiej rozprawy, a wydanie decyzji przez organ bez jej przeprowadzenia stanowi naruszenie przepisów postępowania administracyjnego, które miało istotny wpływ na wynik rozprawy i powoduje uchylenie decyzji²⁰. Przepisami nakładającymi obowiązek przeprowadzenia przez organ rozprawy administracyjnej są np. art. 79 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²¹ dotyczący postępowania przed samorządowym kolegium odwoławczym z wniosku o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości, oraz art. 118 ust. 1 u.g.n. dotyczący postępowania wywłaszczeniowego prowadzonego przez starostę.

Przesłanka uzgodnienia interesów stron może w szczególności polegać na podjęciu próby zawarcia przez te strony ugody (art. 114 i n. k.p.a.) czy skierowaniu sprawy do mediacji (art. 96a i n. k.p.a.). Uzgodnienie może dotyczyć zarówno interesów prawnych, jak i faktycznych stron postępowania, ponieważ przepis nie zawiera żadnego ograniczenia w tym zakresie²². Znajduje zatem zastosowanie zasada ugodowego załatwiania spraw wyrażona w art. 13 k.p.a., która na organy nakłada powinność podejmowania czynności skłaniających strony do zawarcia ugody, w sprawach, w których uczestniczą strony o spornych interesach oraz niezbędnych do przeprowadzenia mediacji. Nie dotyczy to jednak interesów uczestników na prawach strony czy innych podmiotów, ze względu na cel ich udziału w postępowaniu administracyjnym²³. Przepis art. 89 § 2 k.p.a. nie nakłada w tym przypadku bezwzględnego obowiązku przeprowadzenia rozprawy w sytuacji spornych interesów stron, a daje tylko taką możliwość organom, gdy zajdzie taka potrzeba²⁴.

Ostatnia przesłanka, odnosząca się do wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin, znajduje zastosowanie w szczególności w tych sytuacjach, gdy wskazane jest skonfrontowanie kilku osób. Dotyczy to np. przesłuchania więcej niż jednego świadka czy biegłego w sprawie, w której występują rozbieżności²⁵. Pamiętać przy tym należy, że organ, prowadząc postępowanie, może dojść do wniosku o konieczności przeprowadzenia

²⁰ Wyrok NSA w Krakowie z dnia 2 marca 1983 r., SA/Kr 1179/82, OSP 1984, nr 7–8, poz. 140 oraz wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 listopada 2017 r., II SA/Lu 467/17, CBOSA.

²¹ Tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 344, dalej jako u.g.n.

²² J. Wegner, [w:] Z. Kmiecik, M. Wojtuń, J. Wegner, *op. cit.*, s. 543.

²³ H. Knysiak-Sudyka, [w:] A. Cebera *et al.*, *op. cit.*, s. 628.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 18 października 2022 r., III OSK 1428/21, CBOSA.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 22 listopada 2007 r., I OSK 1635/06, CBOSA.

rozprawy na każdym jego etapie aż do załatwienia sprawy. Może się zatem okazać po pierwszych przesłuchaniach świadków czy uzyskaniu opinii biegłego (biegłych), że tylko w drodze rozprawy wszelkie wątpliwości czy rozbieżności będzie można rozstrzygnąć. Również przeprowadzenie oględzin w ramach rozprawy jest zabiegiem procesowym, który jednocześnie pozwala zrealizować przesłankę przyspieszenia lub uproszczenia postępowania. W tego rodzaju sytuacjach rozprawa pozwala na pełną realizację uprawnień strony do bezpośredniego zadawania pytań świadkom lub biegłym oraz do składania wyjaśnień²⁶, jak również pozwala okazać wszystkim jednocześnie przedmiot oględzin.

Reasumując, przyjąć można, że rozprawa jest szczególną formą postępowania wyjaśniającego (dowodowego), w toku której strony mogą składać wyjaśnienia, zgłaszać żądania, zadawać pytania świadkom, biegłym, przedstawiać zarzuty i propozycje oraz dowody na ich poparcie²⁷. Jednocześnie zauważyć należy, że rozprawa nie jest formą realizacji wskazanej w art. 11 k.p.a. zasady objaśniania stronom przesłanek załatwienia sprawy. Rozprawa ma służyć organowi do jak najpełniejszego ustalenia stanu faktycznego sprawy. Jej celem nie jest więc wyjaśnianie stronom postępowania przesłanek, którymi kieruje się organ, ani polemika z jego stanowiskiem. Przesłanką dla przeprowadzenia rozprawy nie jest także to, że ocena materiału dowodowego przez organ administracji publicznej istotnie różni się od oceny materiału dowodowego dokonywanej przez stronę postępowania administracyjnego. Objaśnianiu stronom przyczyn określonego załatwienia sprawy służy przede wszystkim możliwość zapoznania się z zebrany materiałem dowodowym oraz z uzasadnieniem decyzji²⁸.

4. Znaczenie rozprawy administracyjnej jako miejsca spotkania podmiotów administrowanych i organu prowadzącego postępowanie

W świetle poczynionych rozważań przyjąć można, że rozprawa administracyjna stanowi zabieg organizacyjno-procesowy, w którym jednocześnie (w jednym miejscu i czasie) wziąć udział mogą wszyscy uczestnicy postępowania administracyjnego: strony i uczestnicy na prawach strony oraz ich przedstawiciele lub pełnomocnicy, pracownicy obsługujący organ prowadzący postępo-

²⁶ M. Cherka, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 31, Warszawa 2023, art. 89, Legalis.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2019 r., I OSK 2270/18, CBOSA.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2020 r., II OSK 3866/19, CBOSA.

wanie, świadkowie, biegli oraz inne osoby wezwane. Jak wynika z art. 93 k.p.a., rozprawą kieruje wyznaczony do przeprowadzenia rozprawy pracownik tego organu administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie. Gdy postępowanie toczy się przed organem kolegialnym, rozprawą kieruje przewodniczący albo wyznaczony członek organu kolegialnego. Na rozprawie strony mogą składać wyjaśnienia, zgłaszać żądania, propozycje i zarzuty oraz przedstawiać dowody na ich poparcie. Ponadto strony mogą wypowiadać się co do wyników postępowania dowodowego (art. 95 § 1 k.p.a.).

Ważną rolę w zakresie rozprawy odgrywają aspekty ustności i bezpośredniości, które umożliwiają wnikliwe, systematyczne i fachowe wyjaśnienie przesłanek niezbędne do wydania decyzji administracyjnej, a także pozwalające na bieżąco usunąć wątpliwości sygnalizowane przez strony postępowania lub doprecyzować formułowane żądania²⁹. W tym kontekście zwrócić należy uwagę, że sposób prowadzenia przez pracownika rozprawy ma istotne znaczenie dla realizacji zasady informowania (art. 9 k.p.a.) oraz zasady zaufania (art. 8 k.p.a.). Ta ostatnia zasada wyznacza standardy funkcjonowania organów administracji publicznej, które powinny działać w taki sposób, aby podstawy ich działania były zrozumiałe dla obywateli, a skutki niedopełnienia obowiązków służbowych czy niewłaściwego prowadzenia postępowania nie działały na niekorzyść obywateli³⁰. Podczas rozprawy przestrzeganie zasady zaufania ma szczególne znaczenie, bowiem odnosi się do wszystkich uczestników postępowania. Ewentualne niewłaściwe zachowanie pracownika na rozprawie w stosunku do osób biorących w niej udział, brak uprzejmości i kultury osobistej z pewnością nie będą służyć jej realizacji.

Rozprawa administracyjna stwarza zatem możliwość realizacji przez strony przysługujących im uprawnień w postępowaniu wyjaśniającym w postaci: 1) inicjatywy dowodowej; 2) udziału w czynnościach postępowania dowodowego; 3) prawa do wypowiadania się w przedmiocie zgromadzonego materiału dowodowego i zgłoszonych żądań³¹. Czynności te podczas rozprawy nie mają jednak charakteru bezwzględnie wiążącego. Kierujący rozprawą może bowiem uchylić zadawane świadkom, biegłym i stronom pytania, jeżeli nie mają one istotnego znaczenia dla sprawy. Jednakże na żądanie strony należy zamieścić w protokole osnovę treści uchylonego pytania (art. 95 § 2 k.p.a.). Czynny udział strony przejawia się w szczególności w postępowaniu wyjaśniającym, co dla ochrony praw strony ma istotne znaczenie, ponieważ zapewnia jej wpływ na

²⁹ G. Łaszczyca, *op. cit.*, s. 105.

³⁰ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 listopada 2019 r., III SA/Łd 834/19, CBOSA.

³¹ G. Łaszczyca, *op. cit.*, s. 105.

ustalenie stanu faktycznego, a przez to wpływ na stosowanie norm prawa materialnego lub procesowego. W interesie strony może bowiem leżeć współdziałanie z organem w celu ustalenia pewnych faktów czy dowodów, a uniemożliwienie ich przedstawienia spowodować może wadliwe ustalenie stanu faktycznego. Brak zapewnienia stronie udziału w postępowaniu powoduje zatem konieczność ponownego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego z jej udziałem, przy czym należy podkreślić, iż naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 k.p.a.) jest kwalifikowaną wadą procesową i w sprawach zakończonych decyzją ostateczną stanowi podstawę do wznowienia postępowania na wniosek strony³².

5. Podsumowanie

Poczynione syntetyczne ustalenia pozwalają stwierdzić, że na gruncie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego rozprawa administracyjna stanowi jedną z tych instytucji procesowych, które pozwalają ustalić stan faktyczny sprawy przy aktywnym udziale stron i uczestników postępowania. Przez pryzmat ochrony interesów prawnych i faktycznych daje również możliwość poznania ich motywów działania, co pozwala na podjęcie przez organ adekwatnych działań służących zawarciu ugody. Jest też okazją do poznania przez wszystkie strony i uczestników postępowania sposobu procedowania i dochodzenia do prawnie relewantnych okoliczności faktycznych przez organ, co służy zasadzie zaufania. Jako miejsce spotkania podmiotów administrowanych i administrujących rozprawa stanowi ważki element całego postępowania administracyjnego.

³² Wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 listopada 2008 r., III SA/Łd 487/07, CBOSA.

Prawne konsekwencje upływu terminu na złożenie wniosku o podjęcie postępowania administracyjnego zawieszonego na żądanie strony

Jubileusz Pana Profesora Jerzego Supernata, czołowego przedstawiciela wrocławskiej szkoły prawa administracyjnego, stanowi doskonały powód do podjęcia rozważań na temat prawa administracyjnego jako miejsca spotkania państwa i jednostki. Spojrzenie na prawo administracyjne z tej perspektywy, mające – jak wskazuje Szanowny Jubilat – „mocne korzenie i uzasadnienie historyczne”¹, daje się w sposób naturalny odnieść do postępowania administracyjnego, które jest miejscem spotkania różnorodnych podmiotów, a przede wszystkim, każdorazowo, organu administracji publicznej oraz strony postępowania. Spotkanie to ma zawsze charakter czasowy, a jednostka – jeśli jest jego inicjatorem – dąży najczęściej do jego szybkiego zakończenia. Występują jednak i takie sytuacje, w których w interesie strony, na wniosek której postępowanie zostało wszczęte, będzie zawieszenie postępowania, a zatem wstrzymanie jego biegu² (przerwanie toku czynności procesowych³). Ustawodawca warunkuje możliwość zawieszenia postępowania w tym przypadku od wystąpienia następujących przesłanek: 1) wniosku tejże strony; 2) braku sprzeciwu pozostałych stron; 3) niezagrożenia dla interesu społecznego⁴. Zawieszenie postępowania z tej przyczyny ma wyznaczone granice temporalne. Jak stanowi art. 98 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.), jeżeli w okresie trzech lat od daty zawieszenia postępowania żadna ze stron nie zwróci się o podjęcie postępowania, żądanie wszczęcia postępowania uważa się za wycofane. Przedmio-

* Dr, Uniwersytet Wrocławski, ORCID: 0000-0002-6364-2217.

¹ J. Supernat, *Prawo administracyjne jako miejsce spotkania państwa i jednostki – uwagi z perspektywy porównawczej*, [w:] J. Korczak, K. Sobieralski (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, Wrocław 2019, s. 548.

² J. Służewski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982, s. 102.

³ A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017, s. 143.

⁴ Art. 98 § 1 k.p.a.

tem dalszej analizy będzie próba udzielenia odpowiedzi na pytanie o prawne konsekwencje upływu terminu, o którym mowa. Początkiem biegu wskazanego terminu jest data zawieszenia postępowania. Nie jest oczywiste, czy chodzi tu o datę doręczenia/ogłoszenia stronie postanowienia o zawieszeniu⁵, czy też o datę wydania tego postanowienia⁶. Niekiedy wskazuje się, że 3-letni termin rozpoczyna swój bieg od dnia skutecznego powiadomienia stron zawieszonego postępowania, o treści art. 98 § 2 k.p.a.⁷ Niejednolicie jest również oceniany charakter przywołanego terminu. Choć zasadniczo przyjmuje się, że jest to termin prawa materialnego (a zatem jest on nieprzywracalny⁸), to nie brak też poglądów przypisujących mu procesowy charakter⁹. Uznaje się, że prawnie irrelevantne są przyczyny, które spowodowały jego niedochowanie¹⁰, zaś wydanie merytorycznej decyzji po jego upływie rażąco narusza prawo¹¹. Z uwagi jednak na zasygnalizowane wątpliwości interpretacyjne odnoszące się do jego biegu o „rażącym naruszeniu prawa” należałoby mówić dopiero, gdy decyzja zostanie wydana po upływie trzech lat od doręczenia (a nie od wydania) decyzji.

Instytucji fakultatywnego zawieszenia postępowania od kilkudziesięciu lat towarzyszą spory o formę, w jakiej powinno nastąpić zakończenie postępowania po upływie 3-letniego okresu zawieszenia. W doktrynie i orzecznictwie można spotkać stanowisko, zgodnie z którym upływ rzeczoności terminu skutkuje koniecznością umorzenia postępowania¹², jak i takie, które głosi brak takiej potrzeby¹³ i za wystarczającą uznaje pozostawioną w aktach sprawy ad-

⁵ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2022, s. 645; G. Łaszczyca, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 622. B. Majchrzak, [w:] W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018, s. 177.

⁶ J. Wegner, [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 614; wyrok NSA z dnia 24 lutego 2021 r., I OSK 3676/18, Lex nr 3179239.

⁷ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 września 2022 r., II SA/Łd 421/22, Lex nr 3437286.

⁸ Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2015 r., I OSK 2005/13, niepubl.

⁹ G. Łaszczyca, *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2005, s. 158; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 lutego 2013 r., III SA/Po 1168/12, Lex nr 1287123; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 grudnia 2008 r., II SA/Gl 823/08, Lex nr 540382.

¹⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 17 maja 2019 r., I OSK 2265/17, Lex nr 2700738; odmiennie wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2020 r., I OSK 2078/19, Lex nr 3045656.

¹¹ Wyrok NSA z 21 lutego 2018 r., I OSK 737/16, LEX nr 2589373.

¹² E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 192; J. Służewski, *op. cit.*, s. 102; J. Filipek, A. Wasilewski, *W sprawie wykładni art. 91 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego (Dwugłos)*, „Państwo i Prawo” 1966, nr 4–5, s. 752–754; B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 645–647; W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne. Compendium dla urzędników i studentów administracji*, Zielona Góra 1999, s. 104.

¹³ J. Filipek, A. Wasilewski, *op. cit.*, s. 750–751; A. Wiktorowska, *op. cit.*, s. 148.

notację¹⁴, która powinna być przesłana stronom postępowania¹⁵. Pogląd negujący konieczność umorzenia postępowania przez organ wynika z uznania, że upływu terminu skutkuje koniecznością potraktowania sprawy jako „niebyłej” – prowadzi zatem do swego „przywrócenia stanu pierwotnego”, tzn. stanu sprzed wszczęcia postępowania w danej sprawie¹⁶. Art. 98 § 2 k.p.a. ma wymuszać uznanie postępowania za „nieistniejące”, a skoro tak, to przyjmuje się, że umorzenie postępowania na podstawie art. 105 k.p.a. naruszałoby prawo, bowiem postępowanie nieistniejące nie może stać się bezprzedmiotowe, a to właśnie jest przesłanką umorzenia postępowania¹⁷. Argumentem przeciwko wydaniu decyzji administracyjnej jest także to, że ustawodawca w art. 98 § 2 k.p.a. nie przewidział, choć mógł, jej wydanie¹⁸. Przyjęcie prezentowanego stanowiska mają uzasadniać ponadto ustawowe ograniczenia w podejmowaniu czynności procesowych w okresie zawieszenia postępowania. Zgodnie z art. 102 k.p.a. w czasie zawieszenia postępowania organ administracji publicznej może podejmować czynności niezbędne w celu zapobieżenia niebezpieczeństwu dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważnym szkodom dla interesu społecznego. Wywodzi się, że decyzja o umorzeniu postępowania nie mieści się w katalogu dopuszczalnych przez tę normę czynności organu¹⁹.

Stanowisko negujące konieczność umorzenia postępowania nie jest prawidłowe. Przede wszystkim nie ma podstaw do przyjęcia, że upływ 3-letniego terminu skutkuje uznaniem postępowania za „niebyłe”, „nieistniejące”. Należy podzielić spostrzeżenie Z.R. Kmiecika, że charakter wykorzystanej w art. 98 § 2 k.p.a. formuły „żądanie wszczęcia postępowania uważa się za wycofane” nie pozostawia wątpliwości, że „przy jej pomocy ustawodawca ustanowił fikcję prawną wycofania przez stronę żądania wszczęcia postępowania, nie zaś fikcję prawną niewniesienia w ogóle takiego żądania. Tymczasem postępowanie należałoby uznawać za niebyłe, nieistniejące od początku, tylko wtedy, gdyby

¹⁴ E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne ogólne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2008, s. 135; Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1987, s. 181.

¹⁵ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 listopada 2014 r., II SA/Kr 1341/14, Lex nr 1601428.

¹⁶ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowania administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 174.

¹⁷ A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 660.

¹⁸ H. Knysiak-Molczyk, *Charakter prawny i forma czynności określonych w art. 64 i 98 § 2 k.p.a.*, „CASUS” 2000, nr 16, s. 14.

¹⁹ P. Lisowski, *Fikcja administracyjnoprawna z perspektywy form działania administracji – przykład art. 98 § 2 in fine kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] G. Łaszczyca (red.), *Stosowanie prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Matana*, Warszawa 2024, s. 602–604.

z faktem upływu trzyletniego terminu zawieszenia postępowania ustawodawca łączył fikcję prawną niewniesienia przez stronę żądania wszczęcia postępowania²⁰. Teza, jakoby z językowej wykładni art. 98 § 2 k.p.a. wynikało, że cofnięcie żądania skutkuje uznaniem tego żądania za „niebyłe”, a więc równoznaczne z tym, jakby strona w ogóle nie wystąpiła z wnioskiem²¹, jest błędna. Zasadnie zwraca się uwagę na to, że odstąpienie od formy decyzji narusza możliwość obrony własnego interesu przez stronę, bowiem nie można wykluczyć, że organ dopuścił się naruszenia art. 98 § 2 k.p.a., błędnie obliczając upływ wskazanego terminu²².

Uznanie, że upływ terminu, o którym mowa, jest równoznaczny w skutkach z cofnięciem wniosku o wszczęcie postępowania prowokuje pytanie o prawne konsekwencje oświadczenia strony w tym przedmiocie. W doktrynie można spotkać poglądy kontestujące możliwość cofnięcia podania z żądaniem wszczęcia postępowania²³ i wskazujące na to, że strona nie dysponuje tym postępowaniem w takim stopniu, w jakim dysponuje postępowaniem cywilnym²⁴. Proste cofnięcia podania ma być niedopuszczalne, a jego cele ma realizować fakultatywne umorzenie postępowania²⁵. Jeśli strona oświadczy, że „cofa żądanie wszczęcia postępowania” albo „wycofuje podanie”, to należy uznać, że w oświadczeniu o takiej treści zawiera się żądanie umorzenia postępowania²⁶. W konsekwencji wycofanie wniosku o wszczęcie postępowania skutkuje jego subiektywną bezprzedmiotowością i stanowi przesłankę umorzenia postępowania na podstawie art. 105 § 2 k.p.a.²⁷ pod warunkiem, że wystąpiły wszystkie przesłanki tego umorzenia.

Pogląd negujący możliwość cofnięcia podania zdaje się nieprzekonujący. Prawidłowa jest teza, że cofnięcie przez stronę żądania wszczęcia postępowania, które może być wszczęte tylko na wniosek strony, skutkuje jego bezprzedmio-

²⁰ Z.R. Kmiecik, *Subsydialne sposoby ustalania okoliczności faktycznych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Sądowy” 2019, nr 5, s. 45.

²¹ R. Kędziora, [w:] L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2011, s. 164.

²² B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 645–646.

²³ Zob. W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 130; H. Knyś-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, s. 310–311.

²⁴ A. Wróbel, *op. cit.*, s. 692.

²⁵ A. Gill, *Działanie zasady rozporządzalności na przykładzie fakultatywnego umorzenia ogólnego postępowania administracyjnego*, [w:] D.R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak (red.), *Kryzys prawa administracyjnego? Tom IV. Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 220.

²⁶ H. Knysiak-Sudyka, [w:] G. Łaszczyca, A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego. Tom II. Część 3. Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, Warszawa 2021, s. 254.

²⁷ M. Dyl, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 984–985.

towością, obligującą organ do umorzenia postępowania na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.²⁸ W przypadku postępowań wszczynanych na wniosek to uwewnętrzniona wola przyszłego adresata decyzji warunkuje powstanie sprawy²⁹. Wycofanie żądania wszczęcia postępowania oznacza, że „przestaje istnieć” sprawa administracyjna jako przedmiot postępowania³⁰, a postępowanie staje się bezprzedmiotowe. Słusznie zatem wskazuje się, że upływ terminu, o którym mowa w art. 98 § 2 k.p.a. prowadzi do umorzenia postępowania administracyjnego na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.³¹

Teza, że cofnięcie podania czy też równoważny z nim w skutkach upływ terminu z art. 98 § 2 k.p.a. skutkuje bezprzedmiotowością postępowania, nie może być jednak akceptowana bez zastrzeżeń. Ustawodawca dopuszcza niekiedy możliwość wszczęcia postępowania administracyjnego zarówno na żądanie strony, jak i z urzędu – wówczas wola strony nie jest warunkiem powstania sprawy administracyjnej. Cofnięcie w takiej sytuacji żądania wszczęcia postępowania przez stronę, która była jego inicjatorem, powinno być kwalifikowane jako złożenia wniosku o umorzenie postępowania. Gdy zasługuje on na uwzględnienie, podstawę umorzenia postępowania powinien stanowić art. 105 § 2 k.p.a. Trudno byłoby zaakceptować sytuację, w której np. cofnięcie żądania stwierdzenia nieważności decyzji przez stronę³² musiało prowadzić do jego umorzenia, a organ, dostrzegając wady nieważności decyzji, musiał wszcząć nowe postępowanie w tożsamej sprawie – mógłby się wówczas pojawić również problem powagi rzeczy osądzonej decyzji umarzającej postępowanie. Pogląd Z.R. Kmiecika, że wycofanie żądania wszczęcia postępowania należy traktować tak jak wystąpienie przez stronę z wnioskiem o umorzenie postępowania, a w konsekwencji upływ 3-letniego terminu należałoby rozpatrywać w świetle art. 105 § 2 k.p.a.³³, wydaje się zatem zasadny jedynie w odniesieniu do postępowań, które mogą być wszczęte zarówno na żądanie strony, jak i z urzędu. Słusznie uznaje się, że

²⁸ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 374.

²⁹ Z.R. Kmiecik, *Proceduralny stosunek administracyjnoprawny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 449.

³⁰ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 187.

³¹ M. Romańska, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 754; wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2023 r., I OSK 757/22, Lex nr 3556701; wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2020 r., I OSK 1143/19, Lex nr 3012384; wyrok NSA z dnia 12 listopada 2015 r., I OSK 491/14, Lex nr 2002073; wyrok NSA z dnia 14 lipca 2011 r., I OSK 1180/11, Lex nr 1082581.

³² Zgodnie z art. 157 § 2 k.p.a. postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu.

³³ Z.R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2022, s. 189.

przywołany przepis znajduje zastosowanie „do tych postępowań administracyjnych, które mogą być prowadzone także z urzędu”³⁴.

Odrębną kwestią wymagającą rozważenia jest zastosowanie regulacji art. 98 § 2 k.p.a. w postępowaniu odwoławczym. Jak stanowi art. 140 k.p.a., w sprawach nieuregulowanych w art. 136–139 w postępowaniu przed organami odwoławczymi mają odpowiednie zastosowanie przepisy o postępowaniu przed organami pierwszej instancji. Z uwagi na to, że prawodawca nie odnosi się do problematyki zawieszenia postępowania odwoławczego, art. 98 § 1 i 2 k.p.a. znajdzie odpowiednie zastosowanie w toku kontroli instancyjnej. Wymaga to w pierwszej kolejności rozeznania tego, jak interpretować wymóg z § 1, tzn. wniesienia wniosku przez stronę, „na której żądanie postępowanie zostało wszczęte”. Czy pod pojęciem „postępowanie” należy rozumieć postępowanie odwoławcze (wariant nr 1), czy prawodawca ma na myśli postępowanie w rozpoznawanej sprawie (wariant nr 2)? W zależności od tego, za którą opcją się opowiemy, znaczenie wskazanego przepisu będzie diametralnie inne. Co więcej, kierując się regułami wykładni systemowej, powinniśmy uznać, że pojęcie „postępowanie” w obu paragrafach ma tożsame znaczenie.

Pierwsza z opcji skutkowałaby uznaniem, że upływ 3-letniego terminu jest równoznaczny z cofnięciem odwołania³⁵, organ powinien w takiej sytuacji rozeznąć, czy nie ma przeszkód, aby uwzględnić cofnięcia odwołania i w zależności od poczynionych ustaleń – umorzyć postępowanie odwoławcze lub też kontynuować je³⁶. Skuteczne cofnięcie odwołania skutkuje umorzeniem postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a. Oznacza to, że decyzja organu pierwszej instancji uzyska przymiot decyzji ostatecznej i prawomocnej.

Taki sposób interpretacji nie wydaje się trafny. Wspomniane reguły wykładni systemowej nakazują uznać, że termin „postępowanie” w § 1 i 2 art. 98 ma tożsamy zakres desygnatów. Przyjęcie, że obejmuje ono postępowanie odwoławcze, musiałoby prowadzić do wniosku, że w drugiej instancji można by zawiesić każde postępowanie, w tym również takie, które zostało wszczęte z urzędu w celu nałożenia na stronę obowiązku³⁷. Prawidłowe jawi się uznanie, że z żądaniem zawieszenia postępowania w postępowaniu odwoławczym może

³⁴ M. Kotulski, *Kilka uwag o sposobach zakończenia postępowania administracyjnego (III)*, „CASUS” 2008, nr 48, s. 39.

³⁵ Tak np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 2019 r., IV SA/Wr 86/19, Lex nr 2686925; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 lutego 2013 r., III SA/Po 1168/12, Lex nr 1287123.

³⁶ Wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2023 r., I GSK 1461/19, Lex nr 3593662.

³⁷ Zob. M. Kaczocha, *Wybrane aspekty zawieszenia jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego ma żądanie strony*, „Przegląd Legislacyjny” 2021, nr 1(115), s. 28.

wystąpić wyłącznie ta strona, która zainicjowała postępowanie w sprawie³⁸. Jeśli zaktualizuje się hipoteza normy art. 98 § 2 k.p.a., to należałoby przyjąć, że strona wycofała wniosek o wszczęcie postępowania, czego nie należy utożsamiać z cofnięciem odwołania. Skutkiem cofnięcia wniosku o wszczęcie postępowania w postępowaniu odwoławczym będzie uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i umorzenie postępowania pierwszej instancji w całości na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.³⁹ Należy przy tym wskazać, że w przypadku, gdy postępowanie w sprawie mogło zostać wszczęte także z urzędu, upływ trzyletniego terminu należy traktować jako wniosek o umorzenie postępowania na podstawie art. 105 § 2 k.p.a. – przepis ten znajduje bowiem zastosowanie również w postępowaniu odwoławczym⁴⁰, jednakże tylko w odniesieniu do całego postępowania⁴¹.

Regulacja prawna postępowania administracyjnego, będącego miejscem spotkania organu administracji publicznej i strony postępowania oraz innych jego uczestników, powinna gwarantować jednostce pewność jej sytuacji prawnej. Prowadzone rozważania prowadzą do wniosku, że pewność, o której mowa, w odniesieniu do instytucji fakultatywnego zawieszenia postępowania administracyjnego pozostaje postulatem. Sporne są takie zagadnienia jak m.in. charakter 3-letniego terminu zawieszenia (materialny czy procesowy), sposób jego liczenia (od daty wydania postanowienia o zawieszeniu postępowania czy od daty jego doręczenia), skutki jego upływu (ustanie bytu postępowania administracyjnego *ex lege*, czy też konieczność jego umorzenia, a jeśli tak, to na jakiej podstawie prawnej), zastosowanie regulacji art. 98 § 2 k.p.a. w postępowaniu odwoławczym. Nie wydaje się, aby bez ingerencji prawodawcy mogła nastąpić zmiana tej sytuacji, jako że obecnie obowiązujące regulacje prawne współkształtujące tę instytucję dają możliwość różnorodnej ich interpretacji, a przeprowadzona analiza stanowi kolejną (spośród wielu) propozycję ich wykładni.

³⁸ Odmienne Z.R. Kmiecik, *Żądanie zawieszenia ogólnego postępowania administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7–8, s. 146.

³⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 28 października 2020 r., I GSK 415/18, Lex nr 3106855.

⁴⁰ G. Łaszczyca, *Fakultatywne umorzenie postępowania*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000, s. 276.

⁴¹ Z.R. Kmiecik, *Instancja i tryb postępowania administracyjnego a prawo strony do żądania jego umorzenia*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 5, s. 65.

Spotkanie z konfliktem norm procesowych

1. Uwagi wprowadzające

Stan wielości norm procesowych prawa administracyjnego traktujemy jako rzecz naturalną, a jego ocena wydaje się ambiwalentna¹. Dyskurs z tym związany zdominowały kwestie dotyczące przyczyn zjawiska, roli kodyfikacji, a reguła *lex specialis* występuje jako *leitmotiv*. Cały proces określamy – nie tylko na niwie dydaktycznej – mianem budowy (rekonstrukcji) procedur. Wyraźnie zarysowany jest tu więc kontekst techniczny, przez co częstokroć na marginesie mogą być pozostawione kwestie aksjologiczne oraz wpływ wielości norm procesowych na interesy poszczególnych osób i ich grup.

Szanowny Jubilat słusznie wskazał, że dyskrejonalność oraz wpisane weń uprawnienie decydenta do dokonywania wyborów wiązać należy z niepewnością dla adresata². Jak się wydaje, ryzyko to można ograniczyć poprzez ustalenie zasad regulujących zastosowanie pozostających w zbiegu instytucji. Skoro cechą charakterystyczną prawa administracyjnego jest jego kolizyjność³, to też rozstrzyganie konfliktów dóbr⁴ i wartości stanowić będzie immanentny element procesu stosowania tego prawa. Właściwość ta zdaje się dotyczyć nie tylko aktów kończących postępowanie, ale także poszczególnych elementów regulujących proces.

W niniejszym opracowaniu weryfikować będziemy hipotezę o kolizyjnym charakterze norm prawa procesowego administracyjnego oraz konieczności

* Dr, Uniwersytet Jagielloński, ORCID: 0000-0002-5360-1833.

¹ Na kartach piśmiennictwa rozpoznawane jest także zjawisko przeciwne, charakteryzujące się nie tyle nadmiarem instytucji i przepisów je regulujących, co ich brakiem, a określane mianem deficytu administracyjnego prawa procesowego; zob. J. Chlebny, [w:] G. Łaszczyca, A. Matan (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom I. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2017, s. 396–399.

² Zob. J. Supernat, *Niepewność*, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym. II Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2012, s. 208.

³ Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 222–223.

⁴ Istotnie „konflikt dóbr [...] jest zawsze przejawem kolizji norm prawnych” – tak T. Gizbert-Studnicki, *Konflikt dóbr i kolizja norm*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1989, R. 51, z. 1, s. 2.

rozstrzygania zaistniałych konfliktów w drodze ważenia wartości w miejsce (lub obok) reguły *lex specialis*. Ze względu na ramy niniejszego opracowania materiał empiryczny jest dość skromny i został ograniczony do nowszego orzecznictwa sądowoadministracyjnego oraz atypowego rodzaju postępowań administracyjnych.

2. Granice udziału prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym

W praktyce sądowoadministracyjnej wnioskowania konfliktowe nie są zjawiskiem niezwykłym. Powodowane jest to przede wszystkim tym, że sądownictwo administracyjne realizuje mandat gwaranta hierarchicznej zgodności zachowań kompetencyjnych organów z porządkiem prawnym⁵. Niejednokrotnie rozstrzygnięcie sprawy sądowoadministracyjnej wiązać się będzie z koniecznością rozstrzygnięcia konfliktu dóbr⁶. Nadto działalność judykacyjna i uchwałodawcza NSA stanowi źródło⁷ reguł kolizyjnych lub rezultat⁸ ich stosowania.

Obok tego, rzeklibyśmy typowego, obszaru konfliktowego myślenia sądu⁹ wyznaczyć można płaszczyznę związaną z oceną stosowalności określonej instytucji postępowania sądowoadministracyjnego w warunkach konkretnej sprawy lub ich grupy. W szczególności rzecz dotyczy przepisów regulujących przesłanki dopuszczalności drogi sądowej. Obserwacja praktyki sądowoadministracyjnej uzasadnia wniosek, że odrzucenie skargi (sprzeciwu od decyzji) nie zawsze wynika z zastosowania sylogizmu prawniczego. Wielokroć orzeczenie sądu administracyjnego jest manifestacją podjętego wyboru pomiędzy indywidualnym prawem jednostki a kolektywnymi wartościami¹⁰.

⁵ Wypowiedź inspirowana definicją sprawy sądowoadministracyjnej autorstwa M. Kamińskiego, *O istocie pojęcia sprawy sądowoadministracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 10, s. 27.

⁶ Niewątpliwie potencjał konfliktowy wykazywały sprawy z zakresu asocjacyjnej dyskryminacji małoletniego ze względu na orientację seksualną rodziców. W tych sprawach potencjalne napięcie występowało pomiędzy treścią prawa UE, klauzulą porządku publicznego zawsze osadzoną w określonym miejscu i czasie oraz dobrem małoletniego; zob. wyrok NSA z dnia 16 lutego 2022 r., II OSK 128/19, Lex nr 3317947.

⁷ Zob. uchwała NSA z dnia 5 czerwca 2017 r., II GPS 1/17, ONSAiWSA 2017, nr 5, poz. 73.

⁸ Zob. uchwała NSA z dnia 9 czerwca 2022 r., III OPS 1/21, ONSAiWSA 2022, nr 5, poz. 63; uchwała NSA z dnia 3 kwietnia 2023 r., I FPS 3/22, ONSAiWSA 2023, nr 4, poz. 52.

⁹ W zakresie dotyczącym „myślenia sądu” nawiązujemy do koncepcji autorstwa J. Zimmermanna, *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 247–279.

¹⁰ Kolektywne dobro, któremu nierzadko przypisywana jest wyższa ranga, stanowi szybkość postępowania oraz operatywność pionu sądownictwa administracyjnego. Warto w tym

Powyższe zagadnienie nabiera szczególnego znaczenia wówczas, gdy regulacja postępowania sądowego ma charakter fragmentaryczny i konieczne jest odpowiednie stosowanie innych przepisów. Z sytuacją tą mamy do czynienia na gruncie sprzeciwu od decyzji. Przepis art. 64b § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹¹ wprowadza sekwencję stosowania przepisów. Obok przepisów ogólnych¹² znajdują zastosowanie niesprzeczne przepisy traktujące o skardze. W większości przypadków rekonstrukcja przebiegu postępowania nie nastręcza trudności. Nie zawsze jednak zastosowanie reguły *lex specialis* przyniesie zadowalające efekty, czego przykładem jest udział prokuratora jako skarżącego do sądu decyzję wydaną na podstawie art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego¹³.

W kontekście udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym ścierają się dwie przeciwstawne siły.

Z jednej strony – wyrażona wprost wola ustawodawcy zapewnienia prokuraturze szerokiego dostępu do postępowań, czego przejawem są m.in. preferencyjne warunki uruchomienia postępowania. Leninowski rodowód¹⁴ prokuratorskiej partycypacji nie jest problemem, wszak instytucja ta wykazuje zdolność adaptacyjną do nowych realiów społeczno-gospodarczych. Słowem jest tzw. reliktem¹⁵. Statystyka ukazuje utrzymujące się zaangażowanie prokuratury w sprawach sądowoadministracyjnych¹⁶. W ujęciu idealnym udział prokuratora ma służyć zabezpieczeniu podmiotu zbiorowego przed uszczerbkiem spowodowanym nielegalnymi zachowaniami organów

miejsu wskazać na wprowadzie kontrowersyjną, ale zmanifestowaną w orzecznictwie propozycję odrzucania skarg z powodu jej nadużycia w sprawach prawa dostępu do informacji publicznej; zob. postanowienie NSA z dnia 16 października 2015 r., I OSK 1992/14, Lex nr 1975884; M. Jaśkowska, *Nadużycie publicznego prawa podmiotowego jako przesłanka ograniczenia dostępu do sądu w sprawach z zakresu informacji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 1, s. 27–41.

¹¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935), cyt. dalej jako p.p.s.a.

¹² Np. Dział I p.p.s.a.

¹³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572), cyt. dalej jako k.p.a.

¹⁴ Zob. szerzej na ten temat M. Łysko, *Prokuratorski nadzór ogólny w Polsce w latach 1950–1967*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, z. 2, *passim*.

¹⁵ Ustalenia inspirowane R. Mańko, *Relikty w kulturze prawnej. Uwagi metodologiczne na tle pozostałości epoki socjalizmu realnego w polskim prawie prywatnym*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. CII, AUWr No. 3662.

¹⁶ W roku 2023 do sądu pierwszej instancji wpłynęło 1043 prokuratorskich skarg, a w postępowaniach sądowoadministracyjnych brało udział 336 prokuratorów; zob. Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2023 r., Warszawa, kwiecień 2024, s. 17–18, <https://www.nsa.gov.pl/sprawozdania-roczne.php> [dostęp: 30.05.2024].

administracji publicznej, czyniąc z prokuratora rzecznika interesu ponadindywidualnego¹⁷. Instytucje regulujące w sposób szczególny udział prokuratora (np. w zakresie terminu zaskarżenia) stanowią rezultat rozstrzygniętego przez ustawodawcę konfliktu pomiędzy dobrami¹⁸. Jak się wydaje, w wielu przypadkach realizacja zasady trwałości decyzji musi ustąpić miejsca zasadzie praworządności. W szczególności ze względu na obowiązywanie art. 53 § 3 p.p.s.a. okres braku pełnej stabilizacji sytuacji¹⁹ prawnej jednostki ulega przedłużeniu do 6 miesięcy.

Z drugiej strony – utrwalona od 2006 r.²⁰ wykładnia sądowoadministracyjna ograniczająca zakres sytuacyjny preferencyjnego traktowania prokuratora jako skarżącego w postępowaniu. Powyższe wynika z zabiegu interpretacyjnego na gruncie art. 52 § 1 oraz art. 53 § 3 p.p.s.a. poprzez wyłączenie z zakresu zastosowania tych regulacji prokuratora, który brał udział w postępowaniu poprzedzającym wydanie zaskarżalnego do sądu zachowania, *ergo*, gdy służyły mu prawa strony. Zakłada się więc zrównanie statusu procesowego podmiotów o jednakowych uprawnieniach nie tylko na niwie administracyjnej, ale także w kontekście ewentualnego postępowania sądowoadministracyjnego. Jak się wydaje, rozstrzygnięcie to motywowane było względami równości.

Konieczność ważenia dóbr ujawniona została także w kontekście akcesu prokuratora do postępowania ze sprzeciwu od decyzji, przy czym zarówno dobór zasad, jak również ich pierwszeństwo rozkładają się odmiennie niżeli na gruncie skargi do sądu. Już tylko ze względu na treść art. 64a p.p.s.a. udział prokuratora w postępowaniu ze sprzeciwu od decyzji jako skarżącego wydaje się problematyczny. Wprawdzie metodologia budowy procedury – w tym obowiązek stosowania wprost przepisów Działu I p.p.s.a. oraz odpowiedniego stosowania przepisów o skardze – uzasadniają rozpoznanie²¹ prokuratorskiej legitymacji do skarżenia decyzji z art. 138 § 2 k.p.a., ale już jej praktyczna realizacja może z punktu widzenia ochrony praw jednostkowych powodować

¹⁷ Wszak dbając o realizację zasady praworządności, reprezentuje w postępowaniu interesy zbiorowości. Co do charakterystyki tego rodzaju interesów oraz form ich procesowej realizacji zob. Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 182–183.

¹⁸ Zob. T. Gizbert-Studnicki, *op. cit.*, s. 1. Ustawodawca samodzielnie rozstrzyga „typowe konflikty”, a decyzja w tym przedmiocie ma polityczny charakter.

¹⁹ Na marginesie warto odnotować, że stan niepełnej stabilizacji sytuacji jednostki z uwagi na prokuratorskie uprawnienia jest charakterystyczny także dla postępowania administracyjnego. Wszak sprzeciw prokuratorski, z zastrzeżeniem regulacji szczególnych, może być wniesiony przez wiele lat po momencie, w którym decyzja stała się ostateczna, a nawet prawomocna.

²⁰ Zob. uchwała NSA z dnia 10 kwietnia 2006 r., I OPS 6/05, ONSAiWSA 2006, nr 3, poz. 68.

²¹ Odmiennie S. Dudziak, *Pozycja prawna prokuratora po nowelizacji postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 12, s. 131–133.

trudne do zaakceptowania konsekwencji. W tym kontekście ujawniony zostaje więc potencjał konfliktowy. Otóż w postępowaniu ze skargi zaskarżenie przez prokuratora decyzji do sądu, w braku aktywności stron, spowoduje wszczęcie postępowania, w którym na zasadach ogólnych udział wezmą *ex lege* lub na mocy postanowienia sądu podmioty wykazujące związek materialnoprawny z bezpośrednim przedmiotem zaskarżenia. Natomiast w postępowaniu ze sprzeciwu od decyzji, ze względu na treść art. 64b § 3 p.p.s.a., nie biorą udziału uczestnicy na prawach strony, choćby powoływali się na swój indywidualny interes prawny. Wniosek stąd, że adresat decyzji (tu: strona w rozumieniu art. 64a p.p.s.a.) nie brałby udziału w postępowaniu, w którym rozstrzygana będzie kwestia legalności zachowania oddziałującego na jego sytuację. W tym układzie, stosownie do treści art. 32 p.p.s.a., stronami postępowania byłby prokurator (skarżący) oraz organ odwoławczy. Oczywiście można by argumentować, że skoro strona sprzeciwu nie wniosła, to też była „zadowolona” z treści decyzji oraz akceptuje stan dalszej zawisłości sprawy administracyjnej. Z kolei nienaruszenie na mocy wyroku sądowoadministracyjnego *statusu quo* zostaje zagwarantowane poprzez ograniczenie zakresu rozpoznania i orzekania sądu administracyjnego (art. 64e, art. 151a p.p.s.a.)²². Wszak sąd precedensowo o kwestiach materialnoprawnych w wyroku wydanym na podstawie art. 151a p.p.s.a. wypowiadać się nie może²³. Założenie to jest kontrfaktyczne, bo presuponuje nieomyślność sądu. Tymczasem w warunkach błędnej czy niekorzystnej wykładni przepisów będącej rezultatem przekroczenia²⁴ granic rozpoznania i orzekania podmiot materialnoprawnie uwikłany w sprawę nie mógłby podjąć środków obrony w toku instancji. Rozpoznanie legitymacji prokuratora wynika więc z wykładni sądowej oraz preferencji dla wartości kolektywnych takich jak praworządność²⁵ przy jednoczesnym ryzyku odjęcia stronie prawa czynnego udziału w postępowaniu, a więc realizacji zasady *audiatur et altera pars*.

²² Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 sierpnia 2024 r., II SA/Po 282/24, Lex nr 3749181: „Wniesienie sprzeciwu powoduje zatem wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego o ograniczonym zakresie [...]”.

²³ Choć z praktycznego punktu widzenia kwestia ta nie jest tak oczywista. W szczególności sąd nie powinien „uciekać” od przepisów prawa znajdujących zastosowanie w sprawie (zob. wyrok NSA z dnia 14 lutego 2024 r., II OSK 33/24, Lex nr 3689401) niezależnie od ich charakteru.

²⁴ Zob. co do tego R. Suwaj, *Sądowa kontrola wyroku wadliwego. Glosa do postanowienia NSA z dnia 14 czerwca 2019 r., I GSK 598/19*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2020, nr 6, s. 39–44.

²⁵ Słusznie wskazuje NSA w postanowieniu z dnia 28 grudnia 2023 r., I OSK 2608/23, ONSA-iWSA 2024, nr 4, poz. 51, że jakkolwiek stanowisko takie ma częściowo prawotwórczy charakter, to jest uzasadnione „potrzebą ochrony szczególnych wartości [...]”. W innym miejscu uzasadnienia Sąd podkreśla, że za przydaniem prokuratorowi legitymacji przemawiają także względy celowościowe.

Preferencja dla realizacji i pierwszeństwa wartości istotnych dla społeczności (wartości kolektywnych) ma jednak swoje granice. W analizowanym przypadku granicę tę wyznacza upływ czasu. NSA na gruncie postanowienia z dnia 28 grudnia 2023 r., I OSK 2608/23²⁶ z urzędu, poza zakresem skargi kasacyjnej, zidentyfikował kolejną sprzeczność pomiędzy przepisami regulującymi postępowanie ze sprzeciwu od decyzji oraz stosowanymi odpowiednio przepisami o skardze. Wątpliwość dotyczyła tego, czy prokurator, który nie brał udziału w postępowaniu, w którym wydano decyzję z art. 138 § 2 p.p.s.a., może uruchomić postępowanie w terminie podstawowym (tu: 14 dni) czy też zmodyfikowanym (tu: 6 miesięcy), co daje się zredukować do pytania, czy art. 53 § 3 p.p.s.a. jest sprzeczny z *ratio* instytucji sprzeciwu od decyzji.

NSA trafnie²⁷ – choć nie wprost – zauważyła, że na gruncie terminu zaskarżenia brak jest uzasadnionych podstaw do odstąpienia od rezultatu zastosowania reguły *lex specialis*. Wszak kwestia terminu została uregulowana wyczerpująco w art. 64c § 1 p.p.s.a. Co więcej inne zasady, jak również dynamika postępowania, afirmują pierwotny wynik. Otóż NSA w postanowieniu z dnia 28 grudnia 2023 r. słusznie nawiązuje do charakterystyki decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. jako aktu jedynie zamykającego cykl procesowy. Kwestia rozpoznawana sprawy administracyjnej przez organy zostaje otwarta na nowo, a prokurator na zasadach ogólnych może aktywnie oddziaływać na przebieg i wynik tego postępowania. Zachowana zostaje więc równowaga pomiędzy uprawnieniami poszczególnych podmiotów w procesie. Nie mniejsze znaczenie ma także argument natury prakseologicznej. Otóż istotnie prokurator cele zdefiniowane przez pryzmat zasady praworządności szybciej jest w stanie zrealizować na drodze administracyjnej niżli sądowej²⁸.

Powyższa analiza ukazuje, że sąd, rekonstruując przebieg postępowania, niejednokrotnie rozstrzygać będzie w warunkach konfliktu dóbr i zasad. Ustalenie określonego ich porządku i pierwszeństwa skutkować będzie rozszerzeniem lub zawężeniem dostępu do drogi sądowej. Przypadek prokuratorskiej partycypacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym jawi się jako szczególny, a to ze wzglę-

²⁶ ONSAiWSA 2024, nr 4, poz. 51, cyt. dalej jako: „postanowienie NSA z dnia 28 grudnia 2023 r.”.

²⁷ „Z tego też względu art. 64c § 1 p.p.s.a. – przewidujący czternastodniowy termin na wniesienie sprzeciwu – stanowi *lex specialis* do art. 53 § 1 p.p.s.a. i wyłącza możliwość jego zastosowania w postępowaniu ze sprzeciwu”.

²⁸ NSA w postanowieniu z dnia 28 grudnia 2023 r. argumentuje w sposób następujący „[j]eżeli ten sam cel może zostać osiągnięty w sposób szybszy i prostszy poprzez ewentualne wyeliminowanie naruszenia prawa w drodze rozstrzygnięcia organu administracji publicznej, to szansa ta powinna zostać wykorzystana, również dlatego, że weryfikacja aktu na drodze administracyjnej ma pierwszeństwo przed weryfikacją w trybie postępowania sądowoadministracyjnego”.

du na elementarne wartości uzasadniające ten udział. Założenie to skonfrontowane jednak z zasadą równości czy obowiązkiem dbałości o skuteczność i operatywność organów państwa może uzasadniać rozstrzygnięcie konkretnego konfliktu ze wskazaniem na inne wartości, choćby te nie były w zgodzie z wolą ustawodawcy.

3. Zjawisko proliferacji skarg a rekonstrukcja przebiegu postępowania. Potencjał konfliktowy procedur dostępnościowych

W minionych latach obserwujemy wzrost liczby procedur ukierunkowanych na zgłaszanie nieprawidłowości, naruszeń prawa²⁹ czy też komunikowania przez osoby swoich potrzeb. Adresatem tych środków są głównie podmioty publiczne, w tym organy. Mamy w tym przypadku do czynienia z postępowaniami administracyjnymi, choć szczególnego rodzaju³⁰. Zjawisko proliferacji procedur skargowych powodowane jest przede wszystkim³¹ obowiązkiem implementacji do krajowego systemu aktów prawa wtórnego UE. Analiza materiału empirycznego uzasadnia wnioski o tym, że przepisy regulujące przebieg postępowań skargowych wykazują potencjał konfliktowy.

W tym kontekście z punktu widzenia funkcjonowania administracji istotne znaczenie zdają się mieć dwa procesy. Z jednej strony, zapewnianie dostępności poprzez realizację standardów minimalnych oraz „mediowanie” ze społecznością w zakresie usuwania barier w usługach publicznych. Z drugiej strony, pozyskiwanie informacji istotnych z punktu widzenia wykonywania zadań państwa oraz udzielanie ochrony osobom zgłaszającym naruszenia. Ze względu na ograniczone ramy opracowania, jak również to, że przepisy

²⁹ Zob. kompleksowe opracowanie w tym przedmiocie M. Możdżeń-Marcinkowski, *Sygnalizowanie naruszeń prawa w administracji publicznej. Studium prawne*, Warszawa 2024.

³⁰ Na potrzeby opracowania przyjęto definicję postępowania administracyjnego autorstwa E. Schmidta-Aßmanna, który procedurę administracyjną rozumie jako splot procesów prowadzonych przez podmiot publiczny zaprojektowanych na zbieranie, zarządzanie i analizę informacji („Administrative procedures are intertwined processes carried out by public bodies designed to gather, manage, and analyze information”); zob. E. Schmidt-Aßmann, *Structures and Functions of Administrative Procedures in German, European and International Law*, [w:] J. Barnes (red.), *Transforming Administrative Procedure*, Sevilla 2015, s. 47. Na marginesie zasadniczego wywodu warto nadmienić, że także Szanowny Jubilat w swojej pracy nawiązywał do wskazanej koncepcji (tu: specyficznego ujęcia procedur administracyjnych); zob. J. Supernat, *Sieci administracyjne w Unii Europejskiej*, [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2016, s. 112.

³¹ Zob. jednak np. art. 22c ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 560).

implementujące³² dyrektywę 2019/1937³³ w zakresie dotyczącym zgłoszeń zewnętrznych wejść w życie 25 grudnia 2024 r.³⁴, dalsze uwagi poświęcone zostały wybranym kwestiom zapewniania dostępności.

Zagadnienie dostępności usług publicznych jest złożone i uregulowane wieloma aktami. Różne organy państwa będą zaangażowane w proces. Szczególnie miejsce w systemie przypada sądom administracyjnym³⁵, które kontrolując legalność decyzji wydawanych w sprawach dostępnościowych, ważyć będą skonfliktowane wartości³⁶. Powyższe stanowi konsekwencję wzbogacenia wzorca kontroli o kryterium racjonalności. Innymi słowy, sąd administracyjny, kontrolując decyzję, będzie także wartościować pierwotne żądanie strony³⁷. Dokonując zamierzonej redukcji, można argumentować, że w tej kategorii spraw spór dotyczyć będzie *de facto* racjonalności usprawnienia oraz możliwości jego zapewnienia, a jedynie wtórnie legalności zaskarżonego aktu. Zachowanie nielegalne to takie, którego skutkiem jest wykreowanie bariery, pomimo że możliwe i racjonalne było zapewnienie dostępności.

Z kolei organy (w tym podmioty publiczne) w świetle ustawodawstwa dostępnościowego występują w roli gospodarza albo strony postępowania o skargowym charakterze. Zarówno³⁸ w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu

³² Zob. ustawa z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz. U. poz. 928).

³³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz. U. UE L z 2019 r. Nr 305, str. 17 z późn. zm.).

³⁴ Podkreślenia wymaga, że także w tym przypadku daje się zidentyfikować potencjał konfliktowy pomiędzy nowowprowadzonymi uprawnieniami sygnalistów a zastanymi urządzeniami procesowymi; zob. J.G. Firlus, [w:] A. Sobczyk *et al.* (red.), *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. A. Sobczyk, art. 34, nb. 5, Legalis 2024; M. Możdżeń-Marcinkowski, *Z analizy nowego polskiego prawa o ochronie sygnalistów w świetle wybranych rozwiązań niemieckiej federalnej ustawy Hinweisgeberschutzgesetz. Wskazówki dla administracji samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 10, s. 25–28.

³⁵ W piśmiennictwie na kanwie Konwencji ONZ tranie wskazuje się, że margines swobody państw, ale także ich organów, we wdrażaniu standardu minimalnego, wyznaczać będą sądy krajowe; zob. R. Cera, [w:] V.D. Fina, R. Cera, G. Palmisano (red.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities A Commentary*, Cham 2017, s. 114, 116.

³⁶ Adekwatny przykład procedury ważenia celów i wartości w obszarze dostępnościowym stanowi § 63–64 uzasadnienia wyroku ETPC z dnia 31 maja 2022 r. w sprawie *Amar Helgi Lárusson przeciwko Islandii* (skarga nr 23077/19), w którym rozpoznane zostało uprawnienie gminy do przypisywania pierwszeństwa poszczególnym celom w ramach ograniczonych środków budżetowych.

³⁷ Np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 marca 2023 r., I SA/Wa 2715/22, Lex nr 3578217: „nie oznacza to jednak że organ ma bezrefleksyjnie nakładać na podmiot obowiązki służące co prawda zapewnieniu dostępności ale trudne lub wręcz niemożliwe do wykonania z powodów technicznych czy prawnych”.

³⁸ Z uwagi na ograniczone ramy opracowania w analizie pominięta została treść art. 67–68 oraz art. 70 ustawy z dnia 26 kwietnia 2024 r. o zapewnianiu spełniania wymagań dostępności

dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami³⁹, jak również w ustawie z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych⁴⁰ wykreowane zostały podstawy nie tylko do przekazywania organom informacji o naruszeniach standardu, ale też środki służące kwestionowaniu stanu faktycznego niezgodnego z prawem. Środki te wykazują genetyczną więź z instytucją skarg i wniosków z Działu VIII k.p.a., stąd też aktualny jest problem zbiegu skarg ogólnych oraz dostępnościowych (tu: szczególnych).

W kontekście dostępności architektonicznej oraz komunikacyjno-informacyjnej zbieg ma charakter pomijalny. Otóż na podstawie art. 29 ustawy systemowej każdy członek społeczności dysponuje uprawnieniem do „poinformowania” podmiotu publicznego o braku dostępności (tu: barierze). Jednocześnie ustawodawca nie określa trybu procedowania, a zakresem odesłania z art. 33 ustawy systemowej nie objęto Działu VIII k.p.a. Jak się wydaje, dostępne są dwie opcje interpretacyjne. Z jednej strony można przyjąć, że procedura ma charakter niesformalizowany i wewnętrzny. W tym ujęciu organ nie musiałby udzielać odpowiedzi. Z punktu widzenia zakresu obowiązków organu akt przekazania informacji miałby indyferentny charakter. Z drugiej strony można zaadaptować podejście *ad casum* wiążące tryb procedowania z treścią informacji. Jeżeli pismo członka społeczności wyczerpuje znamię skargi powszechnej lub wniosku, to też na zasadach ogólnych następuje wszczęcie postępowania w rozumieniu Działu VIII k.p.a. Jakkolwiek w większości przypadków adresat informacji nie będzie uprawniony do rozpoznania jej jako skargi, to ze względu na treść art. 231 § 1 k.p.a. pismo powinno zostać przekazane do organu właściwego. W przeciwnym razie, na zasadzie *lex specialis*, z zakresu instytucji skarg i wniosków zostałyby wyłączony cały obszar dostępności normowany przepisami ustawy systemowej. Rezultat ten jako sprzeczny z zasadami służącymi budowie inkluzji społecznej⁴¹ nie znajduje jednak uzasadnienia⁴². Przepis art. 29 ustawy systemowej stanowi przejaw absolutnej spo-

niektórych produktów i usług przez podmioty gospodarcze (Dz. U. poz. 731) regulujących powszechne prawo oraz tryb składania zawiadomień *de facto* w interesie publicznym. Powyższe przepisy wejdą w życie dopiero 28 czerwca 2025 r.

³⁹ Tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 2240, dalej jako „ustawa systemowa”.

⁴⁰ Tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 1440, dalej jako u.d.c. Z uwagi na ograniczone ramy opracowania problematyka dostępności cyfrowej nie została uwzględniona w analizie.

⁴¹ Dekodowanymi m.in. z art. 69 Konstytucji RP czy art. 26 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE C z 2007 r. Nr 303, str. 1 z późn. zm.).

⁴² Z kolei odmiennie rzecz się ma w kontekście dostępności cyfrowej. Otóż w art. 18 ust. 7–8 u.d.c. wprowadzono faktyczną czasową niedopuszczalność postępowania skargowego w okresie zawisłości sprawy żądania zapewnienia dostępności. Wszak w pierwszej kolejności członek społeczności powinien zrealizować uprawnienie o podstawie z art. 18 ust. 1 u.d.c.

łącznej kontroli administracji⁴³ i uzasadnia przydanie wyższej jej wagi niżli ograniczeniu wpływu „spraw” do organów.

Reguła *lex specialis* znajdzie natomiast zastosowanie w przypadku zbiegu postępowania z wniosku o zapewnienie dostępności, o którym mowa w art. 30 ustawy systemowej, oraz skargi z Działu VIII k.p.a. W tym przypadku pierwszeństwo przypisać należy postępowaniu regulowanemu przepisami ustawy systemowej jako temu ze zbiegających się trybów, który w najpełniejszy sposób zabezpiecza sytuację osoby komunikującej potrzebę. Środkiem realizacji zasady pierwszeństwa byłaby konwersja skargi indywidualnej we wnioski o zapewnienie dostępności. Z kolei podstawę prawną dla tego zabiegu stanowiłby stosowany *per analogiam* art. 233 k.p.a. Modyfikacja kodeksowego mechanizmu polegać będzie na tym, że skutek w postaci wszczęcia postępowania jurysdykcyjnego zostanie zastąpiony uruchomieniem postępowania wprowadzie przedjurysdykcyjnego, ale warunkującego dostęp do doskonałego środka oddziałującego na zachowania podmiotów publicznych (tu: skarga na brak dostępności)⁴⁴.

W warunkach kolizji procedur dostępnościowych rozstrzygające znaczenie przypisać należy charakterystyce dostępności jako niesamodzielnego⁴⁵ publicznego prawa podmiotowego jednostki. W spektrum „indywidualne → kolektywne” odwrócony zostaje wektor. Otóż to społeczeństwo ma usunąć barierę⁴⁶, *ergo* pierwszeństwo przypisać należy indywidualnym potrzebom oraz środkom służącym, w granicach prawa, ich zaspokojeniu.

4. Uwagi końcowe

Analiza ukazała, że normy procesowe prawa administracyjnego mają potencjał konfliktowy, *ergo* wymagają rozstrzygnięcia kolizji dóbr. Nie zawsze jed-

⁴³ Zob. także R. Mędrzycki, [w:] K. Roszewska (red.), *Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Komentarz*, Lex/el. 2021, art. 29, nb. 1.

⁴⁴ Szerzej na temat relacji zachodzącej pomiędzy oboma postępowaniami A. Cebera, *Postępowanie skargowe w związku z brakiem zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Iuridica” 2023, numer specjalny: Z. Duniewska, A. Kaźmierska-Patrzyzna, A. Rabięga-Przyłęcka (red.), *W trosce o godność, życie i zdrowie człowieka – zagadnienia administracyjnoprawne*, s. 41–51.

⁴⁵ Wypowiedź inspirowana analizą: K. Roszewska, *Accessibility – One of the Human Rights or the Means of Their Implementation*, „Prawo i Więź” 2021, nr 3(37), s. 163, 165

⁴⁶ Zob. M. Oliver, *The social model of disability: thirty years on*, „Disability & Society” 2013, vol. 28, no. 7, s. 1024, „we were not disabled by our impairments but by the disabling barriers we faced in society”.

nak zadowalające efekty przyniesie zastosowanie reguły *lex specialis*. Powyższe ma szczególne znaczenie w zakresie dotyczącym procedury jako podstawowego pasa transmisyjnego wartości⁴⁷ zakotwiczonych w systemie prawnym. Skoro organy stosujące prawo w wielu przypadkach są zobowiązane rekonstruować przebieg postępowania, to w procesie tym nie można pomijać wartości i zasad stojących za poszczególnymi instytucjami. Postulować zatem należy komplementarne współstosowanie reguły *lex specialis* oraz reguły aksjologicznej. Przy czym owa komplementarność objawiać się będzie nie tylko tym, że kolizji nie daje się usunąć z użyciem innych reguł kolizyjnych⁴⁸, ale także z konieczności dokonania korekty pierwotnego rezultatu.

⁴⁷ Zob. J. Barnes, *Reform And Innovation In Administrative Procedure*, [w:] *idem* (red.), *Transforming...*, s. 16: „Administrative procedure is the primary «conveyor belt» of the [...] values [...]”.

⁴⁸ Zob. B. Wojciechowski, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 388.

Spotkanie dyskrecjonalności administracyjnej z dyskrecjonalnością sędziowską

1. Uwagi wstępne

Szczególny charakter publikacji przygotowywanych w ramach ksiąg jubileuszowych polega na dualizmie ich celu – poza tym oczywistym zamierzeniem, towarzyszącym każdej publikacji naukowej, czyli chęcią przedstawienia wybranego zagadnienia naukowego, są one także doskonałą okazją do uhonorowania osoby Jubilata oraz wyrażenia uznania dla Jego dorobku naukowego. Niech zatem również w tym przypadku będzie wolno zamieścić na początku kilka słów dotyczących osoby Jubilata.

Profesor Jerzy Supernat podczas spotkań przy okazji różnych konferencji naukowych dał się poznać jako osoba niezwykle otwarta, serdeczna i uśmiechnięta. Oczywiście nieodłącznym atrybutem Jubilata był aparat fotograficzny, który pozwolił na zachowanie nie tylko portretów przedstawicieli środowiska administratywistów, ale również uwiecznienie przebiegu wielu wydarzeń naukowych. Pierwsze spotkanie z Profesorem Jerzym Supernatem miało miejsce w kwietniu 2016 r. Otrzymała się wówczas, organizowana przez Jubilata wraz z Jego wrocławskim zespołem akademików, konferencja naukowa poświęcona kodeksowi postępowania administracji Unii Europejskiej (*ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*)¹, podczas której wygłaszałam swój referat. Rok później, w październiku 2017 r., była okazja do kolejnego spotkania podczas uroczystości jubileuszowej Profesora Zbigniewa Janku, wieloletniego Kierownika Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Po upływie ponad ośmiu lat od pierwszego spotkania mam przyjemność być współautorką Księgi Jubileuszowej honorującej osobę Profesora Jerzego Supernata.

Jubilat jest autorem wielu dzieł z zakresu nauki prawa administracyjnego, nauki o administracji oraz nauki organizacji i zarządzania². Jednym z ob-

* Dr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, ORCID: 0000-0002-9384-7096.

¹ Efektem tej konferencji jest książka J. Supernat, B. Kowalczyk (red.), *Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej*, Warszawa 2017.

² Zob. J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013; idem, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003; idem, *Techniki decyzyjne i organizatorskie*, Wrocław 2000.

szarów badawczych, którym Profesor Jerzy Supernat poświęcił uwagę w swojej pracy naukowej, jest zagadnienie pozycji prawnej jednostki w prawie administracyjnym. Analiza tego obszaru badawczego podsunęła pomysł na niniejszy tekst, który dotyczy spotkania potencjalnie najtrudniejszego dla jednostki, bo obciążonego niepewnością rozstrzygnięcia, a więc spotkania w warunkach dyskrecjonalności. Przyznana organom administracyjnym władza dyskrecjonalna zawsze wzmacnia nierównorzędną pozycję stron w stosunku administracyjno-prawnym. Należy podkreślić, że władzą dyskrecjonalną nie dysponują jedynie organy administracji publicznej, ale także sądy. Celem badawczym będzie próba zestawienia cech dyskrecjonalności administracyjnej z dyskrecjonalnością sędziowską, mająca na celu określenie podobieństw i różnic w tych instytucjach.

Zagadnienie dyskrecjonalności jest złożone i problematyczne. „Where law ends, discretion begins” („tam, gdzie kończy się prawo, zaczyna się dyskrecjonalność”)³ – cytata K.C. Davisa najlepiej obrazuje problematyczność pojęcia władzy dyskrecjonalnej. Opisanie jej jako zagadnienia z zakresu nauki prawa sprawia trudność z tego powodu, że *de facto* wykracza ona poza obszar formalistycznie rozumianego prawa. Dyskrecjonalność administracyjna jest instytucją prawną obejmującą wszelkie przejawy niezdecydowania prawnego w każdym rodzaju działalności podejmowanej przez administrację publiczną. W tym pojęciu mieszczą się wszystkie luzy decyzyjne, czyli luzy stosowania prawa oraz luzy normatywne, czyli luzy stanowienia prawa, którymi posługują się organy administracyjne. Dyskrecjonalność umożliwia realizację polityki administracyjnej, przyznając organom niezbędny zakres luzów. W pojęciu dyskrecjonalności zawiera się całe spektrum technik legislacyjnych, które służą uelastycznianiu tekstów prawnych, a jednocześnie „tłumaczą” tę zamierzoną, jak i niekiedy niezamierzoną (np. poprzez wystąpienie luk prawnych), nieprecyzyjność aktów normatywnych, umieszczając ją w ramach zasady legalizmu.

Nieuniknioność występowania władzy dyskrecjonalnej organów administracji publicznej prowadzi do konieczności poszukiwania skutecznych sposobów jej ograniczania w celu ochrony sytuacji prawnej jednostki. Zagadnienie dyskrecjonalności opisywano w literaturze przedmiotu w przeważającej mierze jednak w odniesieniu do działalności sędziowskiej⁴. Jeśli pojawiało się

³ K.C. Davis, *Discretionary Justice. A Preliminary Inquiry*, Louisiana 1976, s. 3.

⁴ Por. m.in. B. Wojciechowski, *Dyskrecjonalność sędziowska. Studium teoretycznoprawne*, Toruń 2004; M. Smolak, *Uzasadnienie sądowe jako argumentacja z moralności politycznej. O legitymizacji władzy sędziowskiej*, Kraków 2003; W. Stańkiewicz, T. Stawicki (red.), *Dyskrecjonalność w prawie. XVIII Ogólnopolski Zjazd Katedr Teorii i Filozofii Prawa (Warszawa, 22–24 września 2008 r.)*, Warszawa 2010 (zwłaszcza s. 15–135, 223–231, 242–301, 314–325, 340–357, 375–406, 425–430, 452–458, 489–500).

wyrażenie „władza dyskrecjonalna” w kontekście działalności organów administracji publicznej, to było ono utożsamiane przede wszystkim z jednym z jej przejawów, a więc z uznaniem administracyjnym (dawniej nazywanym swobodnym uznaniem)⁵. Właściwe rozumienie dyskrecjonalności administracyjnej wymaga odróżnienia tej instytucji od konstrukcji dyskrecjonalności sędziowskiej. Z uwagi na ograniczone ramy niniejszego opracowania powyższa problematyka będzie jedynie zasygnalizowana⁶.

2. „Dyskrecjonalność działania” a „dyskrecjonalność wyrokowania”

Podział na „dyskrecjonalność działania”, która jest przyznana administracji publicznej, oraz „dyskrecjonalność wyrokowania” przewidzianą dla sędziów został wyprowadzony z opracowania K. Larenza⁷. Autor ten uznał, że dyskrecjonalność organów administracyjnych ma szerszy zakres niż dyskrecjonalność sędziowska, gdyż poza wspólnym dla obu instytucji uwzględnianiem granic prawnych organy administracyjne realizują również określony cel publiczny podczas rozstrzygania spraw dyskrecjonalnych. Tymczasem sędzia orzekający w ramach dyskrecjonalności wyrokowania ma dążyć wyłącznie do sprawiedliwego i słusznego orzeczenia.

Sfera celowości administracyjnej pozwala organom administracyjnym na samodzielne wyznaczanie sposobów realizacji celów, stosownie do istniejącego układu społeczno-politycznego⁸. W zależności od kategorii działań administracji cele te będą się różnić od siebie, jednak podstawowym (uniwersalnym) celem dla wszystkich organów administracyjnych jest działanie w interesie publicznym. Kategoria interesu publicznego należy do grupy pojęć niedookreślonych (klauzul generalnych), a więc zakładamy, że ustawodawca chciał ocenę tych bliższych celów pozostawić administracji.

Zarysowana samodzielność w zakresie sfery celowości nie jest jednak bezwzględna samodzielnością, a jedynie samodzielnością w wykonywaniu zadań publicznych w granicach i na podstawie prawa, a jej ograniczenia wynikają bezpośrednio z norm prawnych. Sfera ta przejawia się w postaci dyskrecjonalnych uprawnień administracji. Genezy każdego z uprawnień dyskrecjonalnych

⁵ Zob. B. Wojciechowski, *op. cit.*, s. 92 i n.

⁶ Szerzej na ten temat M. Jędrzejczak, *Władza dyskrecjonalna organów administracji publicznej*, Warszawa 2021, s. 155–168.

⁷ K. Larenz, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, Berlin 1975, s. 272.

⁸ B. Wojciechowski, *op. cit.*, s. 94.

można doszukiwać się właśnie w przyczynach natury celowościowej o charakterze politycznym. Z uwagi na charakter zadań powierzonych administracji nieuniknione stało się pozostawienie jej pewnego zakresu samodzielności.

Należy zauważyć, że zarówno poszczególne cele działań administracji publicznej, jak i ogólny cel, jakim jest interes publiczny, wyrażone są w postaci pojęć niedookreślonych, które umożliwiają szerokie możliwości interpretacyjne. Można wyobrazić sobie sytuację, w której organ błędnie zinterpretuje cel, który powinien realizować. Z tego względu w niemieckiej doktrynie i orzecznictwie wyodrębniono koncepcję legalności celu, która umożliwia sądom badanie celowości działań organów administracji publicznej poprzez „podciągnięcie” celu, który ustawodawca nakazał realizować organom, jako elementu legalności tych działań⁹.

„Dyskrecjonalność działania” obejmująca sferę celowości jest zatem szersza od „dyskrecjonalności wyrokowania” sędziego. Sędziowskie luzy decyzyjne są węższe niż luzy, którymi dysponują organy administracji publicznej, gdyż sędzia nie kształtuje polityki administracyjnej. Zatem nie może stosować pozaprawnych kryteriów celowościowych, dostosowanych do zmieniających się potrzeb i zadań administracji. Sędzia działający w „sferze sprawiedliwości”¹⁰, którą poprawniej byłoby nazwać „sferą legalności”, powinien respektować wyłącznie treść przepisów prawnych oraz reguły dyskursu prawniczego, które skutecznie ograniczają go w jego działaniach. Rozstrzygnięcia sędziowskie nie wyrażają żadnej celowości politycznej (przynajmniej w założeniu nie powinny jej wyrażać), co wynika z funkcji społecznej sądów¹¹.

3. Różne zakresy władzy dyskrecjonalnej determinowane odmienną pozycją ustrojową organów administracji publicznej oraz sądów

Problematyka dyskrecjonalności administracyjnej i sędziowskiej powinna być rozpatrywana również w kontekście trójpodziału władz. Przynależność organów administracyjnych do władzy wykonawczej oraz sądów do

⁹ M. Jędrzejczak, *Koncepcje ograniczające swobodę organu w ramach uznania administracyjnego*, „Przegląd Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2012, nr 3, s. 11 i n.

¹⁰ Podział na „sferę celowości” przypisaną działaniom organów administracyjnych oraz „sferę sprawiedliwości” właściwą działalności sądów wprowadził S. Smid – zob. S. Smid, *Richterliche Rechtserkenntnis. Zum Zusammenhang von Recht, richtigem Urteil und Urteilsfolgen im pluralistischen Staat*, Berlin 1989, s. 99. Cyt. za: B. Wojciechowski, *op. cit.*, s. 97.

¹¹ M. Król, *Pojęcie luzu normatywnego stosowania prawa*, „Państwo i Prawo” 1979, nr 6, s. 66.

władzy sądowniczej implikuje konkretne konsekwencje w działalności tych podmiotów.

Sędziowie, odmiennie niż organy administracji publicznej, są niezawisli w sprawowaniu swojego urzędu. Oznacza to, że mają być:

- 1) bezstronni w stosunku do uczestników postępowania;
- 2) niezależni wobec organów (instytucji) pozasądowych;
- 3) samodzielni wobec władz i innych organów sądowych;
- 4) niezależni od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych;
- 5) wewnętrznie niezależni¹².

Praca sędziego ma szczególny charakter. Poza władzą dyskrecjonalną, dla sprawowania której niezbędna jest wewnętrzna niezależność i bezstronność, sędzia pełni funkcję arbitra w konfliktach społecznych. Funkcji tej nie można utożsamiać wyłącznie z prawidłowością i faktyczną bezstronnością orzecznictwa. Pełnienie tej roli wymaga kredytu zaufania społecznego, stąd poszanowanie i obrona powyższych elementów niezawisłości są konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów i osób stykających się z działalnością sądów, a także są konstytucyjnym obowiązkiem samego sędziego¹³. Sędzia pozbawiony tego zaufania nie może prawidłowo rozstrzygać konfliktów i służyć zachowaniu spokoju publicznego¹⁴.

Poza niezawisłością ustrojodawca wskazał w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, że sędziowie „podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”. Zwrot ten oznacza, że sędziowie podlegają tylko prawu i płynącym z niego nakazom, nie zaś np. dyrektywom pozaprawnym. Z powyższego przepisu wyprowadzana jest również możliwość odmowy zastosowania przepisu niższego rzędu (tzn. przepisu rozporządzenia albo aktu prawa miejscowego), jeżeli sąd stwierdzi jego niezgodność z ustawą bądź Konstytucją RP¹⁵. Ponadto sędziowie, w przeciwieństwie do organów administracyjnych, mogą bezpośrednio stosować przepisy Konstytucji, co oznacza stosowanie przepisu (normy) konstytucyjnej jako bezpośredniej i wyłącznej podstawy rozstrzygnięcia.

¹² Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 99–100; wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 r., K 3/98, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 52.

¹³ Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 99–100; M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 59.

¹⁴ L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy z orzecznictwa*, Kraków 2004, s. 30.

¹⁵ Zaznaczyć trzeba, że rozstrzygnięcie takie nie ma skutku właściwego orzeczeniom TK. Sąd bowiem nie deroguje normy *erga omnes* z systemu prawnego, lecz odmawia jej zastosowania w sprawie będącej przedmiotem osądu. Zob. M. Masternak-Kubiak, *Komentarz do art. 178*, [w:] M. Haczowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Lex/el. 2014.

Z kolei administracja publiczna działa przez swoje zawisłe organy¹⁶. Organy te nie są bezstronne wobec uczestników postępowania, gdyż pozostając jednocześnie stroną i podmiotem rozstrzygającym, stają się „sędziami we własnej sprawie”. Organy administracyjne są zależne od organów wyższego szczebla, co wynika z zasadniczo hierarchicznej struktury administracji publicznej. Działalność tych organów pozostaje również zależna od wpływu czynników politycznych, co wiąże się z prowadzeniem polityki administracyjnej i opisaną wcześniej działalnością w sferze celowości, która pozwala na zachowanie oportunistycznej postawy wobec stron, a nawet wobec prawa. Ponadto organy administracyjne mają bezwzględny obowiązek stosowania wszystkich obowiązujących przepisów prawnych, które swoim zakresem normowania obejmują okoliczności rozstrzyganej sprawy. Nie przysługuje im prawo do odmowy zastosowania przepisów podstawowych oraz wydania rozstrzygnięcia administracyjnego wyłącznie na podstawie normy konstytucyjnej.

Z powyżej zarysowanej odmiennej konstrukcji ustrojowej organów administracyjnych i sądowych wynikają zasadnicze różnice. Po pierwsze, ponownie należy przyjąć, że zakres władzy dyskrecjonalnej sędziego jest węższy niż organu administracyjnego z uwagi na ścisłe związanie ustawowe oraz konieczność dążenia do „jedynie poprawnego rozstrzygnięcia”, co niekoniecznie musi przyświecać organowi administracji ze względu na prowadzoną przez niego politykę administracyjną¹⁷. Po drugie, kontrola działalności administracji przez sąd jest co do zasady ograniczona do sfery legalności i nie ingeruje w „celowość” działania, o ile nie narusza ona jednocześnie innych norm prawnych (konceptcja legalności celu). Natomiast rozstrzygnięcie sędziowskie jest sprawdzane we wszystkich aspektach, tzn. rewizyjność orzeczeń nie jest niczym ograniczona.

4. Tzw. prawotwórcza działalność sądów jako rezultat dyskrecjonalności sędziowskiej

Kolejnym elementem odróżniającym dyskrecjonalność sędziowską od dyskrecjonalności administracyjnej jest kwestia tzw. prawotwórczości orzeczeń sądowych, która nie dotyczy rozstrzygnięć administracyjnych. Dyskrecjonalność

¹⁶ Pojęciem tym posłużył się m.in. J. Boć, według którego „administracja publiczna jest to przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”. Zob. J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1997, s. 14.

¹⁷ B. Wojciechowski, *op. cit.*, s. 103.

i prawotwórstwo sądów administracyjnych mają wspólną genezę, a mianowicie są następstwem elastycznych, a tym samym niedookreślonych regulacji prawnych. Elastyczne regulacje prawne implikują powstawanie zarówno uprawnień dyskrecjonalnych, jak i twórczej wykładni, która jest częścią prawotwórczych orzeczeń¹⁸. Z. Ziemiński wskazał, że nie tylko elastyczność (zamierzona przez prawodawcę albo wynikająca z właściwości języka) tekstów prawnych jest powodem twórczej wykładni, ale także występowanie opisanych wyżej luk prawnych może implikować pojawienie się prawotwórczych elementów w orzecznictwie¹⁹. Gdy sąd podaje uzasadnienie dla orzeczenia, w którego podstawie prawnej znalazła się luka, „formuluje przynajmniej w ogólnym zarysie pewną normę postępowania dotyczącą danego przypadku, a formalna zasada sprawiedliwości traktowania podobnych spraw w podobny sposób każe traktować taką normę postępowania jako generalną normę dla innych takich przypadków. Orzecznictwo w takich przypadkach jest czynnikiem kreującym treść decyzji w ramach ogólnikowo tylko zakreślonych przez przepisy prawne”²⁰.

Problematyka prawotwórczej roli orzeczeń sądowych, a w szczególności orzeczeń TK, była wielokrotnie poruszana w literaturze przedmiotu²¹. Pierwsze wzmianki w tym zakresie pojawiły się już w latach 60. XX w., kiedy został opublikowany artykuł A. Stelmachowskiego²². Autor stwierdził, że „mówiąc o prawotwórstwie sądów, mamy na myśli stworzenie takich norm ogólnych, które nie wypływając z przepisów ustawy, funkcjonują tak, jak gdyby miały za sobą autorytet ustawy. [...] Może się zdarzyć, że na podstawie orzecznictwa sądowego sformułowana zostanie zasada prawna, która wedle powszechnie przyjętej praktyki powinna być zastosowana do każdego podobnego przypadku, jaki pojawiłby się w przyszłości”²³.

Definicja ta pozostaje w swej istocie aktualna również współcześnie. Pisząc bowiem o prawotwórczej działalności sądów administracyjnych, skupiamy się na tworzeniu przez te sądy pewnych norm ogólnych, które nie wpływają bezpośrednio z przepisów prawnych. Chodzi zatem o te przypadki, w których

¹⁸ Szerzej na ten temat zob. M. Jędrzejczak, *Prawotwórcza działalność a władza dyskrecjonalna sądów administracyjnych*, [w:] J.P. Tarno, T. Bąkowski (red.), *Prawotwórstwo sądów administracyjnych*, Warszawa 2015, s. 142–153.

¹⁹ Z. Ziemiński, *Tworzenie a stanowienie i stosowanie prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, R. 55, z. 4, s. 45.

²⁰ *Ibidem*, s. 46.

²¹ Zob. m.in. R. Hauser, J. Trzeciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2010.

²² A. Stelmachowski, *Prawotwórcza rola sądów (w świetle orzecznictwa cywilnego)*, „Państwo i Prawo” 1967, nr 4–5.

²³ *Ibidem*, s. 611–612.

w wyniku wydania orzeczenia zostaje wydana norma postępowania, która staje się podstawą lub wzorem postępowania przy rozstrzyganiu podobnych spraw w przyszłości.

5. Podsumowanie

Konkludując, należy wskazać, że koncepcje dyskrecjonalności administracyjnej i dyskrecjonalności sędziowskiej wykazują podobieństwa, gdyż w obu przypadkach dotyczą one tych sfer działalności podmiotów stosujących prawo, w których pozostawiony jest pewien zakres luzu, bez względu na to, na jakim etapie stosowania prawa ten luz ma miejsce. W przypadku dyskrecjonalności administracyjnej zakres luzu jest szerszy ze względu na wielość form prawnych działania administracji publicznej, która nie obejmuje wyłącznie procesu stosowania prawa, ale także stanowienie norm prawnych oraz podejmowanie czynności o charakterze materialno-technicznym.

Różnice między tymi instytucjami prawnymi wynikają przede wszystkim z odmiennej istoty działalności władzy sądowniczej i wykonawczej. Najwyraźniejszą granicą między wymiarem sprawiedliwości a administracją publiczną jest zestawienie niezawisłego i niezaangażowanego politycznie sądownego stosowania prawa z zawisłym i zaangażowanym politycznie dążeniem do osiągnięcia określonego celu przez administrację. Z tego względu trafne jest rozróżnienie, zaczerpnięte z niemieckiej nauki prawa, na sędziowską „dyskrecjonalność wyrokowania” oraz administracyjną „dyskrecjonalność działania”. Nie można również pominąć elementu tzw. prawotwórczości orzeczeń sądowych, która jest efektem przyznanej sądom władzy dyskrecjonalnej, a jednocześnie wynika z ich szczególnej pozycji ustrojowej.

*Jeden obraz jest wart więcej niż tysiąc słów –
a picture is worth a thousand words/one look
is worth a thousand words.*

Zdjęcie jako dowód w postępowaniu sądowoadministracyjnym

Przywołane powiedzenie, stanowiące motto tej wypowiedzi, łączy się z Panem Profesorem Jerzym Supernatem co najmniej w kilku aspektach. Przede wszystkim nawiązuje do konwencji wyjątkowego dzieła autorstwa Pana Profesora, jakim jest *Administracja i prawo administracyjne. Słownik polsko-angielski. Krótki słownik terminów środowiska administratywistów*¹. Dzieło to, zwłaszcza jego część stanowiąca „Krótki słownik terminów środowiska administratywistów”, ujawnia cenną i cioną skłonność Pana Profesora do dokumentowania życia naukowego i okołonaukowego środowiska administratywistów, także za pomocą zdjęć². Zdjęć też dotyczą niektóre hasła zawarte w *Słowniku*, w tym hasło „każde zdjęcie ma swoją historię”³. Przywołane powiedzenie przypomina wreszcie o niewątpliwej wartości dowodowej zdjęć, również w postępowaniu przed sądem administracyjnym, w którym jednak dowód ze zdjęcia stanowi kwestię problematyczną, co będzie przedmiotem dalszych rozważań.

Przyjmuję w tym opracowaniu, że zdjęciem jest obraz zapisany dowolną techniką. Zdjęcie utożsamia się zwykle z fotografią, choć ta ostatnia częściej rozumiana jest jako obraz wykonany techniką fotograficzną w sposób profesjonalny lub artystyczny.

W pierwszej kolejności wskazać wypada, że ramy postępowania dowodowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym wyznacza przede wszystkim art. 106 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴, zgodnie z którym sąd może z urzędu lub na wnio-

* Dr, Uniwersytet Jagielloński, ORCID: 0000-0001-9584-9821.

¹ Wrocław 2022.

² Zob. również: supernat.pl.

³ J. Supernat, *Administracja i prawo administracyjne...*, s. 837.

⁴ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935, dalej jako p.p.s.a.

sek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Prowadzenie postępowania wyjaśniającego należy do kompetencji dyskrejonalnych sądu administracyjnego, na co wskazuje sformułowanie „sąd może”, przy czym inicjatywa dowodowa może pochodzić zarówno od stron postępowania, jak i od sądu – z urzędu. Przywołany przepis wskazuje też na charakter postępowania dowodowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym jako postępowania uzupełniającego, z czym też wiążą się przesłanki niezbędności do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i brak nadmiernego przedłużenia postępowania. Samo ograniczenie zakresu tego postępowania do dowodów z dokumentów musi być również traktowane jako istotne ograniczenie omawianego postępowania dowodowego.

W doktrynie zauważono, że „analiza ustawowego kontekstu terminu «dowód», którym posłużono się w art. 106 § 3 p.p.s.a., prowadzi do wniosku, iż należy go rozumieć jako postępowanie dowodowe, a więc dokonywanie czynności, w czasie których materiał dowodowy jest poszukiwany i zbierany, a poszczególne dowody – prezentowane i zbierane. Mając na uwadze zakres sądowej kontroli działalności administracji publicznej, powiedzieć należy, iż czynności te mają doprowadzić do ujawnienia wszystkich okoliczności sprawy, które posłużą sądowi do przeprowadzenia rozumowania obejmującego swym zasięgiem postępowanie organów administracji publicznej, w tym podatkowych czy celnych, ustalających stan faktyczny sprawy będącej przedmiotem postępowania kontrolnego. Dokonywana tak ocena postępowania organu, którego działanie lub zaniechanie zaskarżono, służy sformułowaniu wniosków w przedmiocie legalności sposobu ustalania stanu faktycznego. Mają one wskazywać, czy badane zachowanie organu administracji publicznej było zgodne z prawem, a więc z obowiązującymi wzorcami ujętymi w konkretnych normach prawnych. Ustalenia identyfikujące ewentualne rozbieżności oraz ich przyczyny dają natomiast podstawę do formułowania wiążących organ administracji wskazań co do dalszego postępowania”⁵. Niewątpliwie aktualne jest także stanowisko, zgodnie z którym „zakres postępowania dowodowego determinowany jest podstawową funkcją sądownictwa administracyjnego – oceną z punktu widzenia zgodności z prawem procesu konkretyzacji norm prawa materialnego”⁶.

⁵ A. Hanusz, *Dowód z dokumentu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 2, s. 44.

⁶ K. Sobieralski, *Z problematyki postępowania rozpoznawczego przed sądem administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7–8, s. 57.

Również w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dostrzega się i akcentuje, że celem postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym „nie jest ustalenie stanu faktycznego sprawy, lecz ocena, czy właściwe w sprawie organy ustaliły stan faktyczny sprawy zgodnie z regułami obowiązującymi w procedurze administracyjnej”⁷. Do kwestii tej odniósł się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 stycznia 2019 r., I GSK 975/18, wskazując: „sąd administracyjny nie dokonuje własnej oceny materiału dowodowego bowiem w ramach uprawnień określonych art. 3 § 1 i 2 p.p.s.a. jego działania ograniczają się do kontroli działalności administracji publicznej poprzez badanie legalności, tj. zgodności z prawem (materialnym oraz zasadami postępowania administracyjnego) decyzji administracyjnych, a przepis art. 106 § 3 p.p.s.a. odnoszący się do uzupełniającego postępowania dowodowego z dokumentu w postępowaniu przed sądem administracyjnym stanowi o jego dopuszczalności w sytuacji, gdy wnioskowany (bądź dopuszczony z urzędu) dowód będzie pozostawał w związku z oceną legalności zaskarżonego aktu. Celem tego postępowania nie jest bowiem ponowne ustalenie stanu faktycznego sprawy administracyjnej, lecz ocena, czy właściwe w sprawie organy ustaliły ten stan zgodnie z regułami obowiązującymi w procedurze administracyjnej, a następnie – czy prawidłowo zastosowały przepisy prawa materialnego do poczynionych ustaleń”. W wyroku z 10 października 2018 r., II OSK 2539/16, Naczelny Sąd Administracyjny, powołując się na poglądy doktryny, stwierdził, że: „W piśmiennictwie nie budzi wątpliwości, że dokonywanie przez sąd administracyjny samodzielnych ustaleń faktycznych jest dopuszczalne jedynie w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do dokonania oceny zgodności z prawem zaskarżonego działania lub bezczynności organu administracji (por. J.P. Tarno, *Postępowanie przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 265). Wedle art. 133 § 1 zd. 1 p.p.s.a. sąd administracyjny orzeka na podstawie akt sprawy, a więc rozpatruje sprawę co do reguły na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dniu wydania zaskarżonego aktu. W drodze wyjątku, zgodnie z art. 106 § 3 p.p.s.a., sąd może przeprowadzić dowód uzupełniający z dokumentów, «jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie». Zakres postępowania dowodowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest dostosowany do funkcji tego postępowania, której celem jest ocena zgodności z prawem procesu zastosowania przez organy administracji publicznej norm

⁷ Wyrok NSA z dnia 6 października 2005 r., II GSK 164/05, ONSAiWSA 2006/2/45, Lex nr 180250. Wszystkie przywołane wyroki NSA dostępne są w bazie orzeczeń sądów administracyjnych (orzeczenia.nsa.gov.pl).

prawa do określonego stanu faktycznego. Postępowanie dowodowe i dokonywanie w jego trakcie ustaleń faktycznych przez sąd administracyjny jest dopuszczalne jedynie w powyższym zakresie. W judykaturze trafnie zauważa się, że celem postępowania dowodowego, o którym mowa w art. 106 § 3 p.p.s.a. jest ocena, czy organy prawidłowo ustaliły ten stan i czy prawidłowo zastosowały przepisy prawa materialnego do poczynionych ustaleń. To zaś oznacza, że postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym nie może zmierzać do rozpatrzenia sprawy, w tym ustalania stanu faktycznego sprawy. Tym samym w postępowaniu przed sądem administracyjnym strona nie może oczekiwać, iż sąd będzie prowadził postępowanie dowodowe i ustalał stan faktyczny sprawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 sierpnia 2016 r., II OSK 2747/14, Lex nr 2119358). Z art. 106 § 3 p.p.s.a. wynika, że postępowanie dowodowe może być prowadzone tylko jako postępowanie uzupełniające, ograniczone do dowodów z dokumentów. Prowadzenie jakichkolwiek innych dowodów poza dowodami z dokumentów, np. dowodu ze zdjęć, opinii biegłego czy też oględzin, jest niedopuszczalne”.

Przywołany wyrok jest przykładem dość restrykcyjnego podejścia Naczelnego Sądu Administracyjnego do rozumienia dowodu z dokumentów, podobnie jak wyrok z 25 listopada 2009 r., II GSK 219/09, w którym wskazano, że: „Pojęcie dokumentu w postępowaniu sądowoadministracyjnym, na mocy odesłania zawartego w art. 106 § 5 p.p.s.a., należy interpretować w kontekście zapisów art. 244 i 245 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm. – dalej jako k.p.c.). Pomijając w tym miejscu pozostałe przesłanki dopuszczalności postępowania dowodowego określonego w art. 106 § 3 p.p.s.a. (tj. niezbędność jego przeprowadzenia dla wyjaśnienia istotnych wątpliwości oraz fakt, iż nie może ono powodować nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie), nie został spełniony podstawowy warunek jakim jest wystąpienie w sprawie dokumentu urzędowego lub prywatnego. Zdjęcie satelitarne pozyskane w tej sprawie z portalu ZUMI nie stanowi bowiem ani dokumentu urzędowego, ani też dokumentu prywatnego w rozumieniu art. 244 i art. 245 k.p.c. Oczywiście zdjęcie takie może stanowić inny środek dowodowy, zwłaszcza dopuszczony w postępowaniu prowadzonym przez organy administracji publicznej, i w konsekwencji może się ono też stać elementem sprawy, ocenianym przez sądy administracyjne (w ramach następcej kontroli działalności organów administracyjnych)”.

Kwestia rozumienia dowodu z dokumentu w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie dotyczy oczywiście tylko zdjęć, chociaż wydaje się, że właśnie zdjęcia oraz wydruki stron internetowych obrazujące np. mapy, ortofotomapy stanowią częsty element argumentacji stron postępowania sądowoadministra-

cyjnego. W odniesieniu do innych środków dowodowych szczególnie doniosły w praktyce wydaje się problem przywoływania opinii biegłych jako opinii prywatnych. Tej kwestii dotyczył wyrok Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 25 września 2000 r., FSA 1/00⁸, którego teza stanowi, że w świetle art. 52 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym⁹ nie ma wystarczających podstaw do dopuszczenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym dowodu z dokumentu, który w istocie ma charakter opinii biegłego. Zbieżność art. 52 ust. 1 ustawy o NSA z art. 106 § 3 p.p.s.a. pozwala uwzględnić wyrok z 2000 r. w rozważaniach dotyczących aktualnego modelu postępowania dowodowego przed sądami administracyjnymi.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na odesłanie zawarte w art. 106 § 5 p.p.s.a., zgodnie z którym do postępowania dowodowego, o którym mowa w § 3, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Odesłanie to ma istotne znaczenie, także dlatego, że Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie definiuje dokumentu ani dowodu z dokumentu. Pomijając w tym miejscu szczegółową analizę zakresu tego odesłania¹⁰, trzeba uwzględnić przepisy zawarte w oddziale pt. „Dokumenty”, w tym szczególnie na art. 243¹ k.p.c., zgodnie z którym przepisy tego oddziału stosuje się do dokumentów zawierających tekst, umożliwiających ustalenie ich wystawców. W piśmiennictwie zwraca się uwagę na genezę tej regulacji związaną z wejściem w życie 8 września 2016 r. przepisów, które wprowadziły po raz pierwszy w historii prawa cywilnego legalną definicję dokumentu, a także formę dokumentową czynności prawnej (art. 77³, 77², 65¹, 73 § 1 i art. 74 Kodeksu cywilnego (k.c.)). W ślad za tym 7 listopada 2019 r. weszła w życie nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego obejmująca również postępowanie dowodowe, w tym dowód z dokumentu (art. 243²)¹¹. Jak wskazuje T. Ereciński, „Do czasu wejścia w życie ustawy z 10.07.2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks po-

⁸ ONSA 2001 z. 1, poz. 1. Zob. również A.P. Skoczyła, *Glosa do wyroku NSA z dnia 25 września 2000 r., FSA 1/00*, OSP 2001, nr 2, poz. 19.

⁹ Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm. Art. 52 ustawy o NSA stanowił: „1. Sąd orzeka na podstawie akt sprawy, chyba że zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 39 ust. 1. 2. Sąd może z urzędu lub na wniosek uczestnika postępowania przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie; w przeciwnym razie uchyli zaskarżony akt lub czynność i zwróci akta organowi, którego działanie zostało zaskarżone, wskazując w uzasadnieniu orzeczenia zakres postępowania dowodowego, które organ ten ma uzupełnić”.

¹⁰ Zob. M. Karolak, *Odpowiednie stosowanie przepisów procedury cywilnej w postępowaniach dowodowych przed sądami administracyjnymi – ujęcie technicznoprawne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, z. 4(109), s. 45–66.

¹¹ K. Knoppek, [w:] T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Artykuły 1–366*, Warszawa 2021, art. 243¹.

stępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1311 ze zm.), tj. do 8.09.2016 r., ani Kodeks cywilny ani Kodeks postępowania cywilnego nie definiowały pojęcia «dokument». W prawie procesowym przyjmowano, że istotą dokumentu jest niewątpliwie to, że daje on wyraz wiadomości, która utrwalona jest pismem lub innymi znakami na określonym materiale. Z całości przepisów Kodeksu wynikało, że dokumentem w znaczeniu procesowym jest tylko dokument pisemny. Rysunki, plany, fotografie, szkice także mogą być dowodami w postępowaniu cywilnym, ale Kodeks zaliczał je do innych niż dokument środków dowodowych i nakazywał stosować do nich odpowiednie przepisy o dowodzie z oględzin oraz o dowodzie z dokumentu¹². Dalej T. Ereciński wskazuje dobitnie, że „W dodanym do Kodeksu cywilnego, ustawą z 10.07.2015 r., art. 77³ przesądzone, że dokumentem jest nośnik informacji umożliwiający zapoznanie się z jej treścią. Wprowadzenie ustawowej definicji dokumentu, przez ustalenie znaczenia jednego z podstawowych terminów prawa cywilnego, zrealizowało cele porządkowe, a przy okazji jednoznacznie zerwało z tradycyjnym rozumieniem tego pojęcia jako informacji utrwalonej wyłącznie w postaci pisma, dając w ten sposób wyraz szerokiemu ujęciu dokumentu. Definicja dokumentu w art. 77³ k.c. została sformułowana przy zastosowaniu kryterium przedmiotowo-funkcjonalnego”¹³.

Zwrócić trzeba również uwagę na treść art. 308 k.p.c. znajdującego się w oddziale pt. „Inne środki dowodowe”, który również został zmieniony ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. i stanowi obecnie, że dowody z innych dokumentów niż wymienione w art. 243¹, w szczególności zawierających zapis obrazu, dźwięku albo obrazu i dźwięku, sąd przeprowadza, stosując odpowiednio przepisy o dowodzie z oględzin oraz o dowodzie z dokumentów.

Zestawienie art. 243¹ i art. 308 k.p.c. daje asumpt do wyodrębnienia dwóch kategorii dokumentów: zawierających tekst, których dotyczy art. 243¹ k.p.c., a także dokumentów zawierających inną treść niż tekst, których dotyczy art. 308 k.p.c. Dokumenty drugiego rodzaju mogą zawierać, jak wskazuje T. Ereciński, zapis obrazu, dźwięku albo obrazu i dźwięku, ale także fotografie, plany, rysunki, zapisy dźwięku, filmy, wydruki komputerowe, w tym wydruki zawierające wiadomości e-mailowe¹⁴.

Nie budzi zatem wątpliwości, że regulacja k.p.c. odnosząca się do dowodu z dokumentu, do której odsyła art. 106 § 5 p.p.s.a., przeszła zmiany, których

¹² T. Ereciński, [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II. Postępowanie rozpoznawcze*, Lex/el. 2022, art. 243¹.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

efektem jest szerokie rozumienie dowodu z dokumentu, obejmującego zarówno dowód z dokumentu zawierającego tekst, jak i dowodu z dokumentu zawierającego inną treść niż tekst. W mojej ocenie to szerokie rozumienie powinno być również uwzględniane przy odpowiednim stosowaniu przywołanych przepisów w postępowaniu dowodowym prowadzonym przez sąd administracyjny, na podstawie art. 106 § 5 p.p.s.a. W konsekwencji nie jest wykluczone przeprowadzenie dowodu ze zdjęcia w postępowaniu sądowoadministracyjnym, jeśli tylko dowód ten będzie miał charakter uzupełniający, zgodnie z art. 106 § 3 p.p.s.a.

Poczynione uwagi dają asumpt do sformułowania pytania, czy zasadne jest utrzymywane konsekwentnie od art. 52 ustawy o NSA z 1995 r. ograniczenie środka dowodowego dostępnego sądowi administracyjnemu do dowodu z dokumentu, czy też należałoby rozważyć zniesienie tego ograniczenia na rzecz przyznania sądowi administracyjnemu kompetencji do dyskrecjonalnej oceny dopuszczalności przeprowadzenia uzupełniającego dowodu innego niż dowód z dokumentu. Można zaryzykować twierdzenie, że kwestia rodzaju środka dowodowego czy też rodzaju dowodu dopuszczalnego przed sądem administracyjnym jest wtórna wobec uzasadnionego, a nawet koniecznego w modelu kasatoryjnym ograniczonego (uzupełniającego) charakteru postępowania dowodowego.

Zbieżny z tym jest również postulat skonstruowania odrębnego, „skrojonego na miarę” sądowej kontroli administracji publicznej i procedury sądowoadministracyjnej, modelu postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym, służącemu w większym stopniu efektywności ochrony sprawowanej przez sądy administracyjne¹⁵. Obecna regulacja postępowania dowodowego, ze względu na odesłanie zawarte w art. 106 § 5 p.p.s.a., uzależnia w tym istotnym aspekcie postępowanie sądowoadministracyjne od regulacji postępowania cywilnego i zachodzących w nim zmian, które w sposób oczywisty nie uwzględniają uwarunkowań, celów, potrzeb sądowej kontroli administracji publicznej.

¹⁵ Zob. ostatnio Z. Kmiecik, *Modele sądowej kontroli administracji publicznej*, [w:] G. Łaszczyca, W. Piątek (red.), *System prawa sądownictwa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2023, s. 252–269.

Spotkanie egzekucji administracyjnej i egzekucji sądowej

Wstęp

Jedną z podstawowych zasad systemu prawnego obowiązującego w Polsce jest zasada rozdziału kompetencji (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP¹). Władza sądownicza ma być odrębna i niezależna od władzy ustawodawczej i wykonawczej, na co wskazuje art. 173 Konstytucji RP. Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują wyłącznie sądy (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP). Działalność państwa, której przedmiotem są sprawy administracyjne albo inaczey zadania i kompetencje w zakresie władzy wykonawczej, sprawowana jest przez administrację publiczną.

Zarówno sądy, jak i organy administracyjne zmierzają do konkretyzacji i realizacji norm prawnych w celu utrzymania porządku prawnego². Każdy podmiot realizuje przypisane dla siebie kompetencje, do których zaliczyć należy m.in. prowadzenie postępowania wykonawczego. Częścią postępowania cywilnego jest sądowe postępowanie egzekucyjne, decydujące ostatecznie o spełnieniu przez sądy właściwej im funkcji wymiaru sprawiedliwości. Częścią rozumianego szeroko postępowania administracyjnego jest egzekucja administracyjna, niemająca związku z wymiarem sprawiedliwości³. Powyższe reguły dają podstawy do rozdzielania tych procedur. Warto jednak przeprowadzić poszukiwania elementów, instytucji prawnych, gdzie postępowania te spotykają się ze sobą.

Celem artykułu jest z jednej strony zarysowanie kryteriów decydujących o rozgraniczeniu administracyjnego i sądowego postępowania egzekucyjnego. Z drugiej strony jest nim wskazanie wybranych elementów wspólnych tych postępowań oraz obszarów, w których się spotykają oraz przenikają.

* Dr, Uniwersytet Wrocławski, ORCID: 0000-0002-3275-649X.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej jako Konstytucja RP.

² Z. Resich, *Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach cywilnych*, Warszawa 1962, s. 10.

³ W. Siedlecki, *Egzekucja sądowa a egzekucja administracyjna*, „Palestra” 1980, nr 6, s. 17.

Wskazane zagadnienia przedstawiono przy wykorzystaniu metody formalno-dogmatycznej. Wyszczególniono zagadnienia problematyczne zarówno na płaszczyźnie teoretycznej, jak i praktycznej. Odwołano się również do aktualnego dorobku doktryny i judykatury.

1. Kryteria rozgraniczające administracyjne i sądowe postępowanie egzekucyjne

Postępowania egzekucyjne sądowe i administracyjne różnicuje podział kompetencji w regulowaniu określonych stosunków społecznych między różnymi organami państwowymi, odmienny charakter wydawanych przez nie rozstrzygnięć i wynikająca stąd potrzeba stosowania poszczególnych środków i sposobów przymusowej realizacji zapadłych orzeczeń. Dopuszczalność jednej drogi egzekucji warunkuje niedopuszczalność drugiej⁴. W demokratycznym państwie prawnym stosowanie przymusu na właściwej drodze jest jedną z jego gwarancji⁵.

Administracyjne postępowanie egzekucyjne oraz sądowe postępowanie egzekucyjne mają odrębne, autonomiczne uregulowania pod postaciami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶ oraz Części III Kodeksu postępowania cywilnego⁷. Żaden z tych aktów prawnych nie zawiera przepisu stwarzającego podstawę do rozgraniczania egzekucji sądowej i administracyjnej. Stan taki stanowi obszar do podjęcia badań na temat tego, co o tym rozgraniczeniu decyduje.

Dla rozróżnienia postępowania cywilnego od postępowania administracyjnego pomocne mogą okazać się teorie wyróżnione przez K. Lubińskiego: 1) teoria interesu, zgodnie z którą prawo publiczne chroni interes ogólny, a prawo prywatne interes indywidualny, 2) teoria podmiotowa, która za decydujące kryterium przyjmuje rodzaj podmiotów stosunków prawnych, zaliczając do prawa publicznego stosunki, w których jedną ze stron jest państwo lub organ państwa, 3) teoria podporządkowania, która zalicza do prawa publicznego sto-

⁴ L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009, s. 182.

⁵ Zob. L. Klat-Wertelecka, *Granice stosowania przymusu egzekucyjnego w administracji*, [w:] J. Supernat (red.), *Miedzy tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 307.

⁶ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2505 ze zm.), dalej u.p.e.a.

⁷ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.), dalej k.p.c.

sunki oparte na zasadzie podporządkowania jednego podmiotu kompetencji drugiego podmiotu tego stosunku, do prawa prywatnego zaś stosunki oparte na zasadzie równorzędności⁸. Czerpiąc z przedstawionej syntezy, należy przyjąć, że rozdzieleniu drogi egzekucji sądowej od administracyjnej służą kryteria: przedmiotu egzekucji (dotyczące charakteru, rodzaju oraz źródła egzekwowanego obowiązku) oraz podmiotowe (dotyczące podmiotów występujących w poszczególnych postępowaniach egzekucyjnych)⁹.

2. Miejsca spotkań administracyjnego i sądowego postępowania egzekucyjnego

2.1. Uwagi wprowadzające

Choć administracyjne i sądowe postępowanie egzekucyjne przynależą do różnych gałęzi prawa, przyjmują za swój przedmiot przymusowe doprowadzenie innego rodzaju obowiązków oraz występuje w nich inny układ podmiotowy, to da się odnaleźć obszary, w których się przenikają, spotykają. Obydwa posiadają wspólne funkcje i cel – mają doprowadzić do przymusowego wykonania obowiązków¹⁰. Dalekie podobieństwo wykazuje kształt niektórych rozwiązań prawnych. Należy odnotować również zjawisko dalszej harmonizacji obydwu procedur, uwidaczniające się m.in. na polu legislacyjnym przy wprowadzaniu równoczesnych, jednobrzmiących nowelizacji do k.p.c. i u.p.e.a.

Do styku między administracyjnym i sądowym postępowaniem egzekucyjnym dochodzi również, gdy (w drodze wyjątku) egzekwowane są obowiązki cywilnoprawne w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym oraz obowiązki publicznoprawne w sądowym postępowaniu egzekucyjnym. W administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym wykorzystywane jest niekiedy instrumentarium cywilnoprawne, takie jak: możliwość zwrócenia się do sądu powszechnego z wnioskiem o sądowe wyjawienie majątku (art. 71 u.p.e.a.), zbieg egzekucji administracyjnej i sądowej (art. 62 i n. u.p.e.a., art. 773 k.p.c.), prawo żądania zwolnienia rzeczy lub prawa majątkowego od zabezpieczenia lub egzekucji administracyjnej w trybie przepisów k.p.c. (art. 40 § 2 u.p.e.a.), po-

⁸ K. Lubiński, *Wstęp*, [w:] K. Lubiński (red.), *Studia z prawa publicznego*, Toruń 2001, s. 6.

⁹ Zob. W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1974, s. 85; L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność...*, s. 149.

¹⁰ E. Smoktunowicz, *Egzekucja administracyjna i sądowa. Teksty, orzecznictwo, piśmiennictwo, indeks rzeczowy*, Warszawa 1995, s. 17; W. Siedlecki, *Prawo procesowe cywilne a inne działy prawa*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1970, R. III, s. 87.

wództwo przeciwegzekucyjne zobowiązanego (art. 2 § 3 u.p.e.a.), dochodzenie w trybie przepisów Kodeksu cywilnego odpowiedzialności odszkodowawczej za naruszenie przepisów u.p.e.a. (art. 168a–168c u.p.e.a.).

2.2. Egzekucja obowiązków przynależących do innej gałęzi prawa

W drodze egzekucji administracyjnej dochodzone są co do zasady obowiązki publicznoprawne, natomiast w drodze egzekucji sądowej obowiązki cywilnoprawne. Przepisy szczególne mogą wyjątkowo modyfikować tę regułę. Drogę ku temu otwierają art. 4 u.p.e.a. oraz art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. Należy mieć na uwadze, że: „Przekazanie wykonania obowiązków do kompetencji innych organów, niż to wynika z ich natury, nie odbiera właściwego im charakteru, zmienia jedynie sposób ich wykonania”¹¹.

Niekiedy dochodzi do sytuacji, gdzie obowiązek cywilnoprawny podlega egzekucji administracyjnej i na odwrót, mimo że przepis szczególny nie wprowadza wprost takiej modyfikacji. Dzieje się tak ze względu na to, że zarówno doktryna, jak i orzecznictwo sądowe decydujące znaczenie dla wyznaczenia drogi egzekucji przypisują źródłu obowiązku. T. Woś zauważył, że jeżeli kompetencje do ustanowienia obowiązku miały organy administracji publicznej, nastąpiło to w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym w formie dla niego właściwej bądź bez przeprowadzenia tego postępowania (gdy obowiązek wynika z mocy prawa, bądź dokumentu pochodzącego od jednostki), to obowiązek podlega egzekucji administracyjnej. Bez znaczenia pozostaje wówczas jego charakter (czy jest cywilnoprawny, czy publicznoprawny). Określenie obowiązku przez sąd powszechny we właściwym dla niego postępowaniu przesądza o egzekucji sądowej¹².

2.3. Sądowe wyjawienie majątku

Dla skuteczności administracyjnego postępowania egzekucyjnego obowiązków pieniężnych, przejawiającej się w wyegzekwowaniu w całości dochodzonej należności konieczne jest zebranie informacji na temat majątku zobowiązanego, z którego można prowadzić egzekucję. Jednym z instrumentów mającym pomóc w tych ustaleniach jest sądowe wyjawienie majątku, uregulowane w art. 913–920¹ k.p.c. w zw. z art. 71 u.p.e.a. Może ono znaleźć zastosowanie w dwóch przypadkach.

¹¹ L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność...*, s. 181.

¹² Zob. T. Woś, *Wywłaszczanie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, Warszawa 2004, s. 150; zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 czerwca 2006 r., I SA/Wa 400/06, Lex nr 219227.

Pierwszy dotyczy sytuacji, gdy egzekucja administracyjna należności pieniężnych staje się bezskuteczna. Przesłanką do wystąpienia o sądowe wyjawienie majątku jest w tym przypadku wykazanie bezskuteczności poprzez udowodnienie, że mimo przeprowadzenia próby wyegzekwowania należności pieniężnej za pomocą możliwych środków egzekucyjnych nie udało się efektywnie zakończyć egzekucji. Bezskuteczność egzekucji może wystąpić tylko wtedy, gdy postępowanie egzekucyjne było wszczęte i przeprowadzone¹³.

W drugim wariancie o nakazanie wyjawienia przez zobowiązanego majątku można zwrócić się także przed wszczęciem egzekucji administracyjnej lub w toku tej egzekucji. Warunkiem dla dopuszczalności stosowanego wniosku jest uzasadnione przypuszczenie, że egzekwowana należność pieniężna nie będzie mogła być zaspokojona ze znanego majątku zobowiązanego ani też z jego wynagrodzenia za pracę lub z przypadających mu okresowo świadczeń za okres 6 miesięcy.

2.4. Zbieg egzekucji administracyjnej i sądowej

W polskim porządku prawnym nie występuje koncentracja postępowań wykonawczych w zakresie właściwości jednego organu egzekucyjnego¹⁴. Uznanie, że doszło do zbiegu egzekucji, wymaga spełnienia dwóch kryteriów. Musi dojść do zbiegu podmiotów i przedmiotów, a konkretnie musi wystąpić: skierowanie egzekucji przez co najmniej dwa organy egzekucyjne do tego samego podmiotu¹⁵ oraz tożsamość przedmiotu, do którego obie egzekucje zostały skierowane¹⁶.

Do zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej dochodzi głównie ze względu na fakt ciążenia zobowiązań cywilnoprawnych, jak i publicznoprawnych na jednym dłużniku (zobowiązanym), który posiada składniki majątkowe nadające się do zaspokojenia zarówno wierzyciela prywatnoprawnego, jak i publicznoprawnego. Zarówno bowiem organy egzekucyjne administracyjne, jak i sądowe mają uprawnienia do stosowania jednakowych sposobów egzekucji¹⁷.

¹³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 grudnia 2007 r., III SA/Wa 1174/07, Lex nr 446787.

¹⁴ P. Rączka, [w:] G. Łaszczyca, A. Matan (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 3, cz. 1, D.R. Kijowski (red.), *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające*, Warszawa 2020, s. 1026.

¹⁵ W piśmiennictwie brak jednolitości poglądów co do konieczności zachowania tożsamości zobowiązanego. Spotkać można stanowiska, wedle których jest ona konieczna (zob. uchwała SN z dnia 25 czerwca 1997 r., III CZP 29/97, Legalis nr III CZP 29/97) oraz odmienne (M. Walasik, *Zbieg egzekucji sądowej i administracyjnej prowadzonych przeciwko różnym dłużnikom*, „Przegląd Prawa Cywilnego” 2012, nr 2, s. 324).

¹⁶ P. Rączka, *op. cit.*, s. 1028.

¹⁷ M. Tybor, *Zbiegi egzekucji oraz zabezpieczeń*, „Currenda” 2016, nr 2, Legalis/el. [dostęp: 11.05.2024].

Przepisy prawa egzekucyjnego przewidują eliminację zbiegu egzekucji, przez przejście zbiegających się egzekucji do dalszego łącznego prowadzenia przez jeden organ¹⁸.

Procedurę rozstrzygania zbiegu egzekucji zamieszczono w Dziale I Rozdziale 5 u.p.e.a. oraz art. 773–775 k.p.c. Od 8 września 2016 r. obowiązuje tzw. ustawowy model rozstrzygania zbiegu, dzięki któremu możliwa stała się racjonalizacja systemu prawnego, poprzez przyspieszenie procedury egzekucyjnej, zwiększenie jej efektywności, sprawności oraz zwiększenie poziomu ciągłości postępowania egzekucyjnego. Zgodnie z art. 62 u.p.e.a.: „W przypadku zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej do tej samej rzeczy albo prawa majątkowego egzekucje do tej rzeczy albo prawa majątkowego prowadzi łącznie sądowy organ egzekucyjny albo organ egzekucyjny, który jako pierwszy dokonał zajęcia, a w razie niemożności ustalenia tego pierwszeństwa – organ, który dokonał zajęcia na poczet należności w wyższej kwocie”. Odstępstwa od reguły pierwszeństwa zawarte są w art. 62 § 2–4, art. 62e § 1 u.p.e.a. „Zbieg egzekucji administracyjnej i sądowej nie wstrzymuje czynności egzekucyjnych” (art. 62a u.p.e.a.). Organ egzekucyjny administracyjny albo sądowy prowadzi przejętą egzekucję we właściwym dla siebie trybie, niezależnie od trybu, w jakim była prowadzona wcześniej¹⁹. Zbieg egzekucji administracyjnej i sądowej nie zawsze wiąże się z koniecznością wdrażania procedury rozstrzygającej. Konieczność wyeliminowania zbiegu nie zachodzi, gdy zajęta wierzytelność przewyższa sumę egzekwowanych kwot (zob. art. 69a *a contrario* u.p.e.a.)²⁰.

2.5. Środki zaskarżenia służące przed sądem powszechnym

Sądowa kontrola egzekucji administracyjnej wykonywana jest nie tylko przez sądy administracyjne, ale również powszechne. Spotkanie prawa administracyjnego z prawem cywilnym ma związek z zakresem przedmiotowym egzekucji administracyjnej i wyjątkowymi sytuacjami, gdy egzekucji administracyjnej zostaje poddany obowiązek pieniężny o charakterze niepublicznoprawnym. Nie przesądza to o wyłączeniu sporu co do jego istnienia lub wysokości przed

¹⁸ Zob. A. Marciniak, *Zbieg egzekucji i zabezpieczenia roszczeń w postępowaniu cywilnym*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2003, nr 9–10, s. 5–18; Z. Szczurek, Art. 773, [w:] Z. Szczurek (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz*, Lex/el. 2005 [dostęp: 11.05.2024].

¹⁹ Art. 62d u.p.e.a., art. 773 § 5 k.p.c.

²⁰ Zob. S. Firkowski, *Zbieg egzekucji*, [w:] S. Firkowski (red.), *Zmiany w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Legalis/el. 2020 [dostęp: 11.05.2024]; J. Olszanowski, W. Piątek, Art. 62, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Legalis/el. 2021 [dostęp: 11.05.2024].

sądem powszechnym, jeżeli z charakteru obowiązku wynika, że do rozpoznania takiego sporu właściwy jest ten sąd (art. 2 § 3 u.p.e.a.). Istnieje możliwość wytoczenia powództwa wstrzymującego, nazywanego również opozycyjnym lub przeciwegzekucyjnym zobowiązanego²¹, o którym mowa w art. 189 k.p.c.²² Powództwo to przyjmuje rolę merytorycznej obrony zobowiązanego przed egzekucją – służy zwalczaniu jej dopuszczalności i zasadności²³. Przy jego wykorzystaniu dochodzi do zweryfikowania istnienia, wysokości lub wymagalności egzekwowanej należności²⁴. Konsekwencje wniesienia do sądu powszechnego powództwa kwestionującego istnienie lub wysokość należności pieniężnej wskazuje art. 35a u.p.e.a.

Kolejnym środkiem przewidzianym na drodze sądowej jest powództwo przeciwegzekucyjne osoby trzeciej (ekscydencyjne). Służy osobie trzeciej, jeżeli organ egzekucyjny odmownie rozpatrzył jej wniosek o wyłączenie spod egzekucji administracyjnej rzeczy lub praw majątkowych (art. 40 § 2 u.p.e.a.). Wniesienie tego powództwa nie utrzymuje stanu zaniechania dalszych czynności egzekucyjnych, wywołanego wniesieniem żądania wyłączenia spod egzekucji, o którym mowa w art. 38 u.p.e.a. Nie pozwala jednak na dokonanie czynności egzekucyjnej polegającej na sprzedaży rzeczy objętych żądaniem osoby trzeciej w trybie przewidzianym dla sprzedaży nieruchomości. Do zastosowania przepisów k.p.c. o powództwie ekscydencyjnym może dojść również na skutek zarządzenia przez organ egzekucyjny odebrania pomieszczeń²⁵. Może ono wystąpić w ramach zastosowania środka egzekucyjnego należności pieniężnych, jakim jest egzekucja z nieruchomości. Zobowiązany, w stosunku do którego organ egzekucyjny zarządził odebranie pomieszczeń, może wytoczyć powództwo o pozostawienie pomieszczeń w jego użytkowaniu. Do powództwa stosuje się odpowiednio przepisy k.p.c. dotyczące powództwa o zwolnienie zajętego przedmiotu od egzekucji administracyjnej (art. 110g § 6 u.p.e.a.).

²¹ Zob. T. Jędrzejewski, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2020, s. 333; R. Hauser, *Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Poznań 1988, s. 89.

²² P. Świerczyński, *Pozycja prawna wierzyciela w egzekwowaniu obowiązków administracyjnych i noprawnych*, Lublin 2018, s. 267.

²³ Zob. K. Sobieralski, *Zagadnienia sądowej kontroli egzekucji administracyjnej*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 571.

²⁴ Zob. R. Hauser, Z. Leoński, *Art. 2*, [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Legalis/el. 2018 [dostęp: 11.05.2024].

²⁵ P. Rączka, T. Jędrzejewski, *Zajęcie nieruchomości*, [w:] D.R. Kijowski (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego*. Tom III. Część 2. *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające – zagadnienia szczegółowe*, Lex/el. 2020 [dostęp: 11.05.2024].

2.6. Odpowiedzialność odszkodowawcza

Do spotkania prawa cywilnego z administracyjnym postępowaniem egzekucyjnym dochodzi ponadto w sferze odpowiedzialności odszkodowawczej. Przepisami odsyłającymi do stosowania Kodeksu cywilnego w tym zakresie są art. 168a, art. 168b i art. 168c u.p.e.a. Regulują one zagadnienia związane z roszczeniem odszkodowawczym osoby trzeciej, zobowiązanego oraz wierzyciela. Wskazują, że osoba, która rości sobie prawo do rzeczy lub prawa majątkowego, z których przeprowadzono egzekucję przez sprzedaż rzeczy lub wykonanie prawa majątkowego, może dochodzić od zobowiązanego odszkodowania na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących odpowiedzialności za wyrządzoną szkodę. Zobowiązany może dochodzić odszkodowania od organu egzekucyjnego lub wierzyciela na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego za szkody wyrządzone wskutek niezgodnego z przepisami prawa wszczęcia lub prowadzenia egzekucji administracyjnej lub postępowania zabezpieczającego, a ponadto odszkodowania od wierzyciela lub organu prowadzącego Rejestr Należności Publicznoprawnych za szkodę wyrządzoną na skutek niezgodnego z prawem ujawnienia danych w rejestrze, o których mowa w art. 18b § 2 u.p.e.a.

Wierzyciel, na podstawie Kodeksu cywilnego, może dochodzić odszkodowania od dłużnika zajętej wierzytelności oraz od zobowiązanego. Podstawą roszczenia wobec pierwszego podmiotu są szkody wyrządzone wierzycielowi z powodu niewykonania lub nienależytego wykonania ciężących na nim obowiązków, o których mowa w art. 69a § 1 i 1a u.p.e.a., lub obowiązków związanych z realizacją egzekucyjnego lub zabezpieczającego zajęcia wierzytelności lub prawa majątkowego. Podstawą roszczenia odszkodowawczego wobec wierzyciela są szkody wyrządzone wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 69a § 2 u.p.e.a.

Podsumowanie

W polskim systemie prawnym zdecydowano się na rozgraniczenie drogi egzekucji sądowej i administracyjnej. Choć stosowane są one przez inne podmioty i na podstawie innej procedury, to bez trudu można odnaleźć obszary, gdzie się spotykają. Mają wspólny cel i podobną konstrukcję wielu rozwiązań prawnych (aczkolwiek nieidentyczną), niekiedy decydujących o konieczności współpracy organów egzekucyjnych administracyjnych oraz komorników sądowych. Zarówno w jednej, jak i drugiej dochodzi do zastosowania środków przymusu egzekucyjnego. Stąd z punktu widzenia zobowiązanego (dłużnika) i jeden, i drugi sposób egzekucji jest podobnie odczuwany.

CZĘŚĆ DZIEWIĄTA

Spotkania jednostki i administracji publicznej

Nieustanne spotkania z prawem administracyjnym

Ciągłe pozostawanie jednostek (obywateli, mieszkańców gminy, powiatu, województwa) w polu oddziaływania norm administracyjnego prawa materialnego nie wydaje się konstatacją szczególnie odkrywczą. To, że współczesne, choć w opinii dawniejszych badaczy również obowiązujące dekady lat temu¹, stale rozrastające się regulacje administracyjnoprawne obejmują rozmaite sfery życia społecznego i gospodarczego, zakrawa na truizm. Mógłby ktoś jednak podać w wątpliwość swoistość administracyjnego prawa materialnego w tym właśnie względzie, wskazując na równie zintensyfikowaną aktywność chociażby norm prawa cywilnego w życiu społecznym i gospodarczym, wskazując na liczbę kontraktów zawieranych co dzień, realizację uprawnień wynikających z praw rzeczowych i obligacyjnych itp. Wypada jednak zauważyć, że różnica pomiędzy oddziaływaniem prawa cywilnego i administracyjnego na życie codzienne w wielu wypadkach tkwi w tym, że poziom natężenia (ingerowania) prawa cywilnego w życie jednostki jest zależny od woli podmiotu stosunków cywilnoprawnych dalece bardziej niż w obszarach objętych regulacją administracyjnoprawną, na którą składają się unormowania zarówno z zakresu prawa administracyjnego w ścisłym rozumieniu tego terminu, jak również (pochodzące z tego samego źródła, a co za tym idzie blisko z nim spokrewnione) regulacje prawa finansowego, gospodarczego publicznego czy też dokonującego wyraźnej emancypacji prawa ochrony środowiska.

Tytuł niniejszego opracowania stanowi równocześnie swego rodzaju tezę, co sprawia, że zamieszczony pod nim tekst posłużyć ma przede wszystkim weryfikacji tejże tezy. Mając przy tym świadomość nieostrości tytułowego zwrotu „nieustanne spotkania”, należało przyjąć, że owa nieustanność jest wypadkową: intuicji, subiektywnych ocen, poziomu skojarzeń i stopnia wnikliwości w regulacje administracyjnoprawne, której granice wytyczają ramy wypowiedzi określone wymogami edytorskimi Redakcji i Wydawnictwa.

* Prof. dr hab., Uniwersytet Gdański, ORCID: [0000-0002-9363-2124](https://orcid.org/0000-0002-9363-2124).

¹ Zob. m.in.: W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 8; J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, s. 375; E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa, 1968, s. 57; A. Wasilewski, *Kodyfikacja prawa administracyjnego*, Warszawa 1988, s. 11.

Zważywszy zatem na te uwarunkowania, należałoby w pierwszej kolejności (zachowując chronologię tychże spotkań) wskazać na przepisy jednej z najbardziej rozpoznawanych w sferze medialnej (co nie oznacza, że znanych i rozumianych) ustaw, a mianowicie ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży². Z niej to bowiem wynika, że organy administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego, w zakresie swoich kompetencji określonych w przepisach szczególnych, są obowiązane do zapewnienia kobietom w ciąży opieki medycznej, socjalnej i prawnej w szczególności poprzez opiekę prenatalną nad płodem (art. 2 ust. 1 pkt 1). Z przytoczonego fragmentu można przyjąć, że powyższa regulacja przewiduje swoiste prespotkanie z prawem administracyjnym.

Urodzenie dziecka staje się następnym powodem do spotkania z prawem administracyjnym, ponieważ *nomen omen* rodzi administracyjnoprawny obowiązek zgłoszenia tego faktu. Zgodnie z art. 57 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego³ zgłoszenia urodzenia dokonują matka lub ojciec dziecka posiadający pełną zdolność do czynności prawnych. Matka lub ojciec dziecka, którzy ukończyli 16 lat, dokonują zgłoszenia urodzenia, jeżeli posiadają ograniczoną zdolność do czynności prawnych. W pozostałych przypadkach zgłoszenia urodzenia dokonują przedstawiciel ustawowy lub opiekun matki. Warto przy tym pamiętać, że w myśl art. 146 § 1 Kodeksu wykroczeń⁴: „Kto nie dopełnia w terminie obowiązku zgłoszenia w urzędzie stanu cywilnego faktu urodzenia lub zgonu, podlega karze grzywny do 250 złotych albo karze nagany”, aczkolwiek, jak wynika z § 2 tegoż artykułu, sprawca nie podlega odpowiedzialności, jeżeli pomimo niedokonania zgłoszenia akt stanu cywilnego został sporządzony we właściwym czasie.

Kierownik urzędu stanu cywilnego, sporządzający akt urodzenia, występuje z kolei do ministra do spraw informatyzacji o nadanie nowonarodzonemu numeru PESEL, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności⁵.

Urodzenie z perspektywy regulacji administracyjnoprawnej nie jest jedynie źródłem obowiązków oraz działań podejmowanych z urzędu. Ma bowiem również swoje plusy, w tym również 800 plus, zgodnie z obecnie obowiązującym brzmieniem ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci⁶. Wprawdzie stosownie do art. 4 ust. 2 tej ustawy, świadczenie wychowaw-

² Dz. U. z 2022 r. poz. 1575.

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1378 z późn. zm.

⁴ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119).

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 736.

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 421 z późn. zm.

cze w wysokości 800,00 zł przysługuje co do zasady matce lub ojcu, to jednak jego celem jest częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych do ukończenia 18. roku życia. Wypada zaznaczyć, że ustawa ta nie jest jedyną regulacją z zakresu prawa administracyjnego przewidującą nabywanie uprawnień do świadczeń związanych z urodzeniem i wychowywaniem dzieci. Trzeba bowiem wspomnieć chociażby o ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych⁷, przewidującej m.in. uzyskanie prawa do zasiłku rodzinnego oraz stosownych dodatków, mających na celu częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka, jak również jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia dziecka.

Pomiędzy dniem narodzin a uzyskaniem pełnoletności obligatoryjne spotkania jednostki z prawem administracyjnym zapewniają m.in. przepisy określające rozmaite obowiązki, ale również uprawnienia wynikające z norm prawa administracyjnego, które kształtują sytuację prawną ich adresata w sposób bezpośredni, jak również pośrednio w wyniku stosowania przez organ administracji publicznej normy prawa administracyjnego materialnego⁸. Należy tu wskazać przykładowo: obowiązek poddawania się szczepieniom ochronnym, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 27 września 2023 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych⁹, wydanym na podstawie art. 17 ust. 10 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi¹⁰; obowiązek szkolny i obowiązek nauki, określony w rozdziale 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe¹¹ i związany z nimi szereg obowiązków wynikających z przepisów prawa zakładowego.

Dla tej grupy wiekowej regulacje administracyjnoprawne wprowadzają też różnorodne zakazy, w znacznej mierze podyktowane troską o zdrowie i właściwy rozwój fizyczny, psychiczny i intelektualny młodego człowieka, do których należy zaliczyć m.in. zakaz: sprzedaży i podawania napojów alkoholowych¹², napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny¹³, produktów leczniczych zawierających w składzie substancje o działaniu psychoaktywnym¹⁴, wyrobów

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 323 z późn. zm.

⁸ Szerzej na temat: W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 11–13.

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 2077.

¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 924.

¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 737 z późn. zm.

¹² Art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151).

¹³ Art. 12m ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1608 z późn. zm.).

¹⁴ Art. 71a ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2024 r. poz. 686).

tytoniowych, papierosów elektronicznych lub pojemników zapasowych¹⁵, korzystania z usług solarium¹⁶, czy też zakaz wstępu do ośrodków gier oraz do punktów przyjmowania zakładów wzajemnych, a także uczestnictwa w grach hazardowych, z wyjątkiem loterii fantowych oraz loterii promocyjnych¹⁷.

Sytuację administracyjnoprawną w pierwszych latach życia kształtują również normy prawa administracyjnego przewidujące uprawnienia, czego wyrazem są przykładowo prawa do: korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego¹⁸, ulgi w opłacie za wstęp do muzeum¹⁹, parku narodowego²⁰, pomocy materialnej dla uczniów, w sytuacjach wskazanych w rozdziale 8a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty²¹.

Młody człowiek może też skorzystać z wielu różnych innych fakultatywnych spotkań z prawem administracyjnym, w wyniku których, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami²² ma możliwość uzyskania już od 10. roku życia karty rowerowej uprawniającej do kierowania rowerem, hulajnogą elektryczną lub urządzeniem transportu osobistego w rozumieniu art. 2 pkt 47c ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym²³, od lat 14 prawa jazdy kategorii AM²⁴, zaś po ukończeniu 16 lat, prawa jazdy kategorii A1, B1 i T²⁵. Czternastolatek może też ubiegać się o wydanie

¹⁵ Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2023 poz. 700 z późn. zm.).

¹⁶ Art. 5 i 6 ustawy z dnia 15 września 2017 r. o ochronie zdrowia przed następstwami korzystania z solarium (Dz. U. z 2017 r. poz. 2111).

¹⁷ Art. 27 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1473).

¹⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 380.

¹⁹ Art. 10 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. z 2022 r. poz. 385 z późn. zm.).

²⁰ Art. 12 ust. 8 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2023 r. poz. 1336 z późn. zm.).

²¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 750 z późn. zm.

²² Dz. U. z 2023 r. poz. 622 z późn. zm.

²³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1047 z późn. zm.

²⁴ Uprawniające do kierowania motorowerem i czterokołowcem lekkim.

²⁵ Dodatkowo uprawniające do kierowania odpowiednio: motocyklem o pojemności skokowej silnika nieprzekraczającej 125 cm³, mocy nieprzekraczającej 11 kW i stosunku mocy do masy własnej nieprzekraczającym 0,1 kW/kg, motocyklem trójkołowym o mocy nieprzekraczającej 15 kW, czterokołowcem, ciągnikiem rolniczym lub pojazdem wolnobieżnym, zespołem pojazdów złożonym z ciągnika rolniczego z przyczepą (przyczepami) lub pojazdem wolnobieżnym z przyczepą (przyczepami).

karty wędkarskiej, uprawniającą go do amatorskiego połowu ryb, choć trzeba zaznaczyć, że osobom poniżej 14 roku życia uprawnienie to przysługuje z mocy ustawy²⁶. Małoletni poniżej 16 lat za zgodą przedstawicieli ustawowych mogą należeć do stowarzyszeń²⁷, w tym do młodzieżowych lub dziecięcych drużyn strażackich organizowanych przez ochotnicze straże pożarne, przy czym w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych mogą brać udział strażacy OSP po ukończeniu 18 lat i wypełnieniu odpowiednich ustawowych warunków²⁸.

Z kolei po osiągnięciu pełnoletności (nadal jeszcze) młodego człowieka zostają nałożone nowe obowiązki, ale i jest im oferowana szersza gama uprawnień. Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych²⁹ pełnoletni obywatel Rzeczypospolitej Polskiej zamieszkujący na jej terytorium jest obowiązany posiadać dowód osobisty. Uchylenie się od obowiązku posiadania dowodu osobistego jest zagrożone karą ograniczenia wolności albo karą grzywny.

Obywatele polscy, począwszy od dnia, w którym kończą 18 lat życia, do końca roku kalendarzowego, w którym kończą 60 lat życia, a posiadający stopień podoficerski lub oficerski – 63 lata życia, podlegają obowiązkowi pełnienia służby wojskowej na zasadach określonych przepisami ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny³⁰. Z tego generalnego obowiązku wynika szereg innych, w tym w odniesieniu do mężczyzn, którzy w danym roku kalendarzowym kończą 19 lat życia, obowiązek stawienia się w określonym terminie i miejscu do kwalifikacji wojskowej w celu orzeczenia o zdolności do służby wojskowej (art. 59 ust. 1). Obowiązkiem tym mogą być też objęte kobiety posiadające kwalifikacje przydatne do służby wojskowej oraz kobiety pobierające naukę w celu uzyskania tych kwalifikacji, które w danym roku szkolnym lub akademickim kończą naukę, albo będące studentkami lub absolwentkami szkół wyższych, poczynając od dnia 1 stycznia roku kalendarzowego, w którym kończą 19 lat życia (art. 60 ust. 1).

Jednocześnie z przekroczeniem pełnoletności wygasają zakazy kierowane do osób niepełnoletnich, jak również otwiera się nowa przestrzeń spotkań z prawem administracyjnym, przewidującym możliwość uzyskania uprawnień, których adresatami mogą być osoby pełnoletnie. Przywołana wyżej ustawa

²⁶ Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 883).

²⁷ Art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2020 r. poz. 2261 z późn. zm.).

²⁸ Art. 4 i art. 8 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 233).

²⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 671 z późn. zm.

³⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 248 z późn. zm.

o kierujących pojazdami poszerza w tym względzie katalog pojazdów, chociaż minimalny wiek do kierowania niektórymi pojazdami wynosi więcej niż 18 lat³¹. Podobnie jest z możliwością uzyskania pozwolenia na broń, które wydaje się osobom mającym ukończonych 21 lat, oczywiście po wypełnieniu wymogów określonych w ustawie z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji³². Wyjątek w tym względzie stanowi broń służąca do celów sportowych lub łowieckich. W takim przypadku pozwolenie może być wydane osobie mającej ukończone 18 lat, przy czym wnioskodawcą w sprawie nie jest sam zainteresowany, lecz szkoła, organizacja sportowa, Polski Związek Łowiecki bądź stowarzyszenie obronne (art. 15 ust. 2 przywołanej ustawy).

Ukończenie 18 lat jest też jednym z warunków uzyskania uprawnienia przewodnika górskiego³³, trenera lub instruktora sportu w sportach, w których działają polskie związki sportowe³⁴, kontrolera antydopingowego³⁵, licencji maszynisty³⁶, przynależności do: partii politycznej³⁷, koła gospodyń wiejskich (przy czym za zgodą rodziców lub opiekunów ustawowych w działalności koła można brać udział po ukończeniu lat 13)³⁸, czy też ochotniczej drużyny ratowniczej³⁹.

Podobnie jak w dzieciństwie, w którym adresat norm prawa administracyjnego wymaga pomocy dla właściwego rozwoju psychofizycznego, tak też później w okresie dorosłości osoby pozostające z różnych powodów w trudnej sytuacji socjalno-bytowej, borykające się z wrodzonymi bądź nabytymi niepełnosprawnościami oraz w związku z podeszłym wiekiem wymagają instytucjonalnego wsparcia w celu zaspokojenia ich bieżących potrzeb. Także i w tych okolicznościach dochodzi do spotkań z prawem administracyjnym za sprawą licznych regulacji przewidujących szereg świadczeń w rozmaitej postaci, których celem jest pomoc osobom jej potrzebującym. Jedynie przykładowo wypada wymienić, że płaszczyznę tych spotkań stanowią przepisy ustawy z dnia

³¹ Art. 8 i 9 ustawy o kierujących pojazdami.

³² Dz. U. z 2024 r. poz. 485.

³³ Art. 21 ust. 1b pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników (Dz. U. z 2023 r. poz. 1944).

³⁴ Art. 41 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2023 r. poz. 2048).

³⁵ Art. 22 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 kwietnia 2017 r. o zwalczaniu dopingu w sporcie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1258).

³⁶ Art. 22 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 731).

³⁷ Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1215).

³⁸ § 5 ust. 1 i 2 załącznika do ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 1179 z późn. zm.).

³⁹ Art. 123a ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o ratownictwie morskim (Dz. U. z 2023 r. poz. 1666 z późn. zm.).

12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴⁰; ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii⁴¹; ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego⁴²; ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym⁴³.

Niezależnie zaś od metryki danej osoby obowiązujący porządek prawny tworzy szeroki wachlarz przestrzeni spotkań z prawem administracyjnym. Mogą się one wiązać z sygnalizowanymi przez ustawę zasadniczą określonymi w ustawach ciężarami i świadczeniami publicznymi (w tym podatkami), do ponoszenia których, zgodnie z art. 86 Konstytucji RP⁴⁴, zobowiązany jest (co do zasady) każdy. Mogą też służyć kształtowaniu prawnej sytuacji jednostki poprzez poszerzenie sfery jej uprawnień, choćby do poruszania się po drodze publicznej pojazdem mechanicznym po jego uprzedniej rejestracji, czy też polegające na możliwości: podjęcia robót budowlanych, których realizacja wymaga uzyskania odpowiedniej zgody, prowadzenia koncesjonowanej lub licencjonowanej działalności gospodarczej, uzyskania uprawnień do wykonywania niektórych zawodów, w tym zawodów zaufania publicznego.

Spotkania te odbywają się też podczas przeprowadzania przez Policję, strażę gminne i miejskie, organy Krajowej Administracji Skarbowej, nadzoru budowlanego, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej, Państwowej Inspekcji Pracy, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Inspekcji Handlowej, Inspekcji Transportu Drogowego i in. kontroli przestrzegania norm prawa administracyjnego przez ich adresatów.

Pośród różnorodnych spotkań z prawem administracyjnym, do jakich stale dochodzi, są i takie, które należą do szczególnie niechcianych, a nawet bolesnych. Wiążą się one bowiem z ograniczaniem praw i wolności człowieka i obywatela, i choć odbywają się w granicach konstytucyjnej zasady proporcjonalności, to jednak mogą pozostawiać po sobie poczucie krzywdy dokonanej w majestacie prawa. Takie też poczucie pozostawiają spotkania, w konsekwencji których dochodzi do nacjonalizacji majątków prywatnych, wywłaszczenia nieruchomości, skreślenia z listy studentów, nakazu rozbiórki czy też cofnięcia posiadanych wcześniej uprawnień oraz do zastosowania pozostałych sankcji będących w dyspozycji organów administracji publicznej (egzekucyjnych, przybierających postać administracyjnej kary pieniężnej i in.).

⁴⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.

⁴¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1939 z późn. zm.

⁴² Dz. U. z 2024 r. poz. 917.

⁴³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1429.

⁴⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Z biegiem lat przychodzi też czas na spotkania z prawem administracyjnym w związku z nabyciem prawa do świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia emerytalnego bądź z ubezpieczeń rentowych w celu ustalenia prawa do emerytury lub renty oraz ich wysokości, których zasady i tryb określają przede wszystkim (choć nie tylko) przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Gdy zaś życie naznaczone normami prawa administracyjnego dotarło do mety, okazuje się, że spotkania z prawem administracyjnym nie kończą się z momentem kresu doczesnej wędrówki, lecz mają swój ciąg dalszy. Zgodnie z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych⁴⁵ zgon i jego przyczyna są ustalane przez lekarza leczącego chorego w ostatniej chorobie albo kierownika zespołu ratownictwa medycznego, jeżeli zgon nastąpił w trakcie akcji medycznej, zaś w razie niemożności ustalenia zgonu i jego przyczyny przez wyżej wskazane osoby stwierdzenie zgonu i jego przyczyny powinno nastąpić w drodze oględzin, dokonywanych przez lekarza lub w razie jego braku przez inną osobę, powołaną do tej czynności przez właściwego starostę. Wymienione osoby po stwierdzeniu zgonu i jego przyczyny wypełniają wydawaną w tym celu kartę zgonu. Wspomniane wcześniej przepisy ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego na podstawie art. 93 nakładają na podmiot uprawniony do pochówku obowiązek zgłoszenia zgonu przez złożenie kierownikowi urzędu stanu cywilnego karty zgonu w terminie 3 dni od dnia jej sporządzenia. Jeżeli zaś zgon nastąpił na skutek choroby zakaźnej, zgłoszenia zgonu dokonuje się w ciągu 24 godzin od zgonu. Natomiast gdy zwłoki mają zostać przekazane do celów naukowych, zgłoszenia zgonu może dokonać upoważniony pracownik publicznej uczelni medycznej albo uczelni publicznej prowadzącej działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie nauk medycznych. Przepisy ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego określają również termin sporządzenia aktu zgonu, jego treść oraz protokół zgłoszenia zgonu.

Z kolei przywołana ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych, w której jest mowa m.in. o nabytym prawie do pochówku zwłok osób w określonym miejscu tego cmentarza (art. 8 ust. 3), a której jednym z celów jest objęcie zwłok odpowiednią ochroną, określa zasady i tryb przewozu zwłok i szczątków, przyjęcia i sposobów ich pochowania, ewentualnej ekshumacji, jak również przeniesienia ich na inny cmentarz w przypadku zmiany przeznaczenia terenu cmentarnego.

Ta z założenia fragmentaryczna prezentacja regulacji administracyjnoprawnej w dużym uproszczeniu ilustruje intensywność i różnorodność spotkań z prawem administracyjnym na całej drodze ludzkiego życia, a nawet już poza

⁴⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 576.

nim. Można ją oczywiście wzbogacać o szereg niewymienionych przepisów świadczących o częstotliwości tych spotkań, ich motywach oraz okolicznościach im towarzyszących, ale również o refleksję i ocenę ich sensu (zasadności). Wymagałoby to jednak przyjęcia szerszej formuły tego opracowania, ale przede wszystkim szczególnie wnikliwej kwerendy obowiązującego stanu prawnego oraz (co nie jest rzeczą prostą i powszechnie osiągalną) skrupulatności w stopniu, w jakim posiadał ją Dostojny Jubilat, któremu nie sposób w tym względzie dorównać. Świadczą o niej Jego dzieła, wśród których z uwagi na swą szczególnie oryginalność, wypada wskazać przede wszystkim pracę pt. *Zarządzanie*⁴⁶ oraz jedyny w swoim rodzaju kultowy, administracyjnoprawny (z założenia) słownik polsko-angielski⁴⁷, stale i niekonwencjonalnie aktualizowany z wykorzystaniem poczty elektronicznej (electronic mail | email [also e-mail])⁴⁸, w oryginalny sposób łączący komponent lingwistyczny z historią i teraźniejszością środowiska administratywistów oraz opisem kondycji nauk prawnoadministracyjnych.

Wybrane kadry ze spotkań jednostki z prawem administracyjnym, dalece skromniejsze w swej liczbie od kadrów uwiecznionych na fotografiach autorstwa Jerzego Supernata, dokumentujących liczne spotkania badaczy prawa i postępowania administracyjnego oraz nauki administracji, skłaniają do podsumowania, które można by skwitować (trawestując tekst piosenki jednej z grup kibicujących drużynie piłkarskiej, zaczynającej się od słów: „Od kolebki aż po grób jedno Miasto, jeden Klub”) stwierdzeniem:

od poczęcia aż do śmierci,
a nawet i po modnej obecnie kremacji,
nie ustają spotkania jednostki z prawem,
funkcjonalnie związanym z działaniami organów administracji.

⁴⁶ J. Supernat, *Zarządzanie*, Wrocław 2005.

⁴⁷ J. Supernat, *Administracja i prawo administracyjne. Słownik polsko-angielski. Krótki słownik terminów środowiska administratywistów*, Wrocław 2022.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 405.

Jednostka – wspólnota – gmina

Gdy myślimy o płaszczyźnie spotkań prawa administracyjnego i jednostki, narzuca się przede wszystkim przestrzeń, która wieloaspektowo wiąże się z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego, a zwłaszcza gminy. To spotkanie odbywa się w przestrzeni zarówno stanowienia prawa (w tym przypadku prawa miejscowego), jak i jego stosowania (podstawowy, a zatem i najszerszy zakres spraw administracyjnych dotyczących podmiotu indywidualnego załatwiany jest przecież na poziomie gminy). W prozie życia codziennego zauważalny jest większy zakres czynności bezpośrednio zobowiązujących i działań faktycznych kreowanych na poziomie gminy niż na innych stopniach podziału administracyjnego państwa oraz w sferach funkcjonowania innych organów administracji publicznej. Jednocześnie, mając powyższe na uwadze, jest to także przestrzeń, w której najczęściej dochodzi do spotkań z prawem administracyjnym na płaszczyźnie materialnoprawnej i procesowej (można wręcz zaryzykować tezę, że większość obywateli w ciągu swojego życia będzie miała kontakt jedynie z administracją publiczną na poziomie gminy). Te jednak nie wyróżniają się szczególnie od innych spotkań podmiotów indywidualnych z prawem administracyjnym w ramach postępowania jurysdykcyjnego (może poza zwiększonym udziałem norm wynikających z prawa miejscowego w kształtowaniu indywidualnych praw i obowiązków). Co jednak istotne, to spotkanie podmiotu–mieszkańca w przestrzeni samorządu terytorialnego–gminy, w ujęciu ustrojowym. Podmiot, mieszkaniiec gminy – członek wspólnoty samorządowej, sprawującej władzę, wybierającej swoje organy oraz wykonującej zadania publiczne – jawi się tu w podwójnej roli, a więc jako jej aktywny uczestnik lub bierny odbiorca, będący adresatem działań organów samorządowych. Pożądanym zamierzeniem jest sytuacja, w której jak największa część mieszkańców gminy tworzących wspólnotę samorządową będzie się z nią identyfikowała, z przyjętymi i realizowanymi przez nią celami społecznymi zaspokajającymi potrzeby ludzi. Takie utożsamienie ze wspólnotą jej poszczególnego członka nastąpi (nie wykluczając oczywiście względów aksjologicznych, psychicznych czy socjologicznych), jeżeli realizuje ona waż-

* Dr, Uniwersytet Jagielloński, ORCID: [0000-0002-4957-2363](https://orcid.org/0000-0002-4957-2363).

ne również dla niego cele, osiągając społeczną efektywność, organizacyjną sprawność oraz przejrzystość i praworządność w działaniu¹.

Sfera samorządu terytorialnego jest przestrzenią będącą przedmiotem zainteresowania zarówno prawa konstytucyjnego, jak i prawa administracyjnego. Jest to więc sfera wzajemnego przenikania się tych gałęzi prawa – co jest o tyle oczywiste, że w obu przypadkach mamy do czynienia z przejawami prawa publicznego, których wspólnym przedmiotem regulacji jest funkcjonowanie państwa. W sposób niezwykle obrazowy, a jednocześnie jakże trafny, relacje te przedstawił J.S. Langrod, wskazując, że prawo konstytucyjne stanowi ramę (określając budowę zasadniczych podziałów władzy państwowej), a prawo administracyjne wypełnia ją treścią. O ile zatem prawo konstytucyjne stanowi swoisty szkielet, wprowadzając elementy sztywności i statyki, o tyle prawo administracyjne wprowadza elementy elastyczności i dynamiki – odpowiednio: ustalanie ogólnych zasad i generalnych linii wytyczających aktywności zasadniczych podziałów władzy państwowej oraz dopełnienie tego poprzez ich konkretyzację i ustalenie wcielania ich w życie². Prawo konstytucyjne reguluje więc pewne generalia i wskazuje leżący u podstaw przyjmowanych regulacji system aksjologiczny, prawo administracyjne zaś w swojej istotnej części jest bliższe jednostce, stanowiąc „płaszczyznę, na której reguluje się w życiu stosunek obywatela do państwa, decydujący w codziennym plebiscycie o roli i bycie państwa [...] o ile prawo administracyjne stwarza bezpośrednio formę prawną dla administrowania, o tyle prawo konstytucyjne stwarza ją bezpośrednio dla rządzenia”³. Takim obszarem wspólnego zainteresowania obu gałęzi prawa jest właśnie samorząd terytorialny. Jak się zasadnie podnosi, w preambule Konstytucji znalazła swój wyraz podstawowa zasada – zasada pomocniczości, „która ma umacniać uprawnienia obywateli i ich wspólnot, co w doktrynie prawa oraz w orzecznictwie stało się podstawą do szeroko interpretowanych wniosków dotyczących miejsca samorządu terytorialnego w państwie, wzajemnych relacji między organami władzy publicznej oraz wewnętrznego ustroju jednostek samorządu terytorialnego”⁴. Zasada ta wprost łączy się z zasadą decentralizacji wyrażoną w art. 15 Konstytucji RP. Jej istotę określa art. 16 ust. 2 Konstytucji RP poprzez zasadę uczestnictwa samorządu

¹ Zob. także M. Kasiński, *Rozważania o dobrej administracji*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2007, vol. 10, no. 1, s. 253 i n.

² Zob. J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego*, Kraków 2003, s. 74–75.

³ *Ibidem*, s. 75.

⁴ J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 177 i n.

terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej i zastrzeżenie na rzecz samorządu znacznej części zadań publicznych, wykonywanych przez ten samorząd w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Jest to więc nakaz takiego kształtowania przez prawodawcę ustroju terytorialnego, „który polega na powierzeniu poszczególnym kategoriom organów administracji publicznej zadań i obowiązków istotnych dla funkcjonowania organizmu państwowego przy jednoczesnym zagwarantowaniu samodzielności w ich realizacji”⁵. Co ważne, Konstytucja posługuje się również pojęciem wspólnoty samorządowej, rozumianej jako ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego (art.16 ust. 1). Natomiast w art. 170 Konstytucji RP zapisano, że członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować o sprawach dotyczących tej wspólnoty w drodze referendum lokalnego.

O ile to państwo decyduje o utworzeniu (i likwidacji) samorządu terytorialnego, jego strukturze oraz zakresie (i zmianie) przekazanych zadań i kompetencji, a także sprawuje nad nim nadzór weryfikacyjny, to z chwilą powołania jednostek samorządu terytorialnego państwo musi się liczyć z jego istnieniem jako osobnym podmiotem publicznoprawnym. Chociaż bowiem samorząd terytorialny funkcjonuje w ramach państwa, to jego organy nie są organami państwa, lecz odrębnego związku publicznoprawnego. Zatem prawny aspekt samodzielności samorządu to zabezpieczenie prawa społeczności lokalnej do rozstrzygania zasadniczej i konkretnej części spraw publicznych, których efektem powinno być zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Tym samym pojęcie samorządu terytorialnego, a więc także gminy, zasadza się na korporacyjności tej struktury publicznoprawnej⁶. Na przestrzeni już ponad

⁵ A. Skoczylas, W. Piątek, [w:] M. Safian, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2016, art. 1–86, art. 15, s. 404.

⁶ „Specyfiką samorządu terytorialnego jako formy decentralizacji jest jej powiązanie z substratem podmiotowym – osobami zamieszkującymi wspólnie określone terytorium. Są oni z mocy prawa członkami tego typu samorządu, tworząc w ten sposób korporację – wspólnotę samorządową. Przystąpienie do samorządu terytorialnego nie wiąże się z jakimkolwiek przejawem woli, a jedynie z faktem zamieszkiwania w danym miejscu. To ten fakt determinuje przynależność do określonej gminy, powiatu i województwa. Osoba taka nie może odmówić przynależności do samorządu terytorialnego ani z niego wystąpić aktem swojej woli, ponieważ prawo nie przewiduje takiej możliwości. Z drugiej strony również korporacja publicznoprawna, do której przynależy z mocy prawa taka osoba, nie może jej wykluczyć spośród siebie, czy to in corpore, czy to przez swoje organy” – M. Kotulski, *Decentralizacja i samorząd terytorialny*, [w:] G. Dudek, M. Oleś, P. Wszolek (red.), *Prawo administracyjne. Eseje i testy z odpowiedziami*, Warszawa 2023, s. 192. Jak wskazuje P. Lisowski, „korporacja jest więc jednostką organizacyjną nie tylko powstającą jako związek osób, ale czyniącą z tego założenia konstrukcyjnego dyrektywę wyznaczającą jej podmiotowy skład. Innymi słowy, osobowa proveniencja stanowi zasadniczy paradygmat organizacyjno-funkcjonalny korporacji, implikując konieczność totalnego uwzględniania i respektowania wymogu i konsekwencji upodmiotowienia danej grupy społecznej, poprzez nadanie jej – docelo-

30 lat funkcjonowania gminy widoczne jest, jak bardzo ten element korporacyjności – upodmiotowienie jej członków – jest rozbudowywany i wzmacniany. Stale więc postępuje zwiększenie sfery, w ramach której jednostki – członkowie wspólnoty samorządowej – mają możliwość pośrednio, a coraz częściej bezpośrednio uczestniczyć w sprawowaniu władzy, jej kontroli, w wykonywaniu zadań czy też w wyborze sposobu zaspokajaniu potrzeb. Tym samym wspólnota samorządowa ma znaczenie nie tylko ideologiczne⁷. „Oczywiście nie jest to wspólnota w semantycznie dosłownym znaczeniu tego słowa. W zasadzie nie zachodzą bowiem sytuacje, gdy ogół mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego ma tylko wspólne, identyczne interesy. Wręcz przeciwnie, w ramach każdej takiej wspólnoty samorządowej będą artykułowane różnorodne interesy partykularne (indywidualne, grupowe) – częstokroć odmienne, a wręcz sprzeczne z interesem ogółu (wspólnoty). A zatem należy dążyć do tego, by praktyczna działalność danej jednostki samorządu terytorialnego odpowiadała «woli zbiorowej» danej społeczności przynajmniej w zasadniczych kwestiach i ogólnych ramach”⁸.

O ile definicyjnie mieszkańcy stanowiący z mocy prawa wspólnotę samorządową związaną z określonym terytorium, tworzą korporację publiczno-prawną – gminę – byli i są traktowani jako konstytutywny element tej struktury, stając się przez to podmiotem władzy, a nie jej przedmiotem⁹, to wydaje się, że obecnie jest to już zbyt wąska identyfikacja i czas poszerzyć jej rozumienie. Zwiększanie udziału mieszkańców w funkcjonowaniu gminy to już nie tylko wspomniany korporacyjny element definicyjny tej struktury, wskazujący na upodmiotowienie władzy sprawowanej przez jej członków, ale w szerszym ujęciu partycypacja ustrojowa, w której mogą oni uczestniczyć. To bowiem już nie wyłącznie deklaratywne sprawowanie władzy przez mieszkańców gminy podejmujących rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym poprzez wybory (radnych i wójta – burmistrza, prezydenta miasta), poprzez możliwość przeprowadzenia referendum lokalnego lub za pośrednictwem organów gminy (art. 11

wo – statusu jednostki organizacyjnej legitymującej się zdolnością prawną. Co więcej, korporacja ex definitione i w istocie de nomine zakłada kreację jednostki organizacyjnej zmierzającej do samodecydowania związku osób o pewnej grupie spraw, z założenia dla nich wspólnych, jakoś ich jednoczących, a przynajmniej skłaniających do ustanowienia struktury zorganizowanej i funkcjonującej w sposób właściwy dla korporacji. Trudno przecenić wagę powyższego ustalenia, implikującego istnienie wspólnego interesu, jako więzi łączącej osoby w związek o statusie korporacji”. P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 173–174.

⁷ Tak np. J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 200–201.

⁸ M. Kotulski, *Decentralizacja...*, s. 193.

⁹ Zob. M. Kotulski, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2, s. 88 i n.

ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁰. Idea społeczeństwa obywatelskiego (coraz chętniej i szerzej podejmowana przez świadomych swoich praw, a także odpowiedzialności za dobro wspólne, członków korporacji tworzących wspólnotę samorządową) sprzyja szerzeniu się różnych form partycypacji politycznej i społecznej w sprawowaniu władzy czy też w realizacji zadań. Poszerzanie uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy na szczeblu lokalnym umożliwia realizację potrzeb wspólnoty w szerszym zakresie. Dlatego takie uczestnictwo jest pożądane, gdyż „1) pomaga w edukacji obywatelskiej (funkcja edukacyjna), 2) zwiększa rzeczywistą kontrolę obywateli nad władzą (funkcja legitymizacji decyzji, 3) pomaga w tworzeniu identyfikacji społeczności lokalnej (funkcja integracyjna), 4) stwarza dodatkowe okazje do wymiany argumentów (funkcja deliberacyjna)”¹¹. W ustawie o samorządzie gminnym prawodawca, jako podmiot władzy gminy, w pierwszej kolejności wymienił jej mieszkańców, co niewątpliwie podkreśla ich rolę. Daje to wręcz asumpt do formułowania twierdzenia, że mieszkańcy gminy są „pierwotnym i podstawowym podmiotem władzy publicznej”¹². W konsekwencji w ujęciu ustrojowym mieszkaniem gminy spotyka się z prawem administracyjnym już nie tylko jako członek wspólnoty samorządowej podczas aktu głosowania w czasie wyborów organów gminy, wyborów organów jednostek pomocniczych (dzielnic, osiedli lub sołectw), korzystając ze swojego czynnego lub biernego prawa wyborczego czy też uczestnicząc lub inicjując referendum lokalne¹³. Ta płaszczyzna ustrojowa, na której dokonuje się spotkanie z prawem administracyjnym, to także udział w organach jednostek pomocniczych, które są powoływane po wcześniejszym

¹⁰ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465.

¹¹ P. Swaniewicz, *Partycypacja społeczna w realizacji polityk miejskich*, [w:] M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Warszawa 2012, s. 36. Zob. także S. Mazur, *Uwarunkowania i wzorce obywatelskiego zaangażowania w sprawy publiczne*, [w:] M. Stec, M. Mączyński (red.), *op. cit.*, s. 30.

¹² A. Szewc, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc (red.), *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 113.

¹³ Referendum może mieć charakter ustrojowy (jako element bezpośredniego sprawowania władzy – przeprowadzane w każdej istotnej dla gminy sprawie, czy też w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia jej granic), bezpośredniej kontroli (referendum w sprawie odwołania organu gminy przed upływem kadencji), a nawet finansowy (np. referendum w sprawie samoopodatkowania). Możliwość wypowiedzenia się w drodze referendum uzupełnia, wzbogaca, a czasami nawet modyfikuje system przedstawicielski. Zob. M. Kotulski, *Referendum lokalne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, R. 79, z. 3, s. 109–118; E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002; *eadem*, *Członkowie wspólnoty samorządowej jako podmiot władzy publicznej – refleksje na temat stopniowości władztwa referendalnego*, [w:] Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, Warszawa–Łódź 2020, s. 119 i n.

przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Wspomnieć także należy o inicjatywie uchwałodawczej, w wyniku której mieszkańcy dążą do bezpośredniego wpływu na kształtowanie prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy. Szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty, określa w drodze uchwały organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Inicjatywa uchwałodawcza może więc być ważnym instrumentem w rękach świadomych i aktywnych mieszkańców w ich działaniach na rzecz swojej jednostki samorządu terytorialnego. Wśród innych fakultatywnych struktur o charakterze ustrojowym, które mogą być tworzone w ramach gminy, wskazać należy młodzieżowe rady gmin oraz gminne rady seniorów. Obie rady stanowią przykład struktur kierowanych do określonej wedle kryterium wieku części mieszkańców gminy, która w ten sposób wspiera i upowszechnia ideę samorządową wśród młodzieży lub sprzyjając solidarności międzypokoleniowej, tworzy warunki do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej. Prawodawca, umożliwiając tworzenie takich struktur o charakterze konsultacyjnym, ale również doradczym i inicjatywnym, umożliwia tym grupom społecznym zaangażowanie w sprawy dla nich istotne oraz udział w procesie uchwałodawczym (choć ogranicza się on do wyrażenia niewiążących opinii).

Ważnym elementem funkcjonowania gminy i sprawowania kontroli społecznej jest jawność działalności organów gminy obejmująca w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje organów stanowiących i posiedzenia ich komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń rady gminy i jej komisji, a także obowiązek transmitowania i utrwalania za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk z obrad rady gminy. Również gospodarka finansowa gminy jest jawna.

Podobny cel – informacyjny – ma przedstawienie przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego raportu o stanie gminy, który obejmuje podsumowanie działalności tego organu w roku poprzednim, w szczególności realizację: polityk, programów i strategii, uchwał organu stanowiącego i budżetu obywatelskiego. Co istotne, w debacie nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego mogą zabierać głos nie tylko radni, ale również mieszkańcy takiej jednostki.

Wreszcie wskazać należy na szczególny przykład, gdy determinacja i sprawczość społeczności lokalnej ukształtowanej wokół określonego celu prowadzi do powstania wspólnoty, która uzyskując akceptację rady ministrów,

przekształca się we wspólnotę samorządową. Widoczne jest to w oddolnych inicjatywach zmierzających do powstania nowych gmin¹⁴ lub w dążeniu do zmiany granic już istniejących gmin (taki zamiar przyłączenia się do innej gminy wiązać się może niekiedy ze zmianą przynależności do określonego powiatu, a nawet województwa). Oczywiście ukształtowana wokół takich celów wspólnota nie oznacza jeszcze samokreacji gminy albo zmiany granic już istniejących. Potrzebne jest jeszcze uznanie dążeń tak ukształtowanej wspólnoty i akceptacja dla tworzenia nowej gminy lub zmiany granic już istniejących przez państwo. Jednak bez tej oddolnej inicjatywy i zaangażowania ludzi związanych celem, jakim jest dążenie do „samorządzenia” się poprzez utworzenie nowego podmiotu publicznoprawnego, w ogóle nie byłoby to możliwe. Jest to bowiem zarówno warunek *sine qua non* powołania nowej gminy, jak i moment, w którym społeczność lokalna wykazuje „dojrzałość” do uzyskania samorządu, kierując się wspólnym(i) dla niej interesem(ami) w sferze publicznoprawnej, a przez to stając się wspólnotą w relewantnym dla prawa rozumieniu.

„Jednostka nie jest samotna w przestrzeni publicznej, zawsze pozostaje członkiem jakiejś wspólnoty z mocy prawa bądź z wyboru, poczynając od tych najmniejszych – rodziny, organizacji społecznych wszelkich typów, poprzez wspólnoty samorządowe działające na różnych szczeblach podziału terytorialnego, państwo i organizacje międzynarodowe, do których ono przynależy. Wspólnotowy charakter władzy samorządowej i jej bliskość do jednostki sprawiają, że pojawiają się elementy kształtujące sytuację prawną jednostki wobec tej władzy, która jest określana jako wspólnota i której jest członkiem”¹⁵. Na szczeblu gminy regulacje prawne w sposób najbardziej spektakularny i efektywny stwarzają możliwości, aby świadoma swoich praw i obowiązków jednostka – jako członek tej wspólnoty samorządowej – realizowała je, wpływając na kreację strategii rozwoju gminy, wybór celów i kierunków prowadzonych programów i polityk, podejmowane decyzje oraz sposób ich realizacji. Ukształtowany obecnie model gminy, jej funkcjonowania, realizacji zadań publicznych oraz zakresu i sposobów partycypacji w niej jednostki – członka wspólnoty samorządowej – nie jest optymalnym modelem docelowym. Biorąc pod uwagę, że istotnym elementem tego, co kreuje gminę, jest właśnie wspólnota samorządowa, to jej wewnętrzne relacje, potrzeby i oczekiwania względem zakresu i po-

¹⁴ Wskutek dążenia lokalnych społeczności, skupionych wokół wspólnego celu, jakim jest samorządowanie własnymi, lokalnymi sprawami od 1 stycznia 2025 r. powstaną dwie nowe gminy (gmina Szczawa w województwie małopolskim oraz gmina Grabówka w województwie podlaskim).

¹⁵ M. Stahl, *Prawa jednostki i ich ochrona w systemie samorządu terytorialnego. Kilka refleksji*, [w:] J. Korczak, K. Sobieralski (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, Wrocław 2019, s. 531.

ziomu usług oraz wykonywanych zadań będą się zmieniały, tak jak zmieniać się będzie sam substrat osobowy takiej wspólnoty poprzez zmiany pokoleniowe, migracyjne, społeczno-kulturowe, technologiczne itd. Mieszkańcy gminy coraz częściej i w coraz szerszym zakresie chcą być partnerem wybranych przez siebie organów, nie tylko poprzez formy demokracji bezpośredniej (często trudne do uruchomienia), ale wręcz realnym podmiotem władzy poprzez instrumenty partycypacji). Dlatego też postrzeganie relacji jednostka – wspólnota samorządowa – gmina ma charakter dynamiczny, występuje bowiem ona w różnym nasileniu, zależnym zarówno od istniejących unormowań prawnych, ale także od oczekiwań oraz stopnia gotowości do uczestniczenia w strukturze i funkcjonowaniu korporacji publicznoprawnej, a więc od stopnia zaangażowania osób ją tworzących. Zasadnie wskazuje się na to, że już „w samorządzie terytorialnym funkcjonuje struktura sprzężonych ze sobą podmiotów stanowiących elementy tej władzy”¹⁶. Gmina wyposażona we własne zadania i kompetencje oraz zawiadująca sprawami w imieniu własnym i na własny rachunek wzmacnia tworzenie się społeczeństwa obywatelskiego, umożliwiając swoim obywatelom aktywne uczestniczenie w sprawowaniu władzy im najbliższej – właśnie jako korporacji publicznoprawnej. Otwiera to nowe możliwości i perspektywy w ramach tzw. demokracji uczestniczącej (demokracji partycypacyjnej) czy też demokracji deliberatywnej. Instytucje, które wzmacniają korporacyjny substrat gminy, mogą mieć charakter: ustrojowy, organizacyjny, kontrolny, finansowo-majątkowy albo mieszany. Mogą one odnosić się albo do wszystkich mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego, albo być kierowane tylko do wyodrębnionej według określonego kryterium części korporacji¹⁷.

¹⁶ R. Budzisz, *O istocie władzy w samorządzie terytorialnym*, [w:] Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *op. cit.*, s. 74.

¹⁷ Zob. M. Kotulski, *Decentralizacja...*, s. 194; *idem*, *Instytucje wzmacniające korporacyjny charakter gminy*, [w:] J. Korczak (red.), *Związki publicznoprawne w świetle współczesnego prawodawstwa międzynarodowego, unijnego i krajowego*, „Prawo” 2021, t. CCCXXXIII, AUWr No. 4058, s. 257–274; K. Burski, *Prawne instrumenty partycypacji społecznej w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2021; K. Jasiński, *Źródła i charakter demokracji deliberatywnej*, Olsztyn 2017.

Jednostka w procesie stosowania prawa administracyjnego. Kilka uwag na marginesie terminów

„Prawo administracyjne jako miejsce spotkań” jako *leitmotiv* Księgi jubileuszowej dla Profesora zw. dra hab. Jerzego Supernata znakomicie wpisuje się w naukowe zainteresowania Szanownego Jubilata. Spośród wielu możliwych niezwykle istotne bywają spotkania z prawem administracyjnym „z okazji” stosowania tego prawa, w celu wydania decyzji administracyjnej, jako że to właśnie decyzja należy do podstawowych „narzędzi” kształtowania sytuacji prawnej jednostki w państwie¹.

Jest wiele aspektów takiego „spotkania”. Jednym z nich jest zagadnienie terminu jako miary upływu czasu, pomiędzy różnymi relewantnymi czynnościami uczestników procesu stosowania prawa, przy czym idzie o terminy prawnie sformalizowane. Jak zauważa J. Supernat, „Prawno-administracyjna determinacja czasu jest tym, co może rzuca się w oczy przede wszystkim, jako że bez regulacji (instytucjonalizacji) czasu nieosiągalna byłaby pewność prawna, a więc i państwo prawa”². Można przyjąć, że ta instytucjonalizacja sprawia, że jednostce przysługuje publiczne prawo podmiotowe do załatwienia jej sprawy w prawnie określonym terminie.

Zagadnienie czasu jest więc istotne, a sam termin ma nie tylko techniczne znaczenie „porządkujące” przebieg czynności procesowych. Widziane z szerszej perspektywy, terminy spełniają funkcje gwarancyjne dla co najmniej dwóch wartości aksjologicznych. Z jednej strony stoją na straży wolności i praw jednostki, z drugiej służą zabezpieczeniu sprawności i skuteczności działania organu stosującego prawo.

W pierwszym z aspektów określenie terminu pozwala w możliwie rozsądnym czasie ukształtować sytuację prawną, adekwatnie do potrzeb jednostki,

* Dr hab., prof. UG, emerytowany pracownik Uniwersytetu Gdańskiego, ORCID: [0000-0002-2311-2588](https://orcid.org/0000-0002-2311-2588).

¹ Poza rozważaniami pozostawiam w tym opracowaniu inne, zewnętrzne formy aktywności organów administracji publicznej.

² J. Supernat, *Czas a prawo administracyjne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Czas w prawie administracyjnym. I Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2011, s. 275.

zwłaszcza co do oczekiwanych praw i uprawnień, dla uzyskania których niezbędna jest decyzja administracyjna. Czas ma też znaczenie przy wydawaniu decyzji ustalających obowiązki; również i ich określenie powinno następować w terminie pozwalającym osiągnąć zamierzony rezultat w sferze zaspokojenia dobra wspólnego/interesu publicznego.

W kwestii czasu, a zwłaszcza terminów w procesie stosowania prawa administracyjnego, w tym przede wszystkim w postępowaniu administracyjnym, istnieją odpowiednie regulacje prawne, w tym kodeks postępowania administracyjnego³, ordynacja podatkowa⁴ oraz liczne inne ustawy, przewidujące *lex specialis* wobec terminów przyjętych w powyższych ustawach (w tym przepisy materialnoprawne), zaś przed sądami administracyjnymi ustawa o postępowaniu przed tymi sądami. Bardziej szczegółowo czas trwania postępowania określają również przepisy wydawane przez organy administracji publicznej „na podstawie ustaw i w celu ich wykonania”, a także przepisy wewnątrzzorganizacyjne (statuty, regulaminy).

Za reguły temporalne w postępowaniu administracyjnym odpowiadają trzy mechanizmy. Pierwszy z nich polega na określaniu czasu (terminu) dokonania czynności lub skutków jej braku, jeśli była wymagana. Drugi z mechanizmów to system środków reakcji na uchybienia terminów. Trzeci umożliwia „skorzystanie” z rozstrzygnięcia (przystąpienie do realizacji uprawnienia i/lub obowiązku), jeszcze zanim decyzja stanie się ostateczna. Te trzy mechanizmy spełniają funkcje gwarancyjne rozpatrzenia sprawy w możliwie najszybszym terminie, a także jej realizacji – co jest materialnym celem stosowania prawa.

Terminy rozpatrzenia sprawy oraz dokonania koniecznych czynności bywają zróżnicowane. Z reguły maksymalne z nich są określone w przepisach. W tym kontekście nasuwa się spostrzeżenie co do maksymalnego, dozwolonego trwania postępowania – od jego wszczęcia aż do powstania decyzji ostatecznej. Tu zarysowują się następujące (uproszczone) warianty:

- 1) postępowanie kończy się decyzją ostateczną w I instancji,
- 2) postępowanie kończy się decyzją ostateczną w II instancji,
- 3) postępowanie kończy się nieznaną liczbą „przekazań do I instancji, kolejnych decyzji i kolejnych odwołań”.

Powyższe założenia mają zastosowanie również do postępowań nadzwyczajnych, gdyż od strony modelowej mają podobny przebieg. Z kolei każdy z tych wariantów może przebiegać wg trzech schematów:

- a) w ramach terminów maksymalnych, ale w granicach ustawowo określonych,
- b) w ramach terminów minimalnych, czyli „niezwłocznie”,

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572).

⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2383).

- c) w ramach terminów „legalnie przekraczanych”, z przyczyn leżących po stronie organu albo strony,
- d) w ramach terminów przekraczanych „bez istotnych przyczyn i wbrew ustawowym regułom”.

Jak łatwo ustalić, postępowanie administracyjne w wariantach 1a (postępowanie w I instancji, kończone decyzją ostateczną) trwa miesiąc od wszczęcia postępowania plus termin na doręczenie decyzji, jeśli decyzja jest zgodna z oczekiwaniem strony (stron), plus termin 14 dni na „odczekanie” na ewentualne wniesienie odwołania. W wariantach 2a – dwa miesiące, plus terminy na wniesienie odwołania oraz przesłanie akt do organu II instancji. Pozostałe sytuacje trudne byłyby do obliczenia ze względu na zbyt wiele niewiadomych.

Formalne określanie terminów załatwiania spraw nie kończy problemu czasu trwania postępowania administracyjnego zmierzającego do merytorycznego załatwienia sprawy administracyjnej. Na powyższe uwarunkowania „nakłada się” bowiem reguła ogólna, jaką jest zasada szybkości postępowania administracyjnego.

Zasada szybkości postępowania administracyjnego jest zapisana w art. 12 k.p.a. (art. 125 ordynacji podatkowej). Zawiera uniwersalną dyrektywę działania, wg której postępowanie ma być prowadzone „(wnikliwie i) szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami [...]” (§ 1), a nawet w określonych sytuacjach „niezwłocznie” (§ 2). Zasada ta „przenika” wszystkie etapy i czynności postępowania administracyjnego (niezależnie od instancji), jak też współgra prawie ze wszystkimi pozostałymi zasadami tego postępowania. Zasada ta jest wzmacniana przez prawo UE. Znajdujemy ją w Karcie praw podstawowych UE⁵, obecnie będącej integralną częścią Traktatu o UE, jak też w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji⁶.

Zasada szybkości postępowania *in action* zmierza do jak najszybszego osiągnięcia rezultatu końcowego procesu stosowania prawa i działa jako reguła II stopnia, tj. działa na korzyść szybkości w sytuacjach kolizyjnych dotyczących terminów, jak też w takich sytuacjach faktycznych, gdy wprowadzie termin jest dochowany, ale mógłby być skrócony, gdyby organ bez uzasadnionej przyczyny nie zwlekał z wydaniem decyzji. Zasadę szybkości postępowania wspierają również szczególne instytucje procesowe, jak urzędowe skracanie terminów, postępowania uproszczone czy zastosowanie elektronicznego wspomaganie, zwłaszcza w zakresie doręczeń.

⁵ Por. art 6 Traktatu o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r.), a w samej Karcie art. 41 p. 1, jako „prawo do dobrej administracji”.

⁶ Uchwalony przez Parlament Europejski 6 września 2001 r. jako „kontynuacja” realizacji prawa do dobrej administracji, choć w przeciwieństwie do *ius cogens* Karty, EKDA ma jedynie charakter zaleceń.

Nie da się całościowo ocenić czasu oczekiwania na końcowe ustalenie sytuacji materialno-prawnej, jeśli nie weźmie się pod uwagę możliwości kontroli decyzji w już zakończonym postępowaniu administracyjnym, gdyż co do zasady skutek taki może wywrzeć jedynie decyzja zgodna z prawem. W ten sposób wchodzimy w obszar ewentualnej kontroli legalności decyzji przez sąd administracyjny, a to w oczywisty sposób wpływa na osiągnięcie końcowego rezultatu. Taki stan rzeczy pojawia się wówczas, kiedy wydana w toku postępowania decyzja administracyjna zostanie zaskarżona do sądu administracyjnego. Postępowanie przed sądem administracyjnym z konieczności prowadzi do odsunięcia w czasie możliwości realizacji decyzji, nawet gdyby okazało się, że sąd stwierdzi jej zgodność z prawem (oddali skargę). Tym bardziej może stać się to po uchyleniu decyzji przez sąd.

Powyższa sytuacja dodatkowo komplikuje się przez istnienie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Uruchomienie postępowania przed NSA nie następuje, co prawda, poprzez złożenie skargi wyrażającej jedynie „niezadowolnienie” – konieczne jest sformułowanie ściśle wskazanych w ustawie zarzutów o naruszeniu przez sąd I instancji prawa – tym niemniej uruchomienie takiego postępowania również wpływa na wydłużenie czasu oczekiwania na stan umożliwiający korzystanie z decyzji administracyjnej. Dzieje się tak, tym bardziej że w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie istnieje, co do zasady, ustawowa regulacja czasu trwania „załatwienia sprawy”, w tym przypadku – wydania wyroku w zaskarżonej sprawie. Ustawowe określanie czasu rozpatrzenia skargi przez sąd administracyjny ma charakter wyjątku od reguły, a wyjątki mają charakter nieliczny, ściśle określony ustawowo. Jako *lex specialis* w tym zakresie można wskazać ustawę o dostępie do informacji publicznej⁷ czy ustawy samorządowe w odniesieniu do rozpatrywania skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze⁸. Na wydłużenie czasu ustabilizowania wyroku sądu administracyjnego w sprawie decyzji administracyjnej może też wpłynąć wniesienie środka nadzwyczajnego w postaci skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 285a p.p.s.a.)⁹. Oczywiście trzeba pamiętać, że zarówno zaskarżanie do sądu decyzji administracyjnych, jak i potem orzeczeń sądowych, nie ma charakteru powszechnego, a znakomita większość decyzji i wyroków dotyczących decyzji pozostaje niezaskarżonych.

⁷ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

⁸ Art. 92a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 609), art. 80a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 107), art. 82b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 486).

⁹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.).

Jak wynika z „Informacji z działalności sądów administracyjnych w 2023 roku”¹⁰ w tym roku do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 62 160 skarg na akty i czynności oraz 7998 skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania (brak danych odnośnie tylko do decyzji administracyjnych). Jak chodzi o wojewódzkie sądy administracyjne, „sprawy w sądach pierwszej instancji są rozpatrywane na bieżąco”, co stawia te sądy pod względem „sprawności postępowania” w czołowie państw Unii Europejskiej; w postępowaniu przed NSA średni czas oczekiwania wynosi 16 miesięcy. Ten skrócony przegląd dowodzi, że zasadnicza liczba „spotkań” stron ze stosowaniem prawa w ramach postępowania administracyjnego odbywa się we właściwych organach administracji publicznej.

W drugim z aspektów – terminowe stosowanie prawa jest wymogiem sprawnie działającego organu stosującego prawo jako organizacji, jak też systemów tych organów, co z kolei jest warunkiem właściwej realizacji zadań i kompetencji. „Oprzyrządowanie prawne” sprzyjające ograniczeniu czasu „spotkania” w sprawie wydania decyzji administracyjnej, czyli rozpatrzenia sprawy administracyjnej w tej właśnie formie, nie kończy problemu. Muszą istnieć organizacyjne mechanizmy skłaniające do przestrzegania zasady szybkości i zabezpieczające załatwianie spraw administracyjnych w rozsądnym czasie.

Terminowe stosowanie prawa jest wymogiem sprawnie działającego organu stosującego prawo jako organizacji, i świadczy o ustanowieniu właściwych sposobów komunikowania się wewnątrz organu, jak i na zewnątrz, w tym ze stronami postępowania administracyjnego. Zapewnieniu tej komunikacji służy w organach jednoosobowych, które przeważają wśród organów stosujących prawo, instytucja piastuna kompetencji, co sprawia, że ustawowo kompetencje są skoncentrowane w jednym ręku. Z przyczyn organizacyjnych pojawia się problem następczego rozdzielenia kompetencji pomiędzy wewnętrzne komórki organizacyjne organu.

Oczywiście funkcjonowanie tych wewnętrznych części i ich udział w czynnościach stosowania prawa nie byłby możliwy bez użycia posiadanych zasobów ludzkich i rzeczowych. To ostatnie spostrzeżenie to nawiązanie do oryginalnej koncepcji J. Supernata o „organizacyjnych instrumentach działania administracji publicznej”¹¹. W myśl tej koncepcji te „organizacyjne instrumenty”, uzewnętrzniające się w powyższych zasobach, stanowią jeden z istotnych czynników za-

¹⁰ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2023 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/2048514835387A98C1258AFB0032410F/%24File/302.pdf> [dostęp: 21.05.2024].

¹¹ J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003, s. 110–123.

pewniających administracji publicznej powodzenie w realizacji powierzonych jej zadań. Koncepcja ta pozwala również w praktyce oceniać, czy organ stosujący prawo ma odpowiednie zasoby organizacyjne, które pozwalają mu na stosowanie prawa w ramach obowiązujących terminów procesowych. Umieszczenie zasobów organizacyjnych we właściwych ogniwach organu oraz zasady ich wykorzystywania i używania to już rola przepisów wewnętrznych.

W ten sposób powstaje swoiste „związanie dyrektyw” płynących z norm prawnych mających zastosowanie w toku czynności podejmowanych w ramach załatwiania sprawy administracyjnej (normy administracyjnego prawa materialnego, prawa postępowania administracyjnego oraz prawa ustrojowego administracji publicznej) z dyrektywami natury organizacyjnej, gdzie uwzględnianie tych ostatnich jest warunkiem koniecznym właściwego wypełniania prawnie określonych kompetencji organu administracji publicznej.

Planowanie przestrzenne jako miejsce spotkania interesu jednostkowego oraz interesu publicznego w związku z uchwaleniem aktów planowania przestrzennego

1. Wstęp

Sfera planowania przestrzennego odnosi się do sytuacji podmiotów publicznych w zakresie wykonywania zadań publicznych, jak i podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej w zakresie korzystania z przestrzeni. Podmioty te przyjmują odrębną perspektywę dotyczącą przestrzeni. Podmiotom publicznym właściwa jest perspektywa interesu publicznego, a podmiotom zewnętrznym wobec administracji publicznej odpowiada perspektywa interesu jednostkowego. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹ ustanawiają środki współdziałania pomiędzy tymi podmiotami, które umożliwiają określenie relacji pomiędzy tymi interesami w procedurach uchwalenia aktów planowania przestrzennego.

Celem tego opracowania jest wykazanie, że środki współdziałania pomiędzy organem administracji publicznej a innymi podmiotami uczestniczącymi w procedurze uchwalania aktów planowania przestrzennego służą tym organom do poznania relacji interesu publicznego i interesów jednostkowych dotyczących przestrzeni, a w dalszej kolejności rozstrzygnięcia o uwzględnieniu interesów jednostkowych w projekcie aktu planowania przestrzennego.

2. Pojęcie aktu planowania przestrzennego

Akt planowania przestrzennego stanowi swoisty akt planowania przyjmowany przez organ samorządu terytorialnego. Jego przedmiotem może być samorządowa polityka przestrzenna lub dopuszczalny sposób korzystania z prze-

* Dr hab., Uniwersytet Wrocławski, ORCID: [0000-0003-2812-8199](https://orcid.org/0000-0003-2812-8199).

¹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.), dalej jako u.p.z.p.

strzeni. Treścią aktu planowania przestrzennego, w zależności od adresatów tego aktu, są obowiązki organów administracji publicznej dotyczące wykonywania zadań publicznych wobec określonej przestrzeni, a także obowiązki i prawa podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej w zakresie związanym z korzystaniem z przestrzeni.

Prawodawca ustanawia zamknięty katalog aktów planowania przestrzennego, które można podzielić na dwa rodzaje według kryterium ich zakresu. Pierwszym rodzajem są akty planowania przestrzennego posiadające status aktów prawa wewnętrznego². Są nimi: audyt krajobrazowy oraz plan zagospodarowania przestrzennego województwa³. Oba są stanowione w drodze uchwały sejmiku województwa⁴. Drugim rodzajem są akty planowania przestrzennego posiadające status aktów prawa miejscowego, czyli źródeł prawa powszechnie obowiązującego w ograniczeniu do określonej przestrzeni⁵. Są nimi: plan ogólny gminy, dalej określany planem ogólnym; miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, dalej określany planem miejscowym; uchwała ustalająca 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, dalej nazywana uchwałą reklamową⁶. Każdy z tego rodzaju aktu planowania przestrzennego jest uchwalany przez radę gminy⁷.

² W literaturze podkreśla się, że audyt krajobrazowy stanowi akt prawa wewnętrznego. Zob. A. Fogel, *Komentarz do art. 38a*, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2023, Lex/el., teza 19. Jak zauważa K. Szlachetko, audyt krajobrazowy, ze względu na jego treść i skutki prawne, wykazuje cechy zbliżone do aktu kierownictwa wewnętrznego. K. Szlachetko, *Konstrukcja prawna audytu krajobrazowego*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2019, nr 1(8), s. 105. Jak podkreśla Ż. Skrenty, plan zagospodarowania przestrzennego województwa jest aktem planowania o charakterze ogólnym, który nie ma charakteru powszechnie obowiązującego źródła prawa. *Idem*, *Podstawowe zasady planowania przestrzennego – istota i cele ustanowienia*, „Studia Lubuskie: Prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie” 2011, t. 7, s. 246.

³ Art. 2 pkt 22 u.p.z.p.

⁴ W świetle art. 38b ust. 4 u.p.z.p. audyt krajobrazowy uchwała sejmik województwa. Zgodnie z art. 42 ust. 1 u.p.z.p. plan zagospodarowania przestrzennego województwa uchwała sejmik województwa.

⁵ W myśl art. 13a ust. 7 u.p.z.p. plan ogólny gminy jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p. plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego. W świetle art. 37a ust. 4 w zw. z art. 37a ust. 1 u.p.z.p. uchwała 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, jest aktem prawa miejscowego.

⁶ Art. 2 pkt 22 u.p.z.p.

⁷ W myśl art. 13a ust. 1 u.p.z.p. rada gminy uchwała plan ogólny gminy dla obszaru gminy, z wyłączeniem terenów zamkniętych innych niż ustalone przez ministra właściwego do spraw transportu. Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. rada gminy uchwała plan miejscowy. W świetle art. 37a

3. Modele relacji interesu publicznego względem interesów jednostkowych w sferze planowania przestrzennego

Relacja interesu publicznego względem interesów jednostkowych w sferze planowania przestrzennego jest zależna od ich treści, czyli związku z określonymi wartościami dotyczącymi sposobu korzystania z przestrzeni. Ze względu na kryterium zgodności ich treści możliwe jest wyróżnienie dwóch modeli tej relacji. Są nimi model sprzeczności interesów oraz model spójności interesów.

Model sprzeczności interesów oznacza, że nie jest możliwa pełna i jednoczesna realizacja interesu publicznego oraz interesów jednostkowych. skutkiem sprzeczności tych interesów jest konieczność ich wyważenia. Ze względu na niezgodność tych interesów organ administracji publicznej, przyjmując akt planowania przestrzennego, powinien zapewnić ochronę wolności i praw jednostki w oparciu o zasadę proporcjonalności⁸.

Model spójności interesów oznacza, że interes publiczny oraz interesy jednostkowe mogą być równocześnie realizowane. Celem organu administracji publicznej jest realizacja interesu publicznego, a jego zgodność z interesami jednostkowymi ma uboczny charakter. Z tego powodu granicą realizacji interesów jednostkowych jest potrzeba zaspokojenia interesu publicznego. Należy zaznaczyć, że w przypadku spójności tych interesów organ administracji publicznej nie jest ograniczony wymogami ochrony wolności i praw jednostki, gdyż ze względu na ich zgodność nie ma potrzeby ochrony tych wolności oraz praw.

Ze względu na złożoność sytuacji faktycznych nie jest możliwe założenie zajścia określonego modelu relacji interesów w toku procedury przyjmowania konkretnego aktu planowania przestrzennego. Prawodawca ustanowił wymóg stosowania środków współdziałania organów administracji publicznej oraz podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej w tej procedurze, i dopiero w toku tej procedury wykazywany jest model relacji interesu publicznego oraz interesów jednostkowych.

ust. 1 u.p.z.p. rada gminy może ustalić w formie uchwały 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.

⁸ Zapewnienie proporcjonalności powinno opierać się na wykonaniu przez prawodawcę testu proporcjonalności. Model tego testu został przedstawiony przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 marca 2007 r., K 8/07, Lex nr 257767. Test ten obejmuje trzy pytania dotyczące przyjmowanych przepisów prawa: 1) czy są one w stanie doprowadzić do zamierzonych przez prawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy są one niezbędne (konieczne) do ochrony interesu publicznego, z którym są powiązane (konieczność podjęcia przez prawodawcę działania); 3) czy ich efekty są proporcjonalne do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*).

4. Współdziałanie organów administracji publicznej oraz podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej wobec relacji interesu publicznego oraz interesów jednostkowych w sferze planowania przestrzennego

Sfera planowania przestrzennego, ze względu na potencjalną sprzeczność interesu publicznego oraz interesów jednostkowych, została objęta wymogiem współdziałania organów administracji publicznej oraz podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej.

W literaturze współdziałanie określane jest jako powiązanie wielu podmiotów nakierowane na podejmowanie działań wzajemnie zgodnych lub uzupełniających się, które zmierzają do określonego celu⁹. Celem analizowanego współdziałania jest sporządzenie projektu prawnych uwarunkowań odnośnie do przestrzeni, które mogą być przyjęte w formie aktu planowania przestrzennego. Przedmiotem tego współdziałania jest w szczególności prezentacja potrzeb indywidualnych i społecznych dotyczących określonej przestrzeni.

Współdziałanie to charakteryzuje się względną równorzędnością jego uczestników. Podmioty zewnętrzne wobec administracji publicznej mają prawo do prezentacji swoich potrzeb lub swojej perspektywy społecznych potrzeb, a organ ma obowiązek je rozpatrzyć. Organ ten ma jednak swobodę wdrożenia efektów tego współdziałania.

5. Środki współdziałania organów administracji publicznej oraz podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej w procedurze uchwalenia aktów planowania przestrzennego

Środkami współdziałania organów administracji publicznej oraz podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej w procedurze uchwalenia

⁹ Zob. więcej M. Grabowska, *Współdziałanie przedsiębiorstw w perspektywie sieciowej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Organizacja i Zarządzanie” 2014, z. 76, s. 53. Jak podkreślają A.M. Dereń, Z. Malara, J. Skonieczny, współdziałanie oznacza stosunek społeczny opierający się na wspólnych działaniach i wzajemnej pomocy, które są nakierowane na osiągnięcie określonego celu. *Iidem*, *Władza, wiedza, współdziałanie i współzawodnictwo jako idee tworzenia sieci organizacyjnych*, „Przegląd Organizacji” 2017, nr 8, s. 25. Problematykę współpracy w sferze planowania przestrzennego, w zakresie zawężonym do współpracy gminy z inwestorem, przedstawia także M. Błażewski, *Współpraca gminy z inwestorem w sferze planowania przestrzennego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2022, t. 32, nr 3, s. 28.

aktów planowania przestrzennego są: partycypacja społeczna oraz negocjacje w procedurze uchwalenia zintegrowanego planu inwestycyjnego.

Pierwszym środkiem współdziałania w procedurze przyjęcia aktu planowania przestrzennego jest partycypacja społeczna. Najważniejszymi narzędziami prawnymi partycypacji społecznej w tej procedurze jest umożliwienie składania wniosków dotyczących przyszłego projektu aktu planowania przestrzennego oraz konsultacje społeczne dotyczące przygotowanego projektu tego aktu.

Wniosek stanowi narzędzie partycypacji społecznej właściwej dla procedury przyjmowania: planu ogólnego gminy¹⁰, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹¹, planu zagospodarowania przestrzennego województwa¹². Wniosek może być składany na początkowym etapie procedury przyjmowania tych aktów planowania przestrzennego, jeszcze przed przygotowaniem projektu tych aktów. Przedmiotem wniosku są bowiem postulaty dotyczące treści tych projektów¹³. Podmiotami mogącymi wnieść wniosek są m.in. podmioty zewnętrzne wobec administracji publicznej (osoby fizyczne, osoby prawne, ułomne osoby prawne), a także podmioty publiczne¹⁴.

Konsultacje społeczne stanowią narzędzie partycypacji społecznej właściwej dla procedury przyjmowania: planu ogólnego gminy¹⁵, miejscowego planu

¹⁰ W myśl art. 13i ust. 3 pkt 1 u.p.z.p. procedura przyjęcia planu ogólnego gminy obejmuje m.in. umożliwienie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) innym podmiotom składania wniosków do projektu planu ogólnego gminy według sposobu, miejsca i terminu określonego w ogłoszeniu o możliwości składania tych wniosków.

¹¹ Zgodnie z art. 17 pkt 1 u.p.z.p. procedura przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmuje m.in. umożliwienie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) innym podmiotom składania wniosku do projektu planu miejscowego według sposobu, miejsca i terminu określonego w ogłoszeniu o możliwości składania tych wniosków.

¹² W świetle art. 41 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. procedura przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego województwa obejmuje m.in. umożliwienie przez marszałka województwa innym podmiotom składania wniosku do projektu tego planu według sposobu, miejsca i terminu określonego w ogłoszeniu o możliwości składania tych wniosków.

¹³ Zdaniem J. Dziedzic-Bukowskiej przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie ustanawiają ograniczeń dotyczących przedmiotu wniosku do projektu planu miejscowego. *Eadem, Komentarz do art. 17, [w:] K. Buczyński et al. (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, LexisNexis 2014, Lex/el., teza 8.* Pogląd ten można odnieść do wniosków do innych projektów aktów planowania przestrzennego.

¹⁴ Szerzej problematykę wniosków do aktów planowania przestrzennego przedstawiają: I. Zachariasz, A. Fogel, *Komentarz do art. 11, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2023, Lex/el., teza 10*; A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 17, [w:] M. Wierzbowski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany, 2021, Lex/el., teza 10*; J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 17...*, teza 8. M. Błażewski, *Partycypacja społeczna w procedurze planowania przestrzennego*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2023, vol. 12, no. 2, s. 80.

¹⁵ Art. 13i ust. 3 pkt 9 u.p.z.p.

zagospodarowania przestrzennego¹⁶, uchwały reklamowej¹⁷ oraz audytu krajobrazowego¹⁸. Konsultacje społeczne są prowadzone na jednym z końcowych etapów procedury przyjmowania tych aktów planowania przestrzennego. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustanawiają otwarty katalog form konsultacji społecznej. Są nimi m.in. zbieranie uwag, spotkania otwarte, panele eksperckie, warsztaty, spotkania plenerowe, spacerdyjne, ankiety lub geoankiety, wywiady, prowadzenie punktu konsultacyjnego lub dyżury projektanta¹⁹. Konsultacje społeczne, które są prowadzone w formie spotkań otwartych, paneli eksperckich, warsztatów, spotkań plenerowych, spacerów studyjnych, powinny być prowadzone za pomocą swoistych standardów organizacyjnych. Standardy te obejmują: umożliwienie interesariuszom wypowiedzenie się, zadawanie pytań i zgłaszanie uwag, a także udział pracownika urzędu obsługującego organ sporządzający akt planowania przestrzennego lub podmiotu upoważnionego do opracowania tego aktu planowania przestrzennego. Standardy organizacyjne mogą obejmować stosowanie środków porozumiewania się na odległość, zapewniających jednoczesną transmisję obrazu i dźwięku, w sposób umożliwiający zadawanie pytań w formie zapisu tekstowego²⁰. Przedmiotem konsultacji społecznych jest przygotowany projekt aktu planowania przestrzennego²¹. Podmiotami mogącymi uczestniczyć w konsultacjach społecznych są interesariusze, stanowiący odrębne podmioty względem wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który prowadzi procedurę przyjęcia aktu planowania przestrzennego. Interesariuszami mogą być w szczególności: osoby fizyczne, osoby prawne, ułomne osoby prawne, jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne, organy władzy publicznej, a także jednostki pomocnicze gminy oraz organy doradcze i konsultacyjne gminy²².

Drugim środkiem współdziałania w procedurze przyjęcia aktu planowania przestrzennego są negocjacje prowadzone pomiędzy wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta), działającym w imieniu gminy, a inwestorem oraz w szczególnych przypadkach także osobą trzecią. Przedmiotem negocjacji jest treść projektu umowy urbanistycznej oraz projektu zintegrowanego planu inwe-

¹⁶ Art. 17 pkt 13 u.p.z.p.

¹⁷ Art. 37b ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.

¹⁸ Art. 38b ust. 2 pkt 5 u.p.z.p.

¹⁹ Art. 8i pkt 1 u.p.z.p.

²⁰ Art. 8i ust. 6 w zw. z art. 8i ust. 1 pkt 2–3 u.p.z.p.

²¹ Przedmiot konsultacji społecznych jest determinowany ich miejscem w chronologii procedury przyjmowania aktu planowania przestrzennego, czyli jednym z ostatnich etapów przygotowania projektu tego aktu (art. 13i ust. 3 pkt 9; art. 17 pkt 13; art. 37b ust. 2 pkt 9; art. 38b ust. 2 pkt 5 u.p.z.p.).

²² Art. 8e ust. 2 u.p.z.p.

stycyjnego, który stanowi szczególną formę planu miejscowego²³. Zaznaczenia wymaga, że choć negocjacje stanowią jedynie etap tej procedury, cała procedura ma koncyliacyjny charakter. Po pierwsze, jest ona wszczynana na wniosek inwestora²⁴. Po drugie, umowa urbanistyczna, stanowiąca pozytywny rezultat tych negocjacji, jest zawierana jako jeden z ostatnich etapów tej procedury²⁵.

6. Wdrożenie efektów współdziałania organów administracji publicznej oraz podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej w procedurze uchwalenia aktów planowania przestrzennego

Pozytywnym skutkiem współdziałania organów administracji publicznej oraz podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej jest wdrożenie jej efektów. Wdrożenie efektów współdziałania w procedurze uchwalania aktów planowania przestrzennego obejmuje sporządzenie projektu aktu planowania przestrzennego. Ze względu na przedmiot współdziałania, który obejmuje prezentację potrzeb indywidualnych i społecznych względem określonej przestrzeni, wdrożenie efektów tego współdziałania oznacza rozpatrzenie tych potrzeb przez organ administracji publicznej prowadzący procedurę uchwalania aktów planowania przestrzennego. Zaznaczenia wymaga, że organ ten posiada swobodę wdrożenia efektów współdziałania, która jest elementem swobody planistycznej. Swoboda wdrożenia tych efektów odnosi się do obu środków współdziałania.

Swoboda wdrażania efektów współdziałania odnosi się m.in. do partycypacji społecznej. Organ prowadzący procedurę uchwalenia aktu planowania

²³ Zgodnie z art. 37ec ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., jeżeli rada gminy wyraziła zgodę na przystąpienie do sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego, wójt (burmistrz albo prezydent miasta) prowadzi z inwestorem negocjacje w zakresie treści projektu umowy urbanistycznej oraz projektu zintegrowanego planu inwestycyjnego. W świetle tego przepisu wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi te negocjacje także z osobą trzecią, jeżeli jest ona właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja uzupełniająca. W myśl art. 37ea ust. 3 u.p.z.p. zintegrowany plan inwestycyjny jest szczególną formą planu miejscowego.

²⁴ W świetle art. 37ea ust. 1 u.p.z.p. na wniosek inwestora złożony za pośrednictwem wójta, burmistrza albo prezydenta miasta rada gminy może uchwalić zintegrowany plan inwestycyjny. W myśl art. 37eb. ust. 1 u.p.z.p. inwestor powinien do tego wniosku dołączyć projekt zintegrowanego planu inwestycyjnego. Zgodnie z art. 37ec ust. 1 u.p.z.p. rada gminy może wyrazić zgodę na przystąpienie do sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego.

²⁵ W świetle art. 37ec ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. wójt (burmistrz, prezydent miasta) zawiera w imieniu gminy umowę urbanistyczną.

przestrzennego może nie uwzględnić propozycji uczestników partycypacji społecznej. Należy zaznaczyć, że ich propozycje, które zostały zawarte we wnioskach dotyczącym przyszłego projektu aktu planowania przestrzennego, jak również w uwagach zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych, nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego²⁶.

Swoboda wdrażania efektów współdziałania dotyczy także negocjacji w procedurze uchwalenia zintegrowanego planu inwestycyjnego. Zaznaczenia wymaga, że możliwość wdrożenia efektów tych negocjacji może mieć miejsce jedynie w przypadku pozytywnego ich zakończenia. Rada gminy może odrzucić zintegrowany plan inwestycyjny pomimo zawarcia porozumienia pomiędzy wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a podmiotem zewnętrznym wobec administracji publicznej (inwestorem lub osobą trzecią)²⁷. Rada gminy posiada zatem swobodę wdrożenia efektów tych negocjacji w postaci przyjęcia zintegrowanego planu inwestycyjnego.

7. Zakończenie

Środki współdziałania pomiędzy organami administracji publicznej a innymi podmiotami uczestniczącymi w procedurze uchwalania aktów planowania przestrzennego obejmują partycypację społeczną oraz negocjacje. Bezpośrednim celem tych środków jest umożliwienie organowi prowadzącemu tę procedurę określenia relacji interesu publicznego i interesów jednostkowych dotyczących przestrzeni. Relacja ta może opierać się na sprzeczności lub spójności tych interesów. Pośrednim ich celem jest rozstrzygnięcie o uwzględnieniu interesów jednostkowych w projekcie aktu planowania przestrzennego. Osiągnięcie celu pośredniego jest zależne od organu, ponieważ prawodawca przypisał mu pewien zakres dyskrecjonalności planistycznej odnoszącej się m.in. do określenia treści aktu planowania przestrzennego.

²⁶ Art. 81 u.p.z.p. Zob. M. Błażewski, *Partycypacja społeczna...*, s. 85.

²⁷ W świetle art. 37ec ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi z inwestorem, a także z osobą trzecią negocjacje w zakresie treści projektu umowy urbanistycznej oraz projektu zintegrowanego planu inwestycyjnego. Zgodnie z wykładnią celowościową art. 37ef ust. 2 u.p.z.p. rada gminy może odrzucić uchwałę w sprawie przyjęcia zintegrowanego planu inwestycyjnego.

Spotkanie jednostki z krajobrazem z perspektywy prawnej

1. Wprowadzenie

Krajobraz jest dobrem powszechnym chronionym w interesie publicznym¹, choć w samym pojęciu krajobrazu można dostrzec pierwiastek jednostkowy. Postrzeganie krajobrazu jako dobra powszechnego znajduje uzasadnienie w treści Europejskiej Konwencji Krajobrazowej (dalej: EKK lub Konwencja)², że jest on „podstawowym komponentem europejskiego dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, przyczyniając się do dobrobytu ludzi i konsolidacji europejskiej tożsamości”. Jednocześnie jednym z podstawowych założeń EKK jest postrzeganie krajobrazu jako „ważnej części jakości życia ludzi zamieszkujących wszędzie: w obszarach miejskich i na wsi, na obszarach zdegradowanych, jak również w obszarach o wysokiej jakości, na obszarach uznawanych jako charakteryzujące się wyjątkowym pięknem, jak i w obszarach pospolitych”. Ratyfikacja EKK była niewątpliwie jednym z ważniejszych kroków w kierunku uporządkowania warstwy pojęciowej i zbudowania modelu ochrony krajobrazu. Na podstawie EKK można wskazać trzy główne filary: 1) ochronę krajobrazu jako działania na rzecz zachowania i utrzymywania ważnych lub charakterystycznych cech krajobrazu; 2) gospodarowanie krajobrazem, ogniskujące się wokół podtrzymania krajobrazu z perspektywy trwałego i zrównoważonego rozwoju oraz 3) planowanie krajobrazu, nakierowane na restytucję krajobrazów (powiększenie, odtworzenie lub utworzenie krajobrazów).

* Prof. dr hab., Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, ORCID: [0000-0002-1397-3595](https://orcid.org/0000-0002-1397-3595).

** Dr hab., prof. Uniwersytetu Opolskiego, ORCID: [0000-0003-0021-6760](https://orcid.org/0000-0003-0021-6760).

¹ Jak zauważa M. Szewczyk, ochrona krajobrazu powinna być traktowana jako leżąca w interesie publicznym, ponieważ z walorów krajobrazowych nie można korzystać z wyłączeniem innych osób, M. Szewczyk, *Glosa do wyroku NSA z dnia 5 października 1999 r.*, II SA/Gd 686/99, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2000, nr 11, poz. 162.

² Europejska Konwencja Krajobrazowa sporządzona we Florencji 20 października 2000 r. pod auspicjami Rady Europy, Dz. U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98.

Postrzeganie krajobrazu w prawie administracyjnym badane było w literaturze wieloaspektowo. Czyniono to m.in. z perspektywy koncepcji dóbr publicznych i teorii interesu publicznego³, prawnej ochrony środowiska, w tym przyrody⁴, planowania przestrzennego, w tym zagadnień reklamowych⁵ oraz z perspektywy krajobrazu kulturowego⁶. Sporo miejsca poświęcano też estetyce krajobrazu⁷. Wskazane wyżej aspekty można wyróżnić w następstwie wielopostaciowości pojęcia krajobrazu w przepisach obowiązującego prawa. I tak w ujęciu przyrodniczym krajobraz jest składnikiem przyrody w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy o ochronie przyrody⁸, jak i – w ujęciu słownikowym tej ustawy (art. 5 pkt 20) – składnikiem pojęcia środowiska przyrodniczego. Krajobraz jest jednym z elementów środowiska w rozumieniu art. 3 pkt 39 ustawy – Prawo ochrony środowiska⁹ i – tak jak środowisko – może być zarówno naturalny, jak i przekształcony w wyniku działalności ludzkiej. Co więcej krajobraz w myśl art. 81 ust. 1 i 4 ustawy p.o.ś. jest jednym z elementów zasobowych środowiska obok m.in. takich elementów jak wody, lasy, grunty rolne i leśne, kopaliny i złoża i – jak każdy inny zasób – może być gospodarczo wykorzystywany. Ponadto krajobraz jest elementem ocenianym w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko na etapie prognozy¹⁰, z kolei w świetle art. 62 u.d.i.ś. w ramach tzw. standardowej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko określa się, analizuje oraz ocenia bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na m.in. krajobraz. Ponadto w kontekście kulturowym należy wskazać art. 3 pkt 14 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który

³ M. Woźniak, *Prawna koncepcja ochrony krajobrazu jako dobra publicznego*, [w:] M. Woźniak, E. Pierzchała (red.), *Dobra publiczne w administracji*, Toruń 2014, s. 198.

⁴ J. Stelmasiak, *Ewolucja prawnej ochrony elementów ochrony środowiska*, „International Journal of Legal Studies” 2019, nr 6(2), s. 211–221.

⁵ Zob. A. Fogel, G. Goleń, A. Staniewska (red.), *Ustawa krajobrazowa*, Warszawa 2016, s. 35 i n.

⁶ M. Woźniak, *The European Landscape Convention with respect to the cultural landscape – a Polish perspective (Europejska Konwencja Krajobrazowa wobec krajobrazu kulturowego – perspektywa polska)*, „Santander Art and Culture Law Review” 2022, nr 1(8), s. 77–94.

⁷ T. Bąkowski, *Ochrona krajobrazu w prawie zagospodarowania przestrzennego*, „Prawo – Administracja – Kościół” 2006, nr 26, s. 35–36. I. Niżnik Dobosz, *Estetyka techniczna i ład przestrzenny jako pojęcia prawa budowlanego oraz prawa planowania i zagospodarowania przestrzeni*, [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 481–503.

⁸ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1478, dalej jako u.o.p.

⁹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 54 z późn. zm., dalej jako p.o.ś.

¹⁰ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. z 2024 r. poz. 1112, dalej jako u.d.i.ś

definiuje krajobraz kulturowy¹¹. Ciężar definicji krajobrazu jako takiego wzięła z kolei na siebie ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹².

Przy tak dużym rozproszeniu prawnym regulacji dotyczącej krajobrazu, którego nie zdołała zniwelować nawet ustawa krajobrazowa¹³, ochrona krajobrazu stanowi wyzwanie dla władzy publicznej na różnych poziomach administrowania krajobrazem.

W niniejszym opracowaniu autorzy nie aspirują do ukazania krajobrazu i jego ochrony w wyżej prezentowanych ujęciach, uznając je za eksplorowane w dużym zakresie w nauce prawa administracyjnego. Dlatego też celem niniejszego opracowania jest ukazanie krajobrazu w ujęciu podmiotowym, z perspektywy jednostki i prawa do krajobrazu z uwzględnieniem wybranych zagadnień szczegółowych: obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym, inwestycji energetyki wiatrowej oraz stacji bazowych telefonii komórkowej.

2. Element podmiotowy w definicji krajobrazu

Przez długi czas zdefiniowanie krajobrazu w naukach prawnych natrafiało na przeszkody. Prawna ochrona krajobrazu poddana była licznym utrudnieniom z powodu zacierania się lub niemożności uchwycenia granicy pomiędzy ochroną krajobrazu a ochroną poszczególnych jego elementów, które składają się na pojęcie krajobrazu (wód, lasów, zadrzewień itd.)¹⁴. Co więcej budowa pojęcia krajobrazu dla potrzeb jego ochrony wymaga przejścia przez największą przeszkodę, tj. niemożność zobiektywizowania i sformułowania kryteriów funkcji wypoczynku czy cech estetycznych¹⁵. Zanim pojęcie krajobrazu zyskało swoją definicję legalną, funkcjonowało w naukach przyrodniczych, biologicznych, geograficznych¹⁶ oraz

¹¹ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1292.

¹² Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. zm., dalej jako u.p.z.p.

¹³ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, Dz. U. z 2015 r. poz. 774.

¹⁴ Zob. J. Boć. K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2004, s. 264 i n.

¹⁵ *Ibidem*, s. 264–265. Autorzy dodają, że owe trudności stojące tak przed prawodawcą, jak i wykonawczym działaniem administracji powodują, że dziś mówimy częściej o ukształtowaniu krajobrazu niż jego ochronie.

¹⁶ Nauki geograficzne i biologiczne traktują krajobraz jako pojęcie przyrodnicze, odnoszące się do podstawowych elementów składowych środowiska przyrodniczo-geograficznego, zob. B. Żarska, *Ochrona krajobrazu*, Warszawa 2003, s. 11.

w architekturze i urbanistyce¹⁷. Prekursorem kierunku w Polsce, który miał w orbicie zainteresowania krajobraz, był Krakowski Instytut Architektury Krajobrazu, kierowany przez wiele lat przez Janusza Bogdanowskiego. Definicja, według której krajobraz to „obszar, postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich”, była efektem prac tego Instytutu.

Z perspektywy celu niniejszego opracowania istotne jest, że już w samej definicji krajobrazu prawodawca dostrzega człowieka i jego otoczenie i to dwukrotnie: raz deklarując, że krajobraz jest to „postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji” (art. 2 pkt 16e u.p.z.p.); drugi raz, że taka przestrzeń „może być ukształtowana przez człowieka i jego działalność” (art. 2 pkt 16e u.p.z.p. *in fine*). Podobnie krajobraz ujmuje EKK jako „obszar, postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich”. Postrzeganie przez ludzi jest zatem dominującym elementem krajobrazu. Człowiek i jego percepcja wizualna znajdowała się u podstaw definiowania krajobrazu na gruncie prawa polskiego i prawa międzynarodowego, co skłania do refleksji nad podmiotowym ujęciem krajobrazu.

3. Prawo do krajobrazu

W nauce prawa wiele miejsca poświęcono koncepcji prawa do czystego środowiska. Po legitymizacji praw politycznych, społecznych i ekonomicznych pojawiło się nowe wyzwanie – urzeczywistnienie prawa do czystego środowiska, które oznacza prawo do życia jednostki w czystym, przyjaznym środowisku. Od kilkudziesięciu lat ujmuje się je w katalogu praw człowieka trzeciej generacji, tak zwanych praw solidarnościowych. Na tym tle można postawić pytanie: czy można obecnie mówić o prawie człowieka do krajobrazu? Ma zasadność teza, że tak jak każdy ma prawo do środowiska, tak każdy ma prawo do krajobrazu w rozumieniu prawa do estetyki otoczenia oraz ochrony przed ograniczeniami widokowymi i wizualnymi. Nie ma jednak możliwości – z uwagi na publiczny charakter wartości, jaką jest krajobraz – indywidualnego dochodzenia prawa do krajobrazu¹⁸. Wobec krajobrazu czło-

¹⁷ Nauki architektoniczne i urbanistyczne ograniczają treść i znaczenie tego pojęcia tylko do cech zewnętrznych, widokowych i wartości estetycznych, T. Szczęsny, *Ochrona przyrody i krajobrazu*, Warszawa 1975, s. 96.

¹⁸ Zob. wyrok SN z dnia 10 lipca 1975 r., I CR 356/75, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1976, nr 12, poz. 232.

wiek ma także pewne obowiązki, wynikające z konstytucyjnego obowiązku dbałości o stan środowiska (art. 86 Konstytucji RP). Obowiązki te rozciągają się także na władze publiczne – organy odpowiedzialne za ochronę krajobrazu, w tym: organy odpowiedzialne za tworzenie dokumentów planistycznych i audytów krajobrazowych, organy odpowiedzialne za tworzenie form ochrony krajobrazowej oraz organy odpowiedzialne za ochronę krajobrazu kulturowego.

Prawo do krajobrazu nie jest także dobrem osobistym, skoro krajobraz jest elementem środowiska, a – zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego – prawo do życia w czystym środowisku nie jest dobrem osobistym. Jak zauważył SN, ochronie rozumianej jako dobro osobiste (art. 23 Kodeksu cywilnego (k.c.) w związku z art. 24 k.c. i art. 448 k.c.) podlegają zdrowie, wolność oraz prywatność¹⁹. Naruszenie standardów jakości powietrza określonych w przepisach prawa może prowadzić do naruszenia tych dóbr osobistych, jednakże środowisko samo w sobie nie ma – zdaniem SN – cech dobra osobistego w rozumieniu art. 23 k.c. Jest to bowiem dobro wspólne dla ludzkości, mające substrat materialny w postaci powietrza, wody, gleby, świata roślin i zwierząt. Tym bardziej krajobraz jako swoista wartość niematerialna nie stanowi dobra osobistego.

Warto też w tym miejscu podjąć próbę odpowiedzi na pytanie, czy krajobraz jest podmiotem prawa. Jak wskazuje A. Habuda, określone zasoby przyrody mogą być podmiotem prawa, lecz w znaczeniu formy prawnej jako państwowa osoba prawna, np. park narodowy²⁰. Podmiotami prawa nie są siedliska przyrodnicze, rośliny, jeziora, kopaliny, rzeki (choć akurat w przypadku rzek pojawiły się ostatnio postulaty nadania im osobowości prawnej w celu zaostreżenia reżimu ochrony), jednak – i tu zgodzić się należy z A. Habudą – nie znajduje to umocowania w obowiązującym porządku prawnym i stanowi raczej przejaw „myślenia życzeniowego”, eksponującego optymizm i troskę o środowisko²¹. Z powyższych powodów podmiotem prawa nie jest także krajobraz (jedynie w ujęciu strukturalnym jako składowa parku narodowego – państwowej osoby prawnej). Nie powoduje to zdaniem Autorów, że podmiot (człowiek, jednostka) jest częścią krajobrazu w rozumieniu prawa krajowego i prawa międzynarodowego, ze względu na subiektywny element postrzegania krajobrazu oraz z racji ukształtowania krajobrazu w wyniku działalności człowieka.

¹⁹ Uchwała SN z dnia 18 maja 2021 r., III CZP 27/20.

²⁰ A. Habuda, *Przyroda i jej elementy. Przedmiot ochrony prawnej czy podmioty prawa?*, „Rada Prawny. Zeszyty Naukowe” 2023, nr 1(34), s. 84.

²¹ *Ibidem*, s. 96.

4. Ochrona prawna jednostki w aspekcie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym

Należy podkreślić, że obszary specjalne, także o charakterze przyrodniczym, charakteryzuje specjalny reżim prawny obowiązujący w ich obrębie²². Są to bowiem zakazy unormowane w u.o.p., które ustawodawca uznał za odpowiednie dla ochrony m.in. ich walorów przyrodniczych, a więc także ochrony krajobrazu. Z kolei odstępstwa od nich są dozwolone tylko w przypadkach określonych przez ustawodawcę, a więc wykluczone jest tu uznanie administracyjne dla organu tworzącego dane obszary specjalne. Oczywiście specyficzna sytuacja dotyczy parku narodowego, który jest tworzony w formie ustawy. Wszystko to oznacza, że występuje szereg konfliktów w ich obrębie – w relacji interes publiczny, który determinuje ich utworzenie, a interesy indywidualne właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości, np. co do braku możliwości prawa zabudowy projektowanej nieruchomości realizowanej następnie jako prawo do zabudowy²³.

W praktyce, co wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych, konflikty w tym zakresie powstają najczęściej w przypadku parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu²⁴, a dotyczą w szczególności zakazów określonych w art. 17 ust. 1 pkt 7 u.o.p., jeśli chodzi o parki krajobrazowe, który podobnie jak art. 24 ust. 1 pkt 8 u.o.p., w odniesieniu do obszarów chronionego krajobrazu wprowadza zakaz budowy nowych obiektów budowlanych w pasie 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych, a nie np. sztucznych rozlewisk. Dotyczy to także zakazu zabudowy w odległości 100 m od zasięgu lustra wody w sztucznych zbiornikach, które są usytuowane na wodach płynących, podczas normalnego poziomu piętrzenia ustalonego w pozwoleniu wodnoprawnym, o którym stanowi art. 389 pkt 1 Prawa wodnego²⁵. Natomiast odstępstwa od tych zakazów do-

²² J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017, s. 685–717 oraz P. Zacharczuk, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 1–26 i 171–302.

²³ E.B. Chojnacka, *Prawo do zabudowy a wymagania ochrony przyrody. Studium administracyjnoprawne*, Lublin 2021, rozprawa doktorska – maszynopis, s. 47–53.

²⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 19 września 2017 r., II OSK 2226/16, Lex nr 2379285 i wyrok NSA z dnia 18 lutego 2016 r., II OSK 1502/14, Lex nr 2114319 oraz wyrok NSA z dnia 26 października 2017 r., II OSK 2375/16, Lex nr 2434991, a także wyrok NSA z dnia 10 października 2017 r., II OSK 2444/16, Lex nr 2409691.

²⁵ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, Dz. U. z 2024 r. poz. 1087 z późn. zm.

tyczą zarówno urządzeń wodnych, jak i obiektów, które służyć mają realizacji racjonalnej gospodarki wodnej, rybackiej lub leśnej.

Z kolei zakaz budowy nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 200 m od linii brzegów klifowych, jak i w pasie technicznym brzegu morskiego może być wprowadzony zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 8 u.o.p. na terenie parku krajobrazowego, a także zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 9 u.o.p. w obrębie obszaru chronionego krajobrazu. Zakazane jest także takie oddziaływanie na krajobraz, które powoduje w świetle art. 17 ust. 1 pkt 5 u.o.p. na terenie parku krajobrazowego lub na terenie obszaru chronionego krajobrazu w świetle art. 24 ust. 1 pkt 5 u.o.p. trwałe zniekształcenie rzeźby terenu spowodowane realizacją prac ziemnych, oprócz oczywiście prac o charakterze przeciwsztormowym, przeciwuścisłowym czy też przeciwpowodziowym, a także z powodu naprawy, jak też remontu urządzeń wodnych. Dodatkowo art. 24 ust. 1a) pkt 1 u.o.p. stanowi, że dla terenów objętych planem miejscowym i usytuowanych w strefach ochrony krajobrazu w granicach krajobrazów priorytetowych ustalonych przez audyt krajobrazowy w świetle art. 38 a) u.p.z.p.²⁶ wprowadzono zakaz lokalizacji nowych obiektów budowlanych oraz zakaz zalesiania. Ponadto, jeżeli są to tereny położone w powyższych strefach ochrony krajobrazu, w obrębie których nie obowiązuje plan miejscowy, to art. 24 ust. 1a) pkt 2 u.o.p. wprowadził nawet zakaz lokalizacji nowych obiektów budowlanych, jak również tych, które odbiegają od lokalnej formy architektonicznej, lub też o wysokości, która przekracza dwie kondygnacje lub 7 m, a także zakaz zalesiania. Trzeba również zaznaczyć, że powyższe strefy ochrony krajobrazu na podstawie art. 23a) ust. 1 u.o.p. ustanawia sejmik województwa w formie aktu prawa miejscowego.

Z kolei ochrona interesu indywidualnego właściciela nieruchomości, np. położonego w parku krajobrazowym lub w obszarze chronionego krajobrazu, jest realizowana w dwóch trybach. Po pierwsze, właściciel takiej nieruchomości może skarżyć do właściwego miejscowo wojewódzkiego sądu administracyjnego tryb utworzenia danego obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym. Po drugie, skarga do powyższego sądu dotyczyć może błędnej wykładni lub nieprawidłowego zastosowania normy materialnego prawa, która wprowadza określony zakaz korzystania z nieruchomości wprowadzony w akcie prawa miejscowego, np. o utworzeniu parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu czy też stref ochrony krajobrazu. Oznacza to, że z tej przyczyny np. wójt (burmistrz czy prezy-

²⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych, Dz. U. z 2019 r. poz. 394.

dent miasta) odmawia wydania decyzji o warunkach zabudowy lub jeżeli obowiązuje plan miejscowy, który obejmuje daną nieruchomość, to pozwolenia na budowę. Ponadto z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika po pierwsze, że sądowa kontrola powinna przede wszystkim uwzględnić zasadę proporcjonalności w świetle art. 31 ust. 1 Konstytucji RP²⁷, która stanowi, że ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw powinny być wprowadzone ustawowo i jeżeli jest to niezbędne w demokratycznym państwie prawnym m.in. dla ochrony środowiska, która obejmuje również ochronę krajobrazu. Jest to stanowisko prawidłowe, które należy w pełni podzielić. Po drugie, tzw. ważenie interesu publicznego, który spowodował utworzenie danego obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym, z interesami indywidualnymi właścicieli nieruchomości w ich obrębie nie może oznaczać automatycznej nadrzędności interesu publicznego, tak jak najczęściej to zachodziło w okresie PRL²⁸. Oczywiście wymaga to również prawidłowego ustalenia stanu faktycznego w danej sprawie administracyjnej, a następnie oceny przez sąd administracyjny, czy w tym stanie faktycznym sprawy właściwy organ odmawiający wydania decyzji o warunkach zabudowy lub pozwolenia na budowę dokonał właściwej subsumpcji normy materialnego prawa administracyjnego, która np. wprowadza zakaz zabudowy na jego nieruchomości z powodu ochrony walorów krajobrazowych, a w szczególności krajobrazów priorytetowych. Trzeba również podkreślić, że w świetle art. 58 § 1 pkt 5a) p.p.s.a.²⁹, jeżeli sąd stwierdzi, że akt prawa miejscowego zaskarżony przez wnoszącego skargę nie naruszył jego interesu prawnego, to odrzuca skargę postanowieniem, a nie oddala skargi w formie wyroku. Dlatego też wnoszona przez właściciela nieruchomości położonej w obrębie parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego na dany akt prawa miejscowego, która nie musi być *de lege lata* poprzedzona wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, powinna podnosić zarzut naruszenia odpowiedniej normy prawa materialnego w świetle ochrony interesu indywidualnego skarżącego³⁰.

²⁷ H. Izdebski, *Zasada proporcjonalności a władza dyskrecyjna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 1, s. 9–24.

²⁸ Wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, OSN i CP 1994, nr 9 poz. 181.

²⁹ Ustawa z dnia 30 lipca 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2023 r. poz. 259 z późn. zm.

³⁰ J. Stelmasiak, *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013, s. 189–194.

5. Ochrona prawna jednostki w aspekcie inwestycji energetyki wiatrowej oraz stacji bazowych telefonii komórkowej

W doborze tych dwóch rodzajowo odmiennych inwestycji w kontekście ochrony praw jednostki decydujący jest łączący je interes publiczny. Inwestycje energetyki wiatrowej stanowią istotny element realizacji przez Polskę zobowiązań międzynarodowych w zakresie ochrony środowiska, w tym ochrony klimatu oraz rosnącego zapotrzebowania na energię odnawialną. Z kolei stacje bazowe telefonii komórkowej są elementem zapewnienia łączności, co przy sukcesywnym rozwoju technologii i bazującej na nich potrzebie wzmocnienia cyfryzacji w przestrzeni prywatnej i publicznej czyni z nich inwestycje niesłychanie potrzebne. We współczesnym świecie powszechny dostęp do szerokopasmowego internetu jest koniecznością (zdalna praca, edukacja on-line, e-porady lekarskie).

Obydwa rodzaje inwestycji poza realizacją interesu publicznego łączy też to, że stanowią one tzw. dominantę krajobrazową (pojęcie to nie zostało zdefiniowane w prawie), zarówno bowiem inwestycje energetyki wiatrowej, jak i stacje bazowe telefonii komórkowej są kontrowersyjne z punktu widzenia ochrony krajobrazu. Łączy je zatem, oprócz niekwestionowanych korzyści społecznych, spory ładunek negatywnych skutków dla środowiska i krajobrazu. Inwestycje energetyki wiatrowej mogą stanowić zagrożenie dla zachowania bioróżnorodności, ochrony krajobrazu czy też ochrony przez hałasem. Z kolei stacje bazowe telefonii komórkowej z uwagi na emisję pól elektromagnetycznych mogą stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzkiego – nie bez powodu inwestor przed uruchomieniem stacji ma obowiązek przeprowadzenia pomiarów pola elektromagnetycznego (PEM). Obawy budzi także wysokość, kształt i kolor stacji bazowych, które wpływają na estetykę otoczenia. Jednym z podstawowych problemów prawnych jest odległość elektrowni wiatrowych i masztów telefonii komórkowej od zabudowy mieszkaniowej. Problem ten jest istotny z perspektywy definicji tego elementu środowiska (krajobraz jako postrzegana przez ludzi przestrzeń). O ile w przypadku inwestycji energetyki wiatrowej prawo przewiduje normy odległościowe, o tyle w przypadku masztów tych norm brak, a resort cyfryzacji nie przewiduje wprowadzenia przepisów odległościowych, ograniczających budowę masztów przekaźnikowych w bezpośrednim sąsiedztwie zabudowy mieszkaniowej.

Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych³¹ w przypadku lokalizowania, budowy lub przebudowy

³¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 317.

elektrowni wiatrowej odległość tej elektrowni od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej jest równa lub większa od dziesięciokrotności całkowitej wysokości elektrowni wiatrowej (zasada 10H), chyba że plan miejscowy określa inną odległość, wyrażoną w metrach, jednak nie mniejszą niż 700 metrów. Podobna reguła ma miejsce w sytuacji odwrotnej: lokalizowania lub budowy budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej na podstawie planu miejscowego lub decyzji o warunkach zabudowy albo decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wówczas odległość tego budynku od elektrowni wiatrowej wynosi nie mniej niż 700 metrów. Sama lokalizacja elektrowni wiatrowej następuje wyłącznie na podstawie planu miejscowego.

Z perspektywy ochrony krajobrazu istotne znaczenie ma art. 4c ust. 1 wyżej wskazanej ustawy, który wprowadza zakaz lokalizowania tych inwestycji na terenach parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych i obszarów Natura 2000, co powinno zostać uwzględnione przez gminę na etapie uchwalania planu miejscowego i wydawania decyzji administracyjnych. Negatywnie należy ocenić, że ustanawianie parków narodowych i rezerwatów przyrody nie wymaga zachowania odpowiedniej odległości od elektrowni wiatrowych (art. 4c ust. 3). Dziwi też, że nie uległa zmianie minimalna odległość inwestycji energetyki wiatrowej od parku narodowego, która wynosi 10H, a od rezerwatów przyrody nie mniej niż 500 metrów. Z kolei odległość elektrowni wiatrowych od parków krajobrazowych i obszarów Natura 2000 ma być wyznaczana indywidualnie. Ustawowe odległości od najwyższych form ochrony przyrody są zatem dość liberalne, co z pewnością nie przyczyni się do ochrony krajobrazu.

Jeśli chodzi o maszty telefonii komórkowej, warto wspomnieć, że od 4 czerwca 2022 r. etap planowania budowy instalacji radiokomunikacyjnych nie wymaga oceny oddziaływania na środowisko, a tym samym decyzji środowiskowej³². Dla ochrony środowiska znaczenie ma bowiem rzeczywista (a nie teoretyczna, planowana) emisja pól elektromagnetycznych (PEM), co potwierdza również uchwała NSA z dnia 7 listopada 2022 r. (III OSP 1/22)³³. Zmiana ta podyktowana była planowaną rozbudową sieci 5G. Pomimo niekwestionowanych korzyści dla zapewnienia łączności ustawodawca pozbawił możliwości oceny oddziaływania wspomnianych instalacji na krajobraz w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Nie ma też – tak jak ma to miejsce w przypadku inwestycji energetyki wiatrowej – obowiązku sytuowania inwestycji radiokomunikacyjnych wyłącznie na obszarach objętych planem miejscowym (tym samym

³² Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 maja 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz. U. z 2022 r. poz. 1071.

³³ Opublikowano: „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, nr 1, s. 131–139.

brak jest również strategicznej oceny oddziaływania masztów na środowisko). Co więcej plan miejscowy nie może wprowadzać zakazu lokalizacji urządzeń telekomunikacyjnych na całym obszarze objętym planem, uniemożliwiającego realizację takiego celu publicznego (art. 46 ust. 1 ustawy z 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych³⁴). Nie oznacza to jednak, że organy gminy w ogóle nie mogą korzystać ze swego władztwa planistycznego w zakresie lokalizowania na ich terenie urządzeń telekomunikacyjnych³⁵.

Co się tyczy ochrony jednostki w przypadku tego rodzaju inwestycji oddziałujących na krajobraz, ochrona ta wpisuje się w szerszy kontekst ochrony interesu indywidualnego w prawie administracyjnym³⁶. Jak stwierdza J. Stelmasiak, dla ochrony interesu indywidualnego istotny jest status podmiotu wobec przestrzeni³⁷ (także wobec krajobrazu). Inny jest zakres ochrony interesu indywidualnego, gdy podmiot jest zainteresowany lokalizacją inwestycji z racji przysługującego mu tytułu prawnego do nieruchomości, inny zaś, kiedy zmuszony jest chronić swój interes w sytuacji, gdy inny podmiot podejmuje – na podstawie prawa i w jego granicach – działania mogące w jakiś sposób naruszyć sferę jego interesu indywidualnego. Ochrona krajobrazu leży w interesie publicznym, ale w interesie publicznym jest także zwiększanie zakresu alternatywnych źródeł energii oraz poprawa łączności. Lokalizacja inwestycji wiatrowych i masztów telefonii komórkowej realizowana przy uwzględnieniu odpowiedniej ochrony krajobrazu (co stanowi dwa konfliktogenne interesy publiczne) zabezpiecza jednocześnie interes indywidualny. Interes indywidualny ma przy tym dualny charakter: jest interesem jednostek domagających się ochrony przed negatywnym oddziaływaniem analizowanych inwestycji (i w tym aspekcie przepisy dotyczące ochrony krajobrazowej chronią interes jednostkowy), ale jest także interesem inwestorów, którzy posiadając tytuł prawny do nieruchomości, przy prawidłowej rekonstrukcji interesu prawnego mają prawo do realizacji swojego interesu jednostkowego.

6. Podsumowanie

Dotychczasowe rozważania pozwalają stwierdzić, że ochrona krajobrazu, która jest realizowana w interesie publicznym, wywołuje szereg konfliktów

³⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 604.

³⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 czerwca 2018 r., II SA/Gd 250/18, Lex nr 2524708.

³⁶ Jak zaznacza Z. Kmiecik, źródło interesu indywidualnego należy poszukiwać w materialnym prawie administracyjnym, zob. *idem*, *Interes strony w postępowaniu administracyjnym*, „Organizacja – Metody – Technika w Administracji Państwowej” 1989, nr 2, s. 22.

³⁷ J. Stelmasiak, *Interes indywidualny...*, s. 77.

w relacji interes publiczny – interesy indywidualne właścicieli nieruchomości, którzy doznają z tej przyczyny ograniczenia prawa własności, np. co do jej planowanej zabudowy.

Dlatego też tego rodzaju konflikty, w których dana jednostka z jednej strony korzysta z wartości przyrodniczych obejmujących ochronę krajobrazu, np. na terenie parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu, a z drugiej strony nie może z tej przyczyny realizować prawa do zabudowy na swojej nieruchomości, wymaga uwzględnienia zarówno konstytucyjnej zasady proporcjonalności w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jak i tzw. ważenia tych interesów. Służyć temu powinien także, jeżeli obowiązuje w obszarze specjalnym o charakterze przyrodniczym, plan miejscowy, biorąc pod uwagę, że prawo do krajobrazu nie jest dobrem osobistym, chociaż jest elementem środowiska, a w szczególności środowiska przyrodniczego.

Ponadto tego rodzaju konflikt może wystąpić pomiędzy interesem indywidualnym (jednostki) a interesem publicznym lokalnym jednostki samorządu terytorialnego, a nawet w relacji interes indywidualny (jednostki) wobec interesu grupowego, realizowanego przez organizację ekologiczną jako organizację społeczną, której statutowym celem jest ochrona środowiska, a więc także ochrona krajobrazu.

Konflikty interesów możliwe są także na styku dwóch odmiennych rodzajowo interesów publicznych. Problem wewnętrznego zróżnicowania interesu publicznego sięga nie tylko do układu kompetencji organów administracji publicznej i relacji między organami realizującymi różne cele publiczne, ale i do kwestii aksjologicznych i ustrojowych.

Usługi publiczne z zakresu oświaty jako obszar spotkań uregulowanych prawem administracyjnym

1. Wprowadzenie

Spotkania pełnią szczególną rolę w życiu Jubilata, również te o charakterze naukowym. Nie dziwi zatem, że uczynił je tematem publikacji należących do Jego bogatego dorobku naukowego¹. Sprawy te mają istotne znaczenie, ponieważ normy prawa administracyjnego determinują zakres, miejsce i charakter spotkania organu administracji publicznej z jednostką. Określają w szczególności podmioty uprawnione do jego zainicjowania i uczestniczenia w nim, a także sprawy, których ono dotyczy. Determinują charakter relacji między podmiotami², wyznaczając ich pozycję prawną i dopuszczalne formy działania³. Formułują także zasady, w oparciu o które przebiega to spotkanie, i wartości⁴, które powinno ono urzeczywistnić. Niekiedy decydują też o czasie trwania spotkania⁵ i o tym, czy jest ono przymusowe, czy dobrowolne. Czy jego skutkiem jest okre-

* Dr, Uniwersytet Wrocławski, ORCID: 0000-0002-2688-2836.

¹ Zob. J. Supernat, *Niepomijalna administracja publiczna jako miejsce spotkania prawa publicznego i prawa prywatnego w dobie transformacji prawa publicznego w Europie*, „Prawo” 2020, t. CCCXXXI, AUWr No. 4001, s. 237–284; *idem*, *Pogranicze prawa administracyjnego na przykładzie spotkania prawa administracyjnego z prawem konstytucyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego. IX Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2019, s. 99–111; *idem*, *Prawo administracyjne jako miejsce spotkania państwa i jednostki – uwagi z perspektywy porównawczej*, [w:] J. Korczak, K. Sobieralski (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, Wrocław 2019, s. 547–555.

² P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013; P. Dobosz, A. Puczek (red.), *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, Warszawa 2023.

³ I. Lipowicz, *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, R. 78, z. 4, s. 41–55.

⁴ J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym. V Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2015.

⁵ J. Zimmermann (red.), *Czas w prawie administracyjnym. I Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2011.

ślona korzyść lub dotkliwość dla jednostki. Tak rozumiane spotkania następują wielokrotnie w ciągu naszego życia.

Przedmiotem tego opracowania są spotkania, które odbywają się w związku ze świadczeniem usług publicznych z zakresu oświaty. W obszarze analiz mieszczą się te, które następują w publicznych jednostkach systemu oświaty, oraz te, które są inspirowane aktywnością w nich podejmowaną. Odgrywają one szczególną rolę dla dziecka (ucznia), dla którego są powszechne⁶, regularne i następują na wyjątkowym etapie jego rozwoju. Przyczyniają się do ukształtowania dojrzałej jednostki i determinują jej późniejszą aktywność.

Celem rozważań będzie określenie powodów i skutków tych spotkań, nie tylko tych znormatywizowanych, ale także realnych i pożądaných. Chodzi więc o cele jednostki systemu oświaty i o kierunki jej rozwoju, co łączy się z rozkładem zadań i kompetencji w administracji publicznej. Konfrontacja tych ustaleń z tematem przewodnim niniejszej monografii skłania do rozstrzygnięcia również tego, kto powinien decydować o tym, jak będą ukształtowane te – codzienne, regularne i ważne dla osób w nich uczestniczących – spotkania. Czy powinni to być jego uczestnicy, działający we współpracy z organami podmiotu, w którym ono następuje, i mający rozeznanie co do specyficznych uwarunkowań lokalnych, czy może tego typu sprawy należy rozstrzygnąć na stopniu centralnym, gwarantując standaryzację i przewidywalność działań podejmowanych na terenie całego państwa.

W niniejszej pracy zostanie zastosowana metoda dogmatyczno-prawna, która polega na analizie i wykładni tekstów aktów prawnych. Zostaną w niej uwzględnione również poglądy przedstawicieli nauki prawa.

2. Charakter prawny spotkań w obszarze usług publicznych z zakresu oświaty

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁷ reguluje powszechne prawo do nauki, obowiązek nauki oraz obowiązek szkolny⁸. Za-

⁶ Dla osób objętych obowiązkiem szkolnym i obowiązkiem nauki.

⁷ Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. Zob. art. 70 ust. 1 i 2.

⁸ Zob. D. Kurzyna-Chmiel, *Rozdział 2. Obowiązki oświatowe jednostki*, [w:] eadem, *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013, Lex/el.; M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2015, Lex/el., rozdział 2; M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *Egzekucja obowiązków szkolnego i nauki. Zagadnienia prawne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011; J. Behr, *Prawo do nauki w podmiotach leczniczych. Analiza na przykładzie publicznej szkoły podstawowej specjalnej*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2016, vol. 5, no. 2, s. 165–178; M. Bartoszewicz, *Komentarz do art. 70*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, wyd. 1, s. 139–143.

strzeżę przy tym, że sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa. *De lege lata* jest to ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe⁹. Stanowi ona, że obowiązkiem nauki i obowiązkiem szkolnym są objęte osoby w określonym wieku¹⁰. Nie kreuje ona jednak sztywnych ram, dopuszczając wprowadzanie określonych modyfikacji, w tym związanych z niepełnosprawnością¹¹ ucznia.

Spełnianie obowiązku szkolnego następuje zasadniczo w formie zinstytucjonalizowanej¹², najczęściej przez uczęszczanie do szkoły podstawowej publicznej albo niepublicznej¹³. Obowiązek nauki po ukończeniu szkoły podstawowej spełnia się przede wszystkim przez uczęszczanie do publicznej lub niepublicznej szkoły ponadpodstawowej lub przez realizowanie, zgodnie z odrębnymi przepisami, przygotowania zawodowego u pracodawcy¹⁴. Spotkania w szkole są więc zasadniczo¹⁵ przymusowe dla określonych prawem osób, a prawidłowa realizacja wskazanych wyżej obowiązków podlega egzekucji administracyjnej¹⁶.

3. Szkoła jako miejsce spotkań

Podmiotami, do których zadań własnych¹⁷ należy zakładanie i prowadzenie jednostek systemu oświaty – w których są realizowane wymienione wyżej obowiązki – są gmina i powiat. Gmina zakłada i prowadzi szkoły podstawowe, w tym integracyjne oraz z oddziałami integracyjnymi, a powiat zakłada i prowadzi szkoły podstawowe specjalne i szkoły ponadpodstawowe, w tym integracyjne oraz z oddziałami integracyjnymi lub specjalnymi¹⁸.

⁹ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 737, dalej jako u.p.o.

¹⁰ Art. 35 ust. 2 u.p.o.

¹¹ Zob. D. Kurzyna-Chmiel, *Niepełnosprawność jako źródło specyfiki regulacji oświatowej*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 5, s. 32–42; J. Behr, *Równość w obszarze gminnych usług oświatowych?*, [w:] J. Korczak, P. Lisowski (red.), *Równość w prawie administracyjnym. VIII Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2018, s. 175–189.

¹² Zob. art. 36 ust. 8–12 u.p.o.

¹³ Art. 36 ust. 8 i 10 u.p.o.

¹⁴ Art. 36 ust. 8–12 u.p.o.

¹⁵ Prawo reguluje wyjątki od zasady spełniania wskazanych obowiązków przez uczęszczanie do określonych jednostek systemu oświaty – zob. np. art. 37 u.p.o.

¹⁶ Zob. M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *op. cit.*

¹⁷ Wyjątkiem są szkoły podstawowe specjalne oraz szkoły artystyczne, szkoły przy zakładach karnych, szkoły w okręgowych ośrodkach wychowawczych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich (art. 8 ust. 15 u.p.o.).

¹⁸ Art. 8 ust. 16 i art. 18 ust. 1 pkt 2 u.p.o.

Szkoły są zorganizowane w sposób typowy dla podmiotów świadczących usługi niematerialne – są zakładami administracyjnymi, w których świadczy się usługi ich użytkownikom. Charakterystyczna jest zatem jedność osób, rzeczy i praw oraz specyficzny typ relacji nawiązywanych w ich ramach.

Zakłady nie są usługodawcami, którzy funkcjonują z uwzględnieniem mechanizmów rynkowych, lecz są istotnym gwarantem realizacji praw i obowiązków jednostki, w tym publicznych praw podmiotowych. Nie działają one w celu osiągnięcia zysku, ale dla realizacji zadań publicznych polegających na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Świadczą przede wszystkim usługi publiczne z zakresu oświaty, dążąc do osiągnięcia określonych w ustawie celów systemu oświaty¹⁹.

Tak pojmowane szkoły są miejscem spotkań²⁰, które powinny być łatwo dostępne dla uczniów. Ustawa reguluje sposób zorganizowania sieci publicznych szkół podstawowych. Określa maksymalną odległość z domu dziecka do szkoły, a gdy zostanie ona przekroczona, zobowiązuje gminę do zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu albo zwrotu kosztów przejazdu dziecka i opiekuna środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice²¹.

Ponadto ustawa wprowadza zasadę pierwszeństwa w dostępie do szkół podstawowych dla dzieci i młodzieży zamieszkałych w ich obwodzie²², aby każdy uczeń mógł spełnić nałożone na niego obowiązki najbliższej swojego miejsca zamieszkania²³.

Większą elastyczność regulacji ustawodawca przyjmuje natomiast w ustalaniu planu sieci publicznych szkół ponadpodstawowych i szkół specjalnych²⁴. Wynika to z ich wyspecjalizowanego charakteru oraz uczęszczania do nich mniejszej liczby uczniów. W jednostkach tych uczniowie realizują program uwzględniający m.in. ich indywidualne zainteresowania i predyspozycje. Odległość z domu ucznia do szkoły nie jest zatem decydującym kryterium wyboru.

Usługi publiczne z zakresu oświaty są świadczone na obowiązkowych zajęciach lekcyjnych oraz zajęciach dodatkowych, które są spotkaniami uczniów i nauczycieli, na których wymieniają oni poglądy i dzielą się doświadczeniami.

¹⁹ Zob. art. 1 u.p.o.

²⁰ Co do zasady. Wyjątki np. w art. 125a u.p.o. i rozporządzeniu Ministra Edukacji i Nauki z dnia 2 września 2022 r. w sprawie organizowania i prowadzenia zajęć z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość (Dz. U. poz. 1903) oraz rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 sierpnia 2011 r. w sprawie dopuszczalnych form realizacji obowiązkowych zajęć wychowania fizycznego (Dz. U. Nr 175, poz. 1042).

²¹ Art. 32 u.p.o.

²² Zob. też art. 133 ust. 2 u.p.o.

²³ Zob. wyjątki art. 88 ust. 3 u.p.o.

²⁴ Art. 39 ust. 7 u.p.o.

Uczniowie nabywają na nich wiedzę i doskonałą umiejętności oraz przekazywane są im określone wartości. Poza zakładem administracyjnym jest ustalana maksymalna liczba osób uczestniczących w tych edukacyjnych „spotkaniach”²⁵, ich ramowy tygodniowy wymiar, czas ich trwania i częstotliwość²⁶ oraz przedmiot spotkania, z zastrzeżeniem możliwości wprowadzenia niewielkich modyfikacji w poszczególnych zakładach²⁷. W ten sam sposób ustala się cele kształcenia, podstawy programowe i umiejętności, które uczeń powinien nabyć w rezultacie tych spotkań. Poza zakładem są również formułowane wymagania dotyczące zakresu nauczania. W oddaleniu od zakładu ustala się zatem treści, które są podstawą analiz prowadzonych w jego ramach²⁸. Ukształtowanym w taki sposób spotkaniom zarzuca się anachroniczność. Formułowane są również pytania dotyczące ich realnych oraz pożądanych funkcji i celów²⁹.

4. Ustalanie istotnych elementów spotkania

Decydowanie o istotnych elementach tego edukacyjnego „spotkania”, które następuje w oddaleniu od osób w nim uczestniczących – uczniów i nauczycieli – nie jest optymalnym rozwiązaniem. Utrudnia szybkie reagowanie na bieżące potrzeby oraz stanowi barierę w dostosowywaniu zakresu, form i przekazywanych treści do specyfiki danej grupy usługobiorców, zniechęcając do przyjmowania spersonalizowanego podejścia w nauczaniu³⁰. Ponadto może przyczynić się do ograniczenia samodzielności organu prowadzącego jednostkę systemu oświaty w decydowaniu o istotnych sprawach dotyczących tej jednostki.

²⁵ Zob. np. § 5–7 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2736, dalej jako r.o.p.s.).

²⁶ Zob. np. § 10 ust. 1 r.o.p.s.; rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie organizacji roku szkolnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1211).

²⁷ Zob. np. § 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 kwietnia 2019 r. w sprawie ramowych planów nauczania dla publicznych szkół (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 80).

²⁸ Zob. rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. poz. 977 z późn. zm.) i rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 czerwca 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. poz. 895).

²⁹ Są one nastawione „na kształcenie umiejętności życiowych ucznia, na wdrażanie go do samoedukacji przez całe życie, motywowanie ucznia do podejmowania wysiłków nad rozwojem?” (M. Furman, *Zaufanie do edukacji – społeczne oczekiwania a stan pedagogiki*, [w:] M. Czerepaniak-Walczak, E. Perzycka, *Zaufanie w szkole w społeczeństwie sieciowym*, Szczecin 2013, s. 63).

³⁰ Zob. J. Skibska, *Edukacja spersonalizowana i jej wymiary w ocenie nauczycieli edukacji wczesnoszkolnej*, „Niepełnosprawność – Dyskursy Pedagogiki Specjalnej” 2019, nr 33, s. 130–144.

Zdaniem J. Herczyńskiego obserwujemy w Polsce dewolucję w kategoriach klasyfikacji poziomów decentralizacji oświaty. Nadal istnieją ograniczenia powodujące napięcia w systemie i realnie osłabiające strategiczną rolę jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) jako organów prowadzących³¹. Zdanie to podziela C. Trutkowski, wskazując najważniejsze z ograniczeń: ministerialny nadzór nad podstawami programowymi i programami nauczania, centralnie ustalaną wysokość minimalnego i średniego wynagrodzenia nauczycieli oraz warunków ich zatrudnienia i pracy, co w połączeniu z zasadami wynagradzania uniemożliwia j.s.t. prowadzenie efektywnej polityki zatrudnienia³². Podobnie twierdzi E. Gozdowska, która dostrzega potrzebę dokończenia procesu decentralizacji oświaty w Polsce. Zwraca przy tym uwagę na inne obszary wymagające zmian, w tym finansowanie jednostek systemu oświaty³³. Podkreśla też konieczność przyjęcia i konsekwentnego realizowania długofalowej koncepcji rozwoju systemu oświaty, która łączy perspektywę centralną i lokalną³⁴. Potrzebę nowego podejścia do złożonych publicznych polityk oświatowych dostrzega również R. Raszewska-Skałicka, konfrontująca samorządowy model oświaty z wyzwaniami i oczekiwaniami społecznymi³⁵.

Mimo licznych postulatów badaczy prawa ustawodawca nie podejmuje działań mających na celu pełne zdecentralizowanie oświaty, a więc i odstąpienie od władczego i jednostronnego decydowania o formie, treściach i zasadach spotkań w obszarze usług publicznych z zakresu oświaty. Spotkania te mają dla niego szczególne znaczenie, bowiem w ich ramach następuje formowanie jednostki. *De lege lata* tylko nieznaczna liczba z ustawowych celów systemu oświaty dotyczy wprost nauczania³⁶. Wiele z nich ma natomiast związek z kształtowaniem postawy ucznia w wybranych obszarach. Kształtowanie jednostek w sposób powszechny i względnie jednolity, gdy są one szczególnie podatne na modelowanie, ma pośredni wpływ na późniejsze zarządzanie nimi w kontekście społecznym. Przekazywanie im zatwierdzonych uprzednio tre-

³¹ J. Herczyński, *Modele decentralizacji oświaty*, [w:] M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, Warszawa 2012, s. 46.

³² C. Trutkowski, *Kształtowanie polityki oświatowej samorządów lokalnych*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2, s. 46.

³³ Zob. M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*, Warszawa 2009; J. Herczyński, *Sektorowa analiza barier i szans rozwojowych: oświata gminna*, [w:] C. Trutkowski (red. meryt.), *Realizacja usług publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego – ograniczenia, możliwości i rekomendacje*, Warszawa 2016, s. 179–190.

³⁴ E. Gozdowska, *O potrzebie dokończenia decentralizacji oświaty w Polsce*, „Społeczeństwo, Edukacja, Język” 2023, t. 18, s. 136–149.

³⁵ R. Raszewska-Skałicka, *Decentralizacja zadań oświatowych w kontekście wyzwań i oczekiwań społecznych*, [w:] M. Giełda, R. Raszewska-Skałicka (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015, s. 158–164.

³⁶ Zob. art. 1 u.p.o.

ści³⁷ ułatwia wykształcenie systemowego podejścia do określonych spraw i wdrożenia ustalonego sposobu postępowania. Przyswojenie treści przez ucznia i spełnienie wymagań weryfikuje się jednolicie na terenie państwa (publiczne egzaminy).

5. Wybrane kierunki rozwoju szkoły jako miejsca spotkań

Warto zwrócić uwagę również na inne pożądane cele spotkań, niewyrażone wprost w ustawie – Prawo oświatowe. Jak słusznie dostrzega R. Raszevska-Skałecka, szkoła jest ważna w dwóch kontekstach. Jest podstawowym ogniwem systemu oświatowego i trwałym elementem lokalnego środowiska społecznego³⁸.

Zadaniem tak pojmowanej szkoły nie powinno być więc wyłącznie świadczenie usług publicznych użytkownikom zakładu (destynatariuszom). Powinna ona być również ważnym miejscem dobrowolnych spotkań, w których uczestniczą członkowie wspólnoty samorządowej. Powinna być bezpieczną przestrzenią nawiązywania relacji, miejscem nauki tolerancji i otwartości na odmienność innych osób. W mojej ocenie należy odejść od paradygmatu szkoły przeznaczonej wyłącznie dla uczniów na określonych etapach kształcenia i nauczania na rzecz szkoły pełniącej funkcję integratora społeczności lokalnej, wzmacniającego przynależność do grupy i solidarność międzypokoleniową.

Szkoła powinna być postrzegana również jako centrum rozwoju wspólnoty³⁹. Po pierwsze tej, która kształtuje się w jej ramach, przez dążenie „do wyrażania w procesie decyzyjnym nie tylko woli organów zakładu i organu prowadzącego, lecz także woli użytkowników”⁴⁰, aby czuli się współodpowiedzialnymi za formę i przebieg tych spotkań⁴¹. Wspólnoty, w której stosuje się personalistyczne podejście do ucznia zorientowane na rozwijanie jego mocnych stron. Po drugie tej, która wykracza poza obręb szkoły i utrwała w uczniach przeświadczenie, że społecznie użyteczny jest każdy człowiek, niezależnie od jego indywidualnych predyspozycji i możliwości. Wpłynie to na rozwój kapitału społecznego⁴².

³⁷ Art. 22an ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 750).

³⁸ R. Raszevska-Skałecka, *Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019, s. 163–197.

³⁹ Zob. G. Mazurkiewicz (red.), *Ucząca się szkoła. Od rozwoju jednostek do rozwoju wspólnoty*, Kraków 2015.

⁴⁰ D. Kurzyńska-Chmiel, *Szkoły jako zakłady publiczne*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 3, s. 31.

⁴¹ Zakres spraw, na który powinni mieć wpływ użytkownicy zakładu, powinien być dostosowany do stopnia ich rozwoju.

⁴² A. Pacewicz, *Rola szkoły w budowaniu kapitału społecznego*, Warszawa 2015; M. Tracz, *Rola edukacji w budowaniu kapitału społecznego w Polsce*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego” 2013, nr 23, s. 134–144.

6. Podsumowanie

Usługi publiczne z zakresu oświaty są ważnym obszarem spotkań uregulowanych w prawie administracyjnym. Ich świadczenie następuje przede wszystkim w jednostkach systemu oświaty, które są zakładane i prowadzone przez wymienione w ustawie – Prawo oświatowe jednostki samorządu terytorialnego. Świadczenie usług edukacyjnych następuje na spotkaniach, które są obligatoryjne dla określonych prawem osób. Umożliwiają one realizację konstytucyjnych praw i obowiązków.

Ustalenie istotnych elementów spotkania następuje poza zakładem administracyjnym, w którym się ono odbywa. Sprzyja to ustandaryzowaniu m.in. form i treści będących ich przedmiotem, jednak utrudnia dostosowanie do specyficznych warunków otoczenia oraz bieżących potrzeb usługobiorców. Ogranicza także poczucie wpływu uczestników na spotkanie.

Spotkania w szkole nie powinny być zorientowane wyłącznie na usługobiorców usług publicznych z zakresu oświaty. Rola szkoły powinna być zredefiniowana. Podmiot ten należy postrzegać jako centrum rozwoju wspólnoty w dwóch wymiarach. Po pierwsze, wspólnoty zakładowej, która rozwija się w kierunku autonomiczności, aby kluczowy wpływ miały na nią organy zakładu i jego użytkownicy oraz organ prowadzący. Po drugie, wspólnoty wykraczającej poza obręb szkoły i jednoczącej członków wspólnoty samorządowej, przyczyniając się do rozwoju kapitału społecznego.

Administracja świadcząca jako miejsce spotkań jednostki z władzą publiczną

1. Wstęp

Zagadnienie administracji świadczącej, przyjęte za przedmiot niniejszej publikacji, pozostaje niezwykle istotne w nauce prawa administracyjnego. Można bowiem stwierdzić, że administracja świadcząca, będąc istotną częścią administracji publicznej, jest dziś obecna niemal w każdej sferze życia człowieka¹. Wynika to z jej charakteru i istoty, gdyż w klasycznej nauce prawa administracyjnego jest ona rozumiana przez pryzmat koncepcji *Daseinvorsorge* sformułowanej w ubiegłym wieku przez niemieckiego uczonego Ernsta Forsthoffa². Współcześnie przyjmuje się, że administracja publiczna to przede wszystkim administracja świadcząca na rzecz obywateli³, a jej uwarunkowania doktrynalne wynikają ze zmieniającej się na przestrzeni lat roli administracji publicznej oraz zakresu działań podejmowanych przez nią na rzecz jednostki⁴. Postrzegana w nauce prawa jako organizator życia społecznego poprzez fakt zaspokajania potrzeb ludzkich dobrami materialnymi i niematerialnymi, jest w rzeczywistości jedną z bardziej dynamicznych funkcji administracji publicznej⁵. Jest to przede wszystkim administracja niewładcza, nie można jednak pominąć, że zdecydowana większość świadczeń wchodzących w jej zakres przyznawana jest w drodze decyzji administracyjnej, co prowadzi do powstania stosunku administracyjnoprawnego pomiędzy podmiotem ubiegającym się o świadczenie a organem administracji publicznej.

* Dr hab., prof. Uniwersytetu Wrocławskiego, ORCID: [0000-0002-2358-7188](https://orcid.org/0000-0002-2358-7188)

** Dr, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, ORCID: [0000-0001-5402-4137](https://orcid.org/0000-0001-5402-4137).

¹ T. Kuta, *Sytuacja człowieka we współczesnej administracji*, Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. II, AUWr No. 167, s. 107.

² I. Lipowicz, *Pojęcie administracji świadczącej w doktrynie zachodnoniemieckiej*, [w:] K. Podgórski (red.), *Regulacja prawna administracji świadczącej*, Katowice 1985, s. 135 i n.

³ J. Korczak, *Funkcja usługodawcza administracji publicznej w świetle konstytucyjnych zasad ustrojowych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 4(74), s. 109.

⁴ *Ibidem*, s. 112.

⁵ P. Chmielnicki, *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Studium ustrojowo-prawne*, Warszawa 2002, s. 36.

Administracja świadcząca koncentruje się na udzielaniu świadczeń, w jej ramach istnieje możliwość powierzenia realizacji zadań podmiotom niepublicznym, powinna też charakteryzować się ciągłością i trwałością. Różnorodność jej zadań, ale także ich zmienność na przestrzeni lat sprawiają, że trudno jest określić precyzyjny katalog sfer, w których podejmuje ona swoją istotną działalność na rzecz człowieka i w celu realizacji jego potrzeb⁶. Administracja świadcząca zapewnia wsparcie jednostce, gdy nie jest ona w stanie samodzielnie przezwyciężyć swoich problemów lub trudnych sytuacji życiowych, w których przyszło jej żyć (przykładem jest bezdomność, która niewątpliwie jest dramatyczną sytuacją dla osoby, która się w niej znalazła, i często jawi się jej jako sytuacja bez wyjścia)⁷. Należy jednak podkreślić, że jednostka i administracja świadcząca spotykają się również na innych płaszczyznach niż te związane ze świadczeniem pomocy i wsparcia, głównie o charakterze socjalnym (np. realizuje zadania z zakresu zaopatrzenia w wodę, odbioru odpadów komunalnych czy lokalnego transportu zbiorowego)⁸.

Powyższe sprawia, że administracja świadcząca jest nieunikniona, wręcz „niepomijalna” w swoim działaniu, w tym sensie, że jest wszechobecna w życiu ludzi, podobnie jak prawo administracyjne, które normuje jej zadania, formy prawne (władcze i niewładcze) oraz sposoby ich wykonywania (samodzielnie lub we współpracy z podmiotami niepublicznymi)⁹. Stanowi tym samym swoiste „miejsce spotkań” jednostki z władzą publiczną. Spotkania te odbywają się w wielu płaszczyznach jej działalności i determinowane są splotem różnorodnych okoliczności życiowych, które powodują, że często to jednostka inicjuje aktywność administracji publicznej, np. składając wniosek o przyznanie określonego świadczenia z pomocy społecznej. Jednakże administracja świadcząca działa również z urzędu, przy czym nie należy zapominać, że podejmowane przez nią działania w tym zakresie mogą wiązać się również z pewnymi negatywnymi konsekwencjami prawnymi dla jednostki, jak np. w przypadku egzekucji świadczeń pieniężnych z zakresu pomocy społecznej. Tym samym postępowanie egzekucyjne wkracza w sferę spotkań jednostki z administracją świadcząca, co skutkuje zwiększoną potrzebą ochrony jej praw w toku tego postępowania¹⁰.

⁶ D. Kurzyńska-Chmiel, *Świadczenia oświatowe samorządowej administracji świadczącej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 45, s. 150.

⁷ D. Cendrowicz, *Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie pomocy osobom bezdomnym z perspektywy zasady pomocniczości*, Warszawa 2020, s. 10.

⁸ K. Horubski, *Pojęcie zadań użyteczności publicznej w ustawie o gospodarce komunalnej – granice znaczeniowe*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2014, t. XCVIII, AUWr No. 3555, s. 35–44.

⁹ E. Knosala, *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego*, [w:] K. Podgórski (red.), *op. cit.*, s. 15 i n.

¹⁰ Zob. K. Sobolewski, *Problemy ochrony praw jednostki w stosunkach z administracją świadcząca*, „Studia Prawa Publicznego” 2019, nr 12, s. 33–47.

Na gruncie koncepcji stosunku administracyjnoprawnego¹¹ nie można jednak uznać, że pozycja prawna jednostki – administrowanego – jest równorzędna z pozycją prawną organu administracji świadczącej, nawet gdy ten posługuje się niewładczymi prawnymi formami działania. Niewładcze formy działania przeplatają się w ramach administracji świadczącej z formami władczymi, co często nie sprzyja koncepcji „miejsca spotkań” jednostki z organem administracji publicznej. Normy prawne regulujące zadania administracji świadczącej oraz sposoby ich realizacji są podstawą powstawania różnych stosunków administracyjnoprawnych (m.in. materialnoprawnych, proceduralnych, egzekucyjnych, zakładowych, zależności służbowych)¹². Z drugiej strony różnorodność prawnych form działania wykorzystywanych przez administrację świadczącą przy realizacji zadań należących do jej zakresu działania czyni zasadnym udzielenie odpowiedzi na pytanie o charakter prawny stosunków prawnych w administracji świadczącej i sposoby kształtowania przez nią sytuacji prawnej jednostki.

2. Wybrane miejsca spotkań jednostki z administracją świadczącą w prawie administracyjnym

Zaspokajanie potrzeb społeczeństwa przez administrację świadczącą może dotyczyć różnych sfer życia człowieka: oświaty, szkolnictwa wyższego, kultury, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, transportu publicznego czy ochrony zabytków. Z uwagi na ramy niniejszego opracowania za przedmiot analizy przyjęto sferę świadczeń socjalnych, ze szczególnym uwzględnieniem tych aktów normatywnych, które służą realizacji zasad sprawiedliwości społecznej i solidarności społecznej, tj. ustawy o świadczeniach rodzinnych¹³, o pomocy społecznej¹⁴ oraz o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci¹⁵.

¹¹ Zob. R. Hauser, *Stosunek administracyjnoprawny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 199 i n.

¹² J. Boć, *Stosunki administracyjnoprawne i sytuacje administracyjnoprawne*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 359 i n.

¹³ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 323 z późn. zm.), dalej jako u.ś.r.

¹⁴ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 z późn. zm.), dalej jako u.p.s.

¹⁵ Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1576), dalej jako u.p.p.w.d.

2.1. Świadczenia rodzinne

Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.ś.r., ustawa o świadczeniach rodzinnych określa warunki nabywania prawa do świadczeń rodzinnych oraz zasady ustalania, przyznawania i wypłacania tych świadczeń. Do świadczeń rodzinnych ustawodawca zaliczył zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego, świadczenia opiekuńcze (zasiłek pielęgnacyjny oraz świadczenie pielęgnacyjne), zapomogę i świadczenia wypłacane przez gminy, odpowiednio na podstawie art. 22a i 22b u.ś.r., jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka oraz świadczenie rodzicielskie.

Świadczenia rodzinne są przyznawane przez organy na podstawie decyzji związanej, nie zaś uznaniowej. Nie ma więc miejsca przy wydawaniu decyzji na branie pod uwagę zasad współżycia społecznego czy słuszności nawet w sytuacji, gdy wnioskodawca i jego rodzina znajdują się w bardzo ciężkich okolicznościach życiowych (finansowych, społecznych czy też zdrowotnych)¹⁶. Takie ujęcie problematyki świadczeń rodzinnych mogłoby prowadzić do wniosków, że nie ma tutaj przestrzeni na dialog z administracją publiczną, na „spotkanie” z nią, co jednak nie jest prawdą. Co ciekawe, poszukiwane pole badawcze ujawnia się nie przy przyznawaniu świadczeń, ale przy obowiązku ich zwrotu.

Osoba, która pobrała nienależnie świadczenia rodzinne, jest obowiązana do ich zwrotu (art. 30 ust. 1 u.ś.r.). Jeżeli jednak zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny, organ właściwy, który wydał decyzję w sprawie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, może umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych łącznie z odsetkami w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty. Uprawnienia organu ściśle są więc skorelowane z ujawnieniem się przesłanki „szczególnie uzasadnionych okoliczności”, zaś jego działanie jest podejmowane w ramach uznania administracyjnego. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że nie chodzi wyłącznie o wyjątkową sytuację rodziny, ale o taką „praktycznie nie do przewyciężenia”, zaś organ musi oceniać przyznanie ulgi jako zasadne w świetle zasad słuszności i zasad przyznawania tych ulg¹⁷. Z całą pewnością organ w toku postępowania w sprawie ulgi musi wykazać się większą aktywnością niż w postępowaniu w sprawie przyznania świadczeń. Od przyznania (lub odmowy przyznania) ulgi w zwrocie nienależnie pobranego świadczenia zależy

¹⁶ K. Rokicka-Murszewska, [w:] P. Rączka (red.), *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Lex 2023, komentarz do art. 1, pkt 1.

¹⁷ Zob. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 15 lutego 2023 r.: IV SA/Wr 251/22, Legalis nr 2891220, IV SA/Wr 250/22, Legalis nr 2891219, IV SA/Wr 249/22, Legalis nr 2891218; wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 lipca 2022 r., II SA/Lu 90/22, Lex nr 3390779.

często dalsza egzystencja członków rodziny czy zaspokajanie podstawowych potrzeb bytowych. Z drugiej strony jednak niezasadne byłoby przyznawanie ulg takim osobom, których sytuacja majątkowa jest trudna, ale posiadają obiektywną zdolność do pracy i do uzyskiwania dochodu pozwalającego na zapewnienie odpowiedniego poziomu życia¹⁸.

Drugim obszarem kształtowania stosunków na linii jednostka–administracja świadcząca jest art. 22b u.s.r., umożliwiający radzie gminy wprowadzenie samorządowego instrumentu mającego na celu realizację polityki pomocy rodzinom: bonów wychowawczych czy żłobkowych. Ustawodawca wychodzi z założenia, że to gmina jako jednostka najlepiej znająca potrzeby lokalnej społeczności może tworzyć dodatkowe świadczenia rodzinne, które będą zaspokajać te potrzeby¹⁹. Ta swoboda dotyczy nie tylko tego, czy dana gmina skorzysta z możliwości przewidzianych w art. 22b u.s.r., ale również jak określi „szczegółowe zasady” przyznawania świadczeń²⁰. Zasady bowiem nie mogą być dyskryminujące, ograniczające lub przymuszające do określonych zachowań (np. przyznawanie bonu rodzicom będącym w związkach małżeńskich²¹ lub pracującym²²). Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i socjalnej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

2.2. Świadczenia z zakresu ustawy o pomocy społecznej

Zdecydowanie więcej działań niewładczych organy administracji podejmują na gruncie ustawy o pomocy społecznej. Choć oczywiście świadczenia z zakresu pomocy społecznej dzieli się na obligatoryjne i fakultatywne, to większość z nich przyznawana jest na podstawie uznania administracyjnego w drodze aktu administracyjnego swobodnego²³. Przestrzeń do ukształtowania stosunku administracyjnoprawnego między jednostką a organem administracji tworzy także kontrakt socjalny czy indywidualny program wychodzenia z bezdomności.

¹⁸ Por. K. Rokicka-Murszewska, *Ulgę w zwrocie nienależnie pobranego zasiłku rodzinnego w kontekście ochrony dobra dziecka*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2024, t. LXV, nr 3, s. 54 wraz z przywołanym tam orzecznictwem.

¹⁹ T. Kuczyński, [w:] P. Rączka (red.), *op. cit.*, komentarz do art. 22b, pkt 3.

²⁰ P. Lisowski, M. Mączyński, [w:] K. Małysa-Sulińska (red.), *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Warszawa 2023, Lex, komentarz do art. 22b, pkt 9.

²¹ Uchwała nr XLIII/636/17 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 26 września 2017 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Nysa świadczenia pieniężnego – „bonu wychowawczego” (Dz. Urz. Woj. Opol. poz. 2447).

²² Uchwała nr LIII/815/22 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 23 lutego 2022 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Nysa świadczenia pieniężnego – „bonu wychowawczego” (Dz. Urz. Woj. Opol. poz. 625).

²³ Zob. I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2023, Lex, komentarz do art. 36.

Zgodnie z art. 108 ust. 1 u.p.s. w celu określenia sposobu współdziałania w rozwiązywaniu problemów osoby lub rodziny znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej pracownik socjalny może zawrzeć kontrakt socjalny z tą osobą lub rodziną, w celu wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Stanowi on wyraz współpracy pomiędzy beneficjentem pomocy społecznej a instytucjami udzielającymi wsparcia²⁴. Kontrakt socjalny jest rodzajem nieznanym prawu polskiemu umowy administracyjnej – niewywiązanie się z jego postanowień pociąga za sobą sankcję administracyjną, a nadto podjęcie przez administrację działań w tej formie podlega kontroli sprawowanej przez sąd administracyjny²⁵. Poza tym odmowa zawarcia kontraktu socjalnego może stanowić podstawę do ograniczenia wysokości lub rozmiaru świadczenia, odmowy jego przyznania, uchylecia decyzji o przyznaniu lub wstrzymania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (art. 11 ust. 2 u.p.s.). Powyższe oznacza, że nie obowiązuje tu przewidziana w prawie cywilnym zasada swobody umów, zaś strony kontraktu nie są sobie równe²⁶. Ustalając kontrakt, nie mogą one (w szczególności organ administracji) pomijać zasad wynikających z ustawy o pomocy społecznej ani warunków, na jakich ustala się poszczególne świadczenia²⁷.

Mimo jednak wskazanych ograniczeń związanych z ukształtowaniem sytuacji administracyjnoprawnej jednostki, która będzie chciała zawrzeć kontrakt socjalny, ustawodawcy wyraźnie zależało, aby pozostawić pewną swobodę działania organu. Wzór kontraktu socjalnego musi uwzględniać indywidualne cechy osoby podpisującej kontrakt socjalny (art. 108 ust. 4 u.p.s.), zaś w celu realizacji kontraktu można przyznać zasiłek celowy (art. 39a ust. 1 u.p.s.).

2.3. Świadczenie wychowawcze 800+

Świadczenie wychowawcze, popularnie nazywane 800+ (dawniej 500+), częściowo pokrywa wydatki związane z wychowywaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych. Zgodnie z art. 13a ust. 1

²⁴ J. Wyporska-Frankiewicz, R. Cybulska, *Kontrakt socjalny – doskonałe narzędzie służące współdziałaniu w wykonywaniu zadań z zakresu pomocy społecznej ciężących na administracji publicznej?* [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, Lex, rozdział II.

²⁵ J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2009, Lex, podrozdział 2.2.2.3.

²⁶ Zob. D. Cendrowicz, *Koncepcja umowy administracyjnej na przykładzie umowy w sprawie realizacji indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności*, [w:] M. Kruś, L. Staniszevska, M. Szewczyk (red.), *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, Warszawa 2022, Lex.

²⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 sierpnia 2008 r., I SA/Wa 725/08, Lex nr 509601.

u.p.p.w.d. przyznanie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych świadczenia wychowawczego nie wymaga wydania decyzji (udzielenie świadczenia następuje w drodze czynności materialno-technicznej), jednakże w sprawach odmowy przyznania świadczenia wychowawczego, uchylenia lub zmiany prawa do świadczenia wychowawczego oraz nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje decyzję (art. 13a ust. 2 u.p.p.w.d.). Świadczenie ma charakter uniwersalny i przysługuje wszystkim dzieciom. Z tego względu zazwyczaj traktuje się je jako bezwarunkowy dochód gwarantowany, przyznawany co do zasady automatycznie, przysługujący wszystkim. Tak jednak nie jest – otrzymanie świadczenia obwarowane jest warunkami, zaś jednym z nich jest wypełnienie i złożenie wniosku o świadczenie²⁸. Nie wszystkie przesłanki przyznania i odmowy przyznania świadczenia pozostają zawsze oczywiste, zarówno z perspektywy organu, jak i strony (do takich należy np. pojęcie „instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie”²⁹, w której przebywanie stanowi odmowę przyznania świadczenia, pozostawanie dziecka w opiece przemiennej³⁰ czy też kwestia przysługiwania za granicą na dziecko świadczenia o podobnym charakterze do świadczenia wychowawczego³¹).

3. Konkluzje

Decyzja administracyjna, akt prawa miejscowego, umowa administracyjna, czynność materialno-techniczna – niezależnie od różnorodności form, w jakich działają organy administracji świadczącej, realizując swoje zadania – najczęściej wykorzystują władztwo administracyjne. Możliwość jego zastosowania powoduje, iż to właśnie administracja świadcząca ustala uprawnienia i obowiązki jednostki – administrowanego. Widoczne jest jednak korzystanie przez nią z niewładczych form działania, co powoduje, że jednostka ma pewien wpływ na kształtowanie swojej sytuacji administracyjnoprawnej (jak np. przy zawieraniu kontraktu socjalnego czy indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności) poprzez możliwość wspólnego wypracowania postanowień

²⁸ A. Begier, B. Małecka-Tepicht, *Aspekty prawne programu Rodzina 500 Plus – od ratio legis do praktyki sali sądowej*, „Iustitia” 2021, nr 3, s. 127.

²⁹ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 kwietnia 2021 r., II SA/GI 1354/20, Legalis nr 2570625.

³⁰ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 marca 2024 r., II SA/Gd 918/23, Legalis nr 3056771; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 8 lutego 2024 r., II SA/Sz 1002/23, Legalis nr 3049288; wyrok WSA w Kielcach z dnia 1 lutego 2023 r., II SA/Ke 679/22, Legalis nr 2884257.

³¹ Wyrok NSA z dnia 13 września 2023 r., I OSK 1924/21, Lex nr 3628469; wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 czerwca 2022 r., I SA/Wa 1468/21, Lex nr 3356415.

wynikających z umowy zawieranej przez nią z administracją świadczącą. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ich ustalania, gdyż powinny one służyć realizacji celów określonych przez ustawodawcę³². Powyższe pokazuje zróżnicowanie działań administracji świadczącej i form prawnych jej działania, które są przez nią stosowane dla urzeczywistnienia określonych zadań publicznych. Pomimo jednak prawnej możliwości korzystania z umowy jako prawnej formy działania administracji publicznej, to wciąż administracja publiczna posiada władczą pozycję w stosunkach z jednostką³³. Tym samym nie można mówić o równorzędności stron stosunku administracyjnoprawnego. Zarówno administracja świadcząca, jak i normujące ją prawo administracyjne są „bliskie i odczuwalne” dla człowieka. Dlatego też ważne jest, aby jednostka w codziennym życiu spotykała aktywnie i sprawnie działającą administrację świadczącą, która gwarantuje jej interesy faktyczne, przed którą nie musi wciąż na nowo powoływać się na swoje interesy prawne³⁴.

³² M. Szewczyk, *Zagadnienia teoretycznoprawne*, [w:] S. Pawłowski (red.), *Umowy w administracji publicznej*, Warszawa 2022, Lex.

³³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 360 i n.

³⁴ T. Kuta, *op. cit.*, s. 107 i 114.

CZĘŚĆ DZIESIĄTA

Spotkania partycypacyjne i kooperacyjne

Model otwartej innowacji w administracji publicznej

1. Wstęp

W wielu swoich pracach Pan Profesor Jerzy Supernat poruszał temat nowatorskich rozwiązań w administracji¹. Pojęcie, którego można użyć, aby opisać ich wprowadzanie, to innowacyjność, umożliwiająca administracji publicznej włączanie się w zmiany społeczne i wywieranie na nie wpływu.

Z uwagi na zróżnicowany przedmiot administrowania w kontekście innowacji istotny jest systemowy charakter wprowadzanych zmian. Tego typu wyzwania wymagają zaangażowania wielu podmiotów i zasobów pochodzących zarówno z sektora publicznego, jak i prywatnego. W świetle obserwowanych przemian technologicznych, jak również umacniania się społeczeństwa obywatelskiego na szczególną uwagę zasługują zwłaszcza formy innowacji umożliwiające współdziałanie sektorów publicznego i prywatnego, które określane są jako innowacje otwarte. Ich celem jest włączanie podmiotów w obręb działań publicznych oraz ich właściwe kształtowanie, umożliwiające jak najbardziej efektywne wykorzystanie zasobów administracji oraz podmiotów zewnętrznych.

W celu ukazania ich znaczenia podjęta zostanie próba wyjaśnienia pojęcia innowacji w administracji publicznej, a przez to też innowacji otwartej, jak również zostanie przedstawiona jedna z najbardziej zinstytucjonalizowanych jej form, jaką są Lokalne Grupy Działania.

2. Innowacje w administracji publicznej

Bez wątpienia ciągłość działania administracji dotycząca jej istnienia i nieustającego wykonywania zadań publicznych jest nie tylko cechą admini-

* Dr, Uniwersytet Jagielloński, ORCID: 0000-0002-9929-0196.

¹ Zob. m.in.: J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, Wrocław 2005; *idem*, *Styl administrowania. Pojęcie i praktyka*, [w:] M. Giełda, R. Raszewska-Skałicka (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015; *idem*, *Administracja w Unii Europejskiej — podziały i postacie*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. C/1, AUWr No. 3661.

stracji², ale i jej wartością. Zapewnia ona stabilność podmiotowo i przedmiotowo rozumianej administracji. Nie oznacza to jednak, że administracja i sposoby jej działania nie podlegają żadnym przemianom. Wręcz przeciwnie, ścisły związek prawa administracyjnego z rzeczywistością pozaprawną, życiem codziennym, powoduje, że aby w sposób prawidłowy wykonywać swoje funkcje, administracja musi się zmieniać. Odmienne niż w przypadku organizmu człowieka stan homeostazy w administracji nie jest zjawiskiem pozytywnym i skutkuje jej oddaleniem od głównych adresatów jej działań. Funkcjonując w oderwaniu od otaczającej ją rzeczywistości, nie realizuje ona interesu publicznego i nie służy społeczeństwu.

Z tego względu tak istotna w działaniach administracji jest innowacyjność, rozumiana jako zdolność do tworzenia czegoś nowego lub wprowadzania znaczących zmian do wykorzystywanych sposobów działania³. Odnosząc to do pierwszej definicji innowacji wprowadzonej przez J.A. Schumpetera⁴ w naukach ekonomicznych, oznacza ona wprowadzanie nowych rozwiązań technicznych i organizacyjnych, jakie mogą być wykorzystane w jednostkach gospodarczych, jednak tylko w ramach pierwszego zastosowania, np. wprowadzenia nowego towaru, metody produkcji, otwarcia nowego rynku, zdobycia nowego źródła surowców, reorganizacji. Jak się zauważa, w takim rozumieniu uwzględnia się ujęcie techniczne, technologiczne, marketingowe i organizacyjne innowacji⁵. Takie rozumienie innowacji jest również aktualne we współczesnym świecie.

W Podręczniku Oslo 2018 przez innowację rozumie się: „nowy lub ulepszony produkt lub proces (lub ich połączenie), który różni się znacząco od poprzednich produktów lub procesów danej jednostki i który został udostępniony potencjalnym użytkownikom (produkt) lub wprowadzony do użytku przez jednostkę (proces)”⁶. Jest to wprowadzanie nowej wartości⁷. Ujęcie to jest bogatsze poznawczo niż ograniczanie innowacji wyłącznie do kwestii technologicznych⁸. Dzięki niemu uwzględniona zostaje różnorodna natura innowacji,

² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 30 i n.

³ M.F. Hilami et al., *Product and Process Innovativeness: Evidence from Malaysian SMEs*, „European Journal of Social Science” 2010, vol. 16, no. 4, s. 557.

⁴ F. Krzykała, *Wprowadzenie do socjologii przedsiębiorstwa przemysłowego*, Warszawa 1975, s. 27.

⁵ P. Kopyciński, *Przedsiębiorczość a innowacyjność – rozumienie i delimitacja pojęć*, [w:] T. Rachwał (red.), *Kształtowanie kompetencji przedsiębiorczych*, Warszawa 2019, s. 54.

⁶ *Podręcznik Oslo 2018: Zalecenia dotyczące pozyskiwania, prezentowania i wykorzystywania danych dotyczących innowacji. Wydanie 4*, Warszawa 2020, s. 22.

⁷ P. Drucker, *Zarządzanie XXI wieku – wyzwania*, Warszawa 2010, s. 201.

⁸ K. Moszkowicz, *Współczesne podejście do innowacji*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2019, nr 175, s. 146.

która nie jest ograniczona wyłącznie do kwestii ekonomicznych czy technicznych, a zostaje podkreślony jej aspekt społeczny. Jak wskazuje P. Kopyciński: „Możemy więc mówić o ewolucji rozumienia innowacji od ujęcia *stricte* technologicznego w kierunku rozumienia społecznego, gdzie znaczenia nabierają takie procesy jak: kooperacja, współtworzenie (*co-creation*), wzajemne uczenie się czy współdzielenie (*co-sharing*)”⁹. Tak definiowana innowacja odpowiada na potrzeby społeczne i prowadzi do zwiększenia możliwości współpracy i powstawania więzi społecznych¹⁰.

Szeroko rozumiana innowacyjność jest obecna też w administracji publicznej. Widoczne są innowacje zarówno wprowadzane wewnątrz administracji publicznej, wpływające na sposoby funkcjonowania urzędów, obieg dokumentów, jak również ukierunkowane na wywołanie skutków poza nią. Wykorzystanie nowych technologii jest widoczne w e-administracji, przez którą rozumie się wykorzystanie do świadczenia administracji technologii informacyjnych i komunikacyjnych celem ulepszania relacji z podmiotami na zewnątrz administracji publicznej, tj. obywatelami i przedsiębiorcami¹¹. W ujęciu społecznym można natomiast mówić o innowacyjnym oddziaływaniu administracji na zmiany w środowisku dla niej zewnętrznym. Inicjowanie i wzmacnianie zmian społecznych powoduje korzyści w postaci oszczędności środków publicznych, zwiększenia partycypacji społecznej, spójności oraz zrównoważonego rozwoju¹². W taki sposób innowacja oznacza nie tylko wprowadzanie i wykorzystywanie przez administrację nowych produktów i usług oraz nowych technologii, ale także zwiększenie udziału społeczeństwa. Skutkuje to ukierunkowaniem innowacji w administracji zarówno na zmiany w samej administracji, tj. w sferze ustrojowej oraz w sferze jej działań wewnętrznych, jak i na zewnątrz.

Mówiąc wobec tego o innowacji w administracji publicznej, można wyszczególnić następujące ujęcia, które choć pogrupowane parami, nie wykluczają się wzajemnie, ale możliwa jest ich synergia, tj. m.in.:

- a) wewnętrzne i zewnętrzne,
- b) technologiczne oraz społeczne,
- c) ukierunkowane na zmiany w administracji publicznej oraz u administrowanych.

⁹ P. Kopyciński, *op. cit.*, s. 54.

¹⁰ *Ibidem*, s. 56.

¹¹ B. Nuzzo, *E-administracja na przykładzie elektronicznych zamówień publicznych – do świadczenia polskie i włoskie*, [w:] M.K. Zwierzdzyński, M. Łakomy, K. Oświecimski (red.), *E-administracja publiczna i (nie)bezpieczeństwo cyberprzestrzeni*, Kraków 2015, s. 67.

¹² L. Kwieciński, *Administracja publiczna w modelu otwartej innowacji (open innovation) na przykładzie programu Innowacje społeczne*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, nr 2, s. 520.

Ich współdziałanie, nie zaś wykluczanie, pozwala na osiągnięcie stanu równowagi w administracji pomiędzy wymaganą od niej innowacyjnością a utrzymaniem stabilności działania. Administrowanie trwa nadal i ukierunkowane jest na realizację interesu publicznego, ale pod wpływem potrzebnych i dynamizujących zarówno życie społeczne, jak i samą administrację zmian staje się szybsze i bardziej efektywne. Dzięki uwzględnieniu w większym stopniu kwestii społecznych staje się też bardziej adekwatne do potrzeb administrowanych. W szczególności widoczne jest to w procesie otwartej innowacji.

3. Otwarta innowacja jako czynnik wpływający na dialog między administracją publiczną a administrowanymi

Innowacje w administracji publicznej umożliwiają odnalezienie rozwiązań systemowych w skomplikowanych i wielopłaszczyznowych procesach zmian społecznych. Widoczne są w takich sferach jak przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, wspieranie zrównoważonego rozwoju, a w nim przedsiębiorczości i inicjatyw ekologicznych. Przedsięwzięcia podejmowane w tych sprawach najlepiej udają się przez zaangażowanie w nie wielu podmiotów zarówno publicznych, jak i prywatnych. W ten sposób możliwe jest wykorzystywanie w nich wiedzy specjalistycznej, doświadczenia oraz zasobów podmiotów prywatnych (np. przedsiębiorstw, organizacji społecznych), co zwiększa skuteczność realizacji działań administracji w tych sferach¹³. Zwłaszcza że partnerzy prywatni współdziałają z administracją publiczną nie tylko w trakcie projektowania, ale i wdrażania nowych rozwiązań. Takie kształtowanie realizacji działań odpowiada typowi innowacji, który określany jest jako otwarty.

Pojęcie otwartej innowacji pierwotnie wprowadzone zostało do nauk ekonomicznych przez H. Chesborougha¹⁴. W odróżnieniu od innowacji zamkniętej, nakazującej przedsiębiorcom rozwój wyłącznie przy wykorzystywaniu środków własnych i utrzymywaniu w tajemnicy przed konkurencją swoich osiągnięć i odkryć¹⁵, model otwartej innowacji zakłada zupełnie inne, kooperacyjne podejście. Według H. Chesborougha otwarta innowacja jest paradygmatem opartym na korzystaniu z pomysłów zarówno pochodzących z wewnątrz, jak

¹³ *Wizja 2050. Innowacje społeczne. Podsumowanie prac grupy roboczej w 2013 roku*, Warszawa 2013, s. 11.

¹⁴ H.W. Chesborough, *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting From Technology*, Boston 2003; *idem*, *Open Innovation: Researching a New Paradigm*, Boston 2006.

¹⁵ H.W. Chesborough, *Open Innovation: The New Imperative...*, s. 24 i n.

i zewnątrz danej organizacji i traktowaniu ich jako tak samo cennych¹⁶. Tak rozumiana innowacja umożliwia powstawanie współdziałających ze sobą sieci różnych podmiotów, których kooperacja umożliwia wypracowywanie i wprowadzanie rozwiązań uwzględniających idee pochodzące z różnych źródeł, a przez to też odpowiadających w większym zakresie istniejącym potrzebom. Innowacjami otwartymi są w szczególności innowacje społeczne, które powstają na skutek zetknięcia się podmiotów publicznych i prywatnych. Podmiotami, które uczestniczą w procesie współtworzenia innowacyjnych rozwiązań, mogą być ich obecni lub przyszli użytkownicy, przedsiębiorstwa, instytucje finansujące oraz naukowe czy właśnie władze publiczne różnych szczebli¹⁷.

Tak też należy pojmować otwarte innowacje w administracji publicznej, które prowadzą w szczególności do zmian społecznych i instytucjonalnych w obrębie samej administracji. Zwłaszcza jeśli pod uwagę weźmie się szersze ujmowanie innowacji otwartych jako tych o charakterze społecznym. Innowacje w tej sferze w szczególności powinny opierać się na: współpracy, dzieleniu się wiedzą, spójnych działaniach, otwartości i współzależności podmiotowej i procesowej¹⁸.

Podjmując próbę charakterystyki tych innowacji, można zauważyć, że wykorzystanie otwartych innowacji w administracji i osiągnięcie z ich pomocą oczekiwanych efektów opiera się na procesie zmian instytucjonalno-prawnych, które zachodzą jednocześnie ze zmianami społeczno-aksjologicznymi¹⁹. W konsekwencji otwarta innowacja prowadzi do wzrostu inkluzywności oraz zmiany typowego kształtu stosunków pomiędzy administracją publiczną a administrowanymi, w kierunku partnerskim czy konsumenckim. Dochodzi do dopuszczenia w większym zakresie podmiotów o charakterze niepublicznym do administrowania, a także zmiany metod funkcjonowania administracji przez zwiększenie wyboru miękkich form działania zapewniających koordynację, przez które rozumieć należy wszelkiego rodzaju porozumienia czy umowy. Przez to następuje też rozłożenie odpowiedzialności za działania administracji i prywatyzacji struktur oraz sposobów wykonywania zadań publicznych. Podstawami dla tak rozumianej innowacji w administracji są partycypacja społeczna oraz prywatyzacja. Umożliwiają one zaangażowanie szerszej społeczności do realizacji zadań związanych z poprawą administrowania zwłaszcza w usługach publicznych, co powoduje transparentność działań i pozytywnie wpływa

¹⁶ *Ibidem*, s. 43 i n.

¹⁷ P. Kopyciński, *op. cit.*, s. 56.

¹⁸ D. Tapscott, A.D. Williams, *Wikinomia. O globalnej współpracy, która zmienia wszystko*, Warszawa 2008, s. 260.

¹⁹ L. Kwieciński, *op. cit.*, s. 523.

na wzrost zaufania do instytucji publicznych²⁰. W ten sposób następuje integracja środowiska intra- i ekstraadministracyjnego, wskutek czego możliwe jest osiągnięcie lepszego modelu administrowania.

Modele administrowania z uwzględnieniem tych elementów to w szczególności model tzw. otwartego rządu (państwa) (*open governance*), jak też *New Public Governance*, oparte na aktywnym udziale administrowanych w kształtowaniu polityki oraz realizacji zadań publicznych, oraz tzw. *crowdsourcing* umożliwiający rozwiązywanie problemów dotyczących spraw publicznych przy udziale głównych zainteresowanych, tj. administrowanych.

Otwarty rząd opiera się w szczególności na:

- a) otwartych danych, przez co rozumieć należy transparentność informacji o działaniu administracji publicznej przez umożliwienie dostępu do niej jednostkom;
- b) otwartych decyzjach, czyli tworzeniu i promowaniu form podejmowania decyzji z udziałem administrowanych oraz innych umożliwiających współdziałanie w wykonywaniu władzy publicznej;
- c) otwartych usługach, czyli angażowaniu i wspieraniu społeczeństwa w wykonywaniu usług publicznych.

Ich powiązanie skutkuje zwiększeniem przejrzystości działania administracji publicznej, lecz przede wszystkim współpracy i uczestnictwa²¹. Podobnie jest w przypadku *New Public Management*, który służy tworzeniu nowych struktur społecznych²². Jak wskazuje J. Supernat, prowadzą one do zmiany relacji pomiędzy administracją i administrowanym, który staje się nie tyle petentem, co konsumentem usług publicznych, zwiększenia wykorzystania prywatnoprawnych form działania oraz *outsourcingu*²³. W tym zakresie wykorzystywane są zwłaszcza obecne na rynku metody zarządzania. Ma to na celu zmniejszenie ich kosztów przy jednoczesnym wzroście jakości, co możliwe jest przez dopuszczenie do udziału w procesie administrowania wielu uczestników, również spoza sfery administracji publicznej²⁴. W konsekwencji powstaje wiele sieci współpracy, jak również wzmocnione zostają

²⁰ Komisja Europejska, *A vision for public services Draft version dated 13/06/2013*, s. 2, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/vision-public-services> [dostęp: 10.05.2024].

²¹ *Ibidem*, s. 2–3.

²² L. Kwieciński, *op. cit.*, s. 524.

²³ J. Supernat, *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2008, nr 1, s. 5.

²⁴ H. Dickinson, *From New Public Management to New Public Governance: The implications for a 'new public service'*, [w:] J. Butcher, J. Gilchrist (red.), *The three-sector solution: delivering public policy in collaboration with no-for-profits and business*, Canberra 2016, s. 42.

istniejące już relacje²⁵. Kolejnym etapem rozwoju tak rozumianego zarządzania jest *The New Governance* oparty na partycypacyjnym zarządzaniu publicznym²⁶.

4. Lokalne Grupy Działania jako przykład otwartych innowacji

W szczególności model otwartej innowacji widoczny jest w innowacjach społecznych²⁷, które za Komisją Europejską można opisać jako: „rozwój i wdrażanie nowych pomysłów w celu spełniania potrzeb społecznych i tworzenia nowych relacji społecznych oraz współpracy”²⁸. Szczegółowo można wskazać, że „innowacje społeczne to takie rozwiązania, które w nowatorski i efektywny sposób odpowiadają na potrzeby społeczne, rozwiązują palące problemy społeczne i zwiększają społeczną zdolność do działania. Ponadto są oddolne i współzależne, stwarzają nowe możliwości, lepiej wykorzystują aktywa i zasoby, angażują obywateli i są międzysektorowe. Innowacje społeczne opierają się na pomysłowości i współdziałaniu obywateli, organizacji pozarządowych, lokalnych społeczności i przedsiębiorstw, jak również instytucji publicznych”²⁹.

Na szczeblu gminnym funkcjonują Lokalne Grupy Działania (LGD) tworzone w ramach programu Leader+, który był metodą rozwoju lokalnego, umożliwiającą lokalnym podmiotom rozwijanie określonego obszaru z wykorzystaniem jego wewnętrznego potencjału³⁰. Obecnie są one tworzone na podstawie ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności³¹. Opierają się na współdziałaniu administracji samorządowej, przedsiębiorców i tzw. trzeciego sektora w formie stowarzyszeń, których członkami mogą być osoby fizyczne, prawne oraz powiaty i gminy (art. 4 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 ustawy). LDG działają w celu koordynacji działań na obszarze gmin

²⁵ *Ibidem*, s. 43.

²⁶ T. Papaj, *Instrumenty e-administracji jako innowacje w koncepcji Public Governance*, „Współczesne Zarządzanie” 2012, nr 2, s. 151.

²⁷ L. Kwieciński, *op. cit.*, s. 521.

²⁸ European Commission, *Guide to social innovation*, Bruksela 2013, s. 6, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guides/2013/guide-to-social-innovation [dostęp: 29.05.2024].

²⁹ A. Borowska, *Innowacje społeczne czynnikiem rozwoju lokalnego i regionalnego*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2014, t. XV, z. 8, cz. I, s. 18.

³⁰ Definicja za Europejską Siecią na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, <https://enrd.ec.europa.eu> [dostęp: 24.05.2024].

³¹ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1554.

je tworzących w duchu zrównoważonego rozwoju, przez wspieranie działań w zakresie ochrony przyrody, gospodarki czy o charakterze społecznym³². Są one przykładem partnerstwa lokalnego rozumianego jako wszelkiego rodzaju przedsięwzięcia i inicjatywy wspólnie planowane i realizowane przy pomocy innowacyjnych metod działania, ukierunkowane na rozwój spójnego środowiska lokalnego, a także lokalnego środowiska społeczno-gospodarczego, budowę tożsamości lokalnej³³, zgodnie z interesami całej wspólnoty oraz poszczególnych partnerów tworzących grupę³⁴.

5. Zakończenie

Skuteczna administracja to przede wszystkim ta, która nadąża za zmianami w rzeczywistości pozaprawnej, ale również sama je inicjuje. Model otwartej innowacji wydaje się być wynikiem tych dwóch relacji. Z jednej strony uwzględnia w toku administrowania rozwój świadomości społeczeństwa, zwłaszcza rozwój społeczeństwa obywatelskiego, jak i postęp technologiczny, z drugiej natomiast umożliwia wprowadzanie rozwiązań, które wzmacniają te przemiany i ukierunkowują je. W szczególności istotne są przemiany społeczne, w które wpisuje się ogólny model innowacji społecznych. W istocie można w nich w pełni wykorzystać potencjał, jaki daje współdziałanie sektora prywatnego i publicznego.

³² K. Zajda, *Władza lokalna, organizacje pozarządowe i przedsiębiorcy – współdziałanie na rzecz rozwoju wsi. Studium przypadku gmin wiejskich powiatu radomszczańskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 3, s. 10.

³³ A. Sobolewski, *Przez współpracę do sukcesu. Partnerstwo lokalne na rynku pracy*, Warszawa 2007, s. 10.

³⁴ M. Szymańska, *Funkcje partnerstwa lokalnego w rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, nr 1, s. 332.

Prawo administracyjne jako miejsce spotkania władzy publicznej i organizacji społecznych

Tytułowa problematyka nawiązuje do zainteresowań Wielce Szanowanego Jubilata. Prof. dr hab. Jerzy Supernat, badając administrację publiczną organizacyjnie i porównawczo, w tym też w kontekście europejskim, nie tylko z pozycji prawniczych, ale również z punktu widzenia nauki administracji oraz teorii organizacji i zarządzania, niejednokrotnie zwracał uwagę na pojawiające się zjawiska, lecz także pewnym zaszłościom starał się nadawać nowy współczesny wymiar i sens. Niniejszy tekst niech będzie zatem wyrazem uznania autora wobec dokonań naukowych i zawodowych Pana Profesora, a przede wszystkim wyrazem wdzięczności za okazaną sympatię i niezawodną pamięć, ale także szczególnie wielkie zaangażowanie na rzecz utrwalania faktów z życia administratywistów polskich, co dla dziejów myśli naukowej okaże się niezwykle cenne.

Wstęp

Często spotykany w przeszłości etatyzm państwa powodował tzw. przestroty, a rozbudowywanie administracji publicznej w nieskończoność okazało się zupełnie nieskuteczne i nieefektywne, co nie mogło umniejszać jej roli jako czynnika rozwoju społecznego. Dość powszechnym trendem stała się prywatyzacja zadań publicznych, odbywająca się m.in. przez „uspołecznienie” administracji publicznej. Wraz ze wzrostem popularności koncepcji prorynkowych szedł w parze rozwój trzeciego sektora. Rola organizacji społecznych w Polsce wynikała przy tym nie tylko z przesłanek ilościowych, ale także i przede wszystkim z czynników jakościowych. Ma też wyraźny kontekst historyczno-prawny. Różne organizacje społeczne od dawna były angażowane w procesy wykonywania zadań publicznych. Obok bezpośredniej realizacji zadań istnieje także

* Dr hab., prof. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, ORCID: [0000-0002-2010-4152](https://orcid.org/0000-0002-2010-4152).

cała płaszczyzna działalności wspólnej. Pewne zadania są bowiem realizowane w obowiązkowej współpracy organów administracji publicznej z organizacjami społecznymi.

Nawet w świetle aktualnych tendencji mimo wszystko dalej obowiązuje doktryna państwa ograniczonego, choć niewątpliwie rzeczywisty zakres działania współczesnego państwa jest olbrzymi. Przez to w sferze wykonywania zadań publicznych obok typowych podmiotów publicznych, jakimi są organy administracji państwowej (rządowej) oraz jednostki samorządu terytorialnego, cały czas jest miejsce na funkcjonowanie rozmaitych organizacji społecznych, wykonujących tzw. zlecone funkcje państwowe. Państwo, poruczając wykonawstwo zadań publicznych pewnym organizacjom społecznym, nie rezygnuje z tej sfery działalności, ale nie oznacza to, że organizacje zostają podporządkowane organom administracji publicznej, gdyż w takim wypadku straciłyby one w zasadzie swój społeczny charakter i stawałyby się podmiotami publicznymi. Niemniej z mocy ustawy pewne organizacje społeczne mogą zostać przejęte przez państwo i włączone w system administracji publicznej, czego przykładem były Ochotnicze Hufce Pracy². Nie dochodzi też do przejścia działalności organizacji społecznych do domeny prawa cywilnego, jak to ma miejsce w przypadku typowej prywatyzacji.

Pod względem historycznym i współczesnym instytucję prawną tzw. zleconej funkcji państwowej w nowszej literaturze scharakteryzował wieloaspektowo J. Niczyporuk³. Jednakże rozwój regulacji prawnej nakazuje zaktualizować niektóre spostrzeżenia tego autora.

1. Pojęcie organizacji społecznych

Pojęcie organizacji społecznych pod względem rodzajowym jest określone w przepisach ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego⁴. Według dyspozycji art. 5 § 2 pkt 5 są to rozmaite organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne – katalog jest tu otwarty.

Typologia obejmuje także organizacje pozarządowe wykonujące zadania publiczne na zasadzie zlecenia w wyniku zawarcia w oparciu o przepisy usta-

² Zob. § 1 ust. 1 uchwały nr 260 Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 1982 r. w sprawie dalszego rozwoju Ochotniczych Hufców Pracy, M. P. Nr 31, poz. 261.

³ J. Niczyporuk, *Funkcje zlecone administracji publicznej*, [w:] E. Ura (red.), *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa konferencja naukowa, Iwonicz Zdrój, 6–8 maja 2002 r.*, Rzeszów 2002, s. 389 i n.

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2024 r. poz. 572.

wy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵ umowy o powierzenie realizacji zadania publicznego, ewentualnie w zależności od treści postanowień także umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego. Są to rozmaite stowarzyszenia⁶, fundacje⁷, podmioty działające na podstawie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁸, przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego⁹ i o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych¹⁰, czy nawet spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, bo one jako jedyne spośród spółek prawa handlowego nie muszą osiągać celu gospodarczego¹¹.

To także organizacje społeczne wykonujące na zasadzie zlecenia zadania publiczne wprost na podstawie ustawy, np. Polski Związek Łowiecki¹², Związek

⁵ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. z 2023 r. poz. 571.

⁶ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. z 2020 r. poz. 2261.

⁷ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz. U. z 2023 r. poz. 166.

⁸ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, Dz. U. z 2023 r. poz. 265.

⁹ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2019 r. poz. 1347, z późn. zm.

¹⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nie posiadającego hierarchii duchownej, Dz. U. Nr 38, poz. 363, z późn. zm.; ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 30, poz. 240, z późn. zm.; ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 30, poz. 241, z późn. zm.; ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Dz. U. z 2023 r., poz. 544; ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2015 r., poz. 483; ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2023 r. poz. 509; ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2015 r. poz. 169, z późn. zm.; ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2022 r. poz. 2616; ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2023 r. poz. 85; ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2023 r. poz. 51; ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2023 r. poz. 8; ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2023 r. poz. 47; ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2014 r. poz. 1798; ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2015 r. poz. 13.

¹¹ Zgodnie z art. 151 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz. U. z 2022 r. poz. 1467, z późn. zm. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością może być utworzona przez jedną albo więcej osób w każdym celu prawnie dopuszczalnym, chyba że ustawa stanowi inaczej.

¹² Na podstawie ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie, Dz. U. z 2023 r. poz. 1082.

Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej i Ochotnicze Straże Pożarne¹³, społeczne straże rybackie¹⁴, kółka rolnicze i inne społeczno-zawodowe organizacje rolników¹⁵, koła gospodyń wiejskich¹⁶, w mniejszym stopniu także spółdzielnie socjalne¹⁷ oraz przedsiębiorstwa ekonomii społecznej¹⁸.

Szczególny status posiada Polska Akademia Umiejętności, będącą ustawową częścią systemu nauki w Polsce¹⁹.

Funkcja zlecona może wynikać także z aktów niższego rzędu, np. zadania Polskiego Związku Wędkarskiego, Ligi Ochrony Kraju, Ligi Ochrony Przyrody, Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego²⁰, albo nawet w następstwie uznania określonego statusu w drodze decyzji administracyjnych, np. w stosunku do specjalistycznych organizacji ratowniczych – Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego²¹ czy Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego lub Tatrzańskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego²², bądź aktu powołania, jak np. w odniesieniu do Stowarzyszenia Elektryków Polskich²³.

Organizacje społeczne to również szereg organizacji mających umocowanie prawnomiędzynarodowe, np. Polski Czerwony Krzyż²⁴, Polski Komitet Olimpijski i polskie związki sportowe²⁵.

¹³ Na podstawie ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz. U. z 2022 r. poz. 2057.

¹⁴ Na podstawie ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym, Dz. U. z 2022 r. poz. 883.

¹⁵ Na podstawie ustawy z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników, Dz. U. z 2022 r. poz. 281.

¹⁶ Na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich, Dz. U. z 2023 r. poz. 1179.

¹⁷ Na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych, Dz. U. z 2023 r. poz. 802.

¹⁸ Na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej, Dz. U. z 2023 r. poz. 1287, z późn. zm.

¹⁹ Zob. art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz. U. z 2023 r. poz. 742, z późn. zm.

²⁰ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 lipca 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków ochrony i połowu ryb w powierzchniowych wodach śródlądowych. Dz. U. z 2023 r. poz. 1373.

²¹ Zob. art. 12 i n. ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych, Dz. U. z 2023 r. poz. 714.

²² Zob. art. 5 i n. ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich, Dz. U. z 2023 r. poz. 1154.

²³ Zob. art. 54 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, Dz. U. z 2022 r. poz. 1385.

²⁴ Na podstawie ustawy z dnia 16 listopada 1964 r. o Polskim Czerwonym Krzyżu, Dz. U. z 2019 r. poz. 179.

²⁵ Zob. art. 11 i n. ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, Dz. U. z 2022 r. poz. 1599, z późn. zm.

Jeśli w Polsce odmawia się charakteru korporacji publicznoprawnej Kościołowi katolickiemu, to także ten Kościół należy uznać za taką organizację społeczną²⁶.

2. Pozycja prawnoustrojowa organizacji społecznych

Status prawny organizacji społecznych w państwie może kształtować zasada subsydiarności horyzontalnej, jak ma to miejsce we współczesnych Włoszech. Dokonuje się tam pierwotnego podziału odpowiedzialności za sprawy publiczne pomiędzy państwo i społeczeństwo obywatelskie, a organizacje społeczne są traktowane jako podmioty równouprawnione z państwem w realizacji interesu publicznego, w tym wykonywaniu zadań publicznych²⁷.

Częściej jednak przyjmuje się zasadę względnego pierwszeństwa organizacji pozarządowych przed administracją publiczną w wykonywaniu zadań publicznych, która zakłada powierzanie wykonawstwa zadań publicznych organizacjom pozarządowym. Nie oznacza ta zasada, że organizacje pozarządowe posiadają własny prawny zakres działania i podejmują czynności o charakterze samoistnym. Przejawiają bowiem aktywność w ramach zlecenia zadań publicznych. Omawiane pierwszeństwo nie przyjmuje przy tym postaci niewzruszalnego domniemania, ale jest obwarowane relatywnym kryterium „względności”, które polega na stawianiu organizacjom pozarządowym wymogu posiadania odpowiedniej zdolności do wykonywania zadań publicznych (przede wszystkim wiedzy i umiejętności w sensie fachowości), niezbędnych do prowadzenia danego rodzaju działalności. Tak też jest i w Polsce²⁸.

Jak stanowi Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.²⁹ w art. 63 zd. 1, organizacje społeczne wykonują w Polsce zadania zlecone z zakresu administracji publicznej. Ustawa zasadnicza wyraźnie określa status prawny rozmaitych organizacji społecznych. Nie są to organy władzy publicznej, ale podmioty o szczególnym statusie, włączone w proces wykonywania zadań publicznych jako zleceńbiorcy. Z mocy ustaw zwykłych mogą się pojawiać pola do

²⁶ Szerzej J. Dobkowski, *Status administracyjnoprawny Kościoła Katolickiego w Polsce (przyczynek do dyskusji)*, „Civitas et Lex” 2017, nr 1(13), s. 21 i n.

²⁷ Szerzej J. Dobkowski, *Subsydiarność horyzontalna (aspekty administracyjnoprawne)*, [w:] L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk (red.), *Administracja publiczna – aktualne wyzwania. Księga pamiątkowa prof. zw. dra hab. Ernesta Knosali*, Katowice 2015, s. 79 i n.

²⁸ Szerzej J. Dobkowski, *Zasada względnego pierwszeństwa organizacji pozarządowych przed administracją publiczną w wykonywaniu jej zadań*, [w:] U. Szymańska, P. Majer, M. Falej (red.), *Organizacje pozarządowe a samorząd – 25 lat doświadczeń*, Olsztyn 2016, s. 63 i n.

²⁹ Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

obligatoryjnej współpracy międzyinstytucjonalnej oraz mimo braku wyraźnych podstaw prawnych występują naturalne pola współdziałania organów administracji publicznej i organizacji społecznych na zasadzie dobrowolności.

3. Prawne formy działania administracji publicznej stosowane przez organizacje społeczne

Ogólnie rzecz biorąc, w sferze działalności organizacji społecznych można wyróżnić aktywność własną (statutową) o charakterze organizatorskim, działalność w sferze realizacji zadań zleconych z zakresu administracji publicznej dokonywaną w takich samych formach jak aktywność własna oraz działalność w sferze realizacji zadań zleconych dokonywaną w formach charakterystycznych dla administracji publicznej. Ta trzecia sfera działalności nosi właśnie miano „zleconej funkcji państwowej”.

Warto zwrócić uwagę, że także administracja publiczna korzysta ze środków działania przynależnych organizacjom społecznym. Działalność społeczno-organizacyjna administracji publicznej odbywa się w formach charakterystycznych dla aktywności własnej organizacji społecznych. Interakcje w sferze instrumentów działania tych „organizmów” są zatem dwukierunkowe. Aktywność własna organizacji społecznych może stanowić inspirację do rozwijania treści i metod działalności społeczno-organizacyjnej jako prawnej formy działania administracji publicznej.

Niemniej jednak, jak podkreślał J. Starościak, działalności polegającej na wykonywaniu przez organizację społeczną zleconych funkcji państwowych bez władczych uprawnień nie można podciągać pod pojęcie administracji państwowej³⁰.

Choć wykonywania zadań publicznych przez organizacje społeczne nie można obecnie traktować w kategoriach konstytucyjnej decentralizacji władzy publicznej, ale co najwyżej dekoncentracji wykonywania zadań publicznych³¹, a najlepiej szeroko rozumianej prywatyzacji zadań publicznych, a właściwie uspołecznienia realizacji zadań publicznych, to pojawia się kwestia prawnych form działania organizacji społecznych i ich organów w zakresie wykonywania zadań publicznych, a co za tym idzie określenia katalogu przynależnych im środków prawnych charakterystycznych z natury rzeczy dla funkcjonowania organów administracji publicznej.

³⁰ J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 69 i n. Zob. także *idem*, *Administracyjny ustrój Polski*, Warszawa 1947, s. 95.

³¹ J. Niczyporuk, *Dekoncentracja administracji publicznej*, Lublin 2006, s. 149.

Wśród klasycznych form działania administracji w ogóle wyróżnia się przede wszystkim akty administracyjne i w tym względzie organy organizacji społecznych posiadają ogólną zdolność do prowadzenia postępowań administracyjnych i jeśli wynika to z ustaw czy zawartych porozumień, mogą wydawać decyzje administracyjne w sprawach indywidualnych³². Mogą też wydawać zaświadczenia w sferze załatwianych spraw³³ oraz przyjmować, rozpatrywać i załatwiać skargi i wnioski na tle wykonywania zadań publicznych³⁴. Mogą także – o ile przepisy szczególne tak stanowią – dokonywać czynności materialno-technicznych, nawet dotyczących praw i obowiązków jednostek, np. przyznawania określonych świadczeń lub dóbr. Mogą również zawierać umowy, których treścią będzie świadczenie usług publicznych. Może to być również sprawowanie kontroli, przeprowadzanie określonych kwalifikacji i egzaminów, a nawet stosowanie środków przymusu fizycznego w celu odwrócenia grożącego niebezpieczeństwa, jak w przypadku różnych straży czy pogotowia.

Niewątpliwie wszystkie one stanowią instrumenty charakterystyczne dla działalności administracji publicznej³⁵.

Nie mogą jednak organizacje społeczne zawierać porozumień, których przedmiotem będzie dalsze przekazanie zleconego im ustawą czy powierzonego do wykonania umową zadania publicznego, choć mogą uczestniczyć w różnych formach współdziałania i współpracy. Istnieje bowiem zakaz subdelegacji wynikający z ogólnej zasady ochrony przyznanej kompetencji.

Pojawia się przede wszystkim niebagatelny problem aktów normatywnych organizacji społecznych wydawanych w zakresie tzw. zleconej funkcji państwowej. Dotyczy on prawa administracyjnego nie tyle już w sferze stosowania, ale bardziej stanowienia.

4. Akty normatywne organizacji społecznej wydawane w zakresie tzw. zleconej funkcji państwowej

Kwestią węzłową jest odpowiedź na pytanie, czy prawo stanowione przez organy organizacji społecznych ma wyłącznie charakter wewnętrzny –

³² Zob. art. 1 pkt 2 i art. 17 pkt 4 oraz art. 18 pkt 3 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Szerzej K. Sand, *Rola organizacji społecznych w wykonywaniu funkcji administracji państwowej w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Lublin 1977, *passim*.

³³ Zob. art. 76 § 2 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego.

³⁴ Zob. art. 2 i art. 221 i n. ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego.

³⁵ Na temat rozróżnienia kompetencji i instrumentu zob. J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003, s. 11 i n.

obowiązuje w obrębie stosunków *internea* danej organizacji społecznej – czy też wydane akty normatywne mogą działać na zewnątrz, a więc stanowić źródło prawa³⁶.

Innymi słowy, czy rozmaite statuty, regulaminy, uchwały naczelných organów tych organizacji obowiązują też świadczeniobiorców i inne podmioty, zainteresowane realizacją zleconych do wykonania zadań publicznych. A inaczej: czy wraz ze zleceniem wykonania zadania publicznego przenosi się część imperium państwowego do tworzenia prawa, a jeśli tak, to jaka jest podstawa prawna do stanowienia tego typu przepisów i czy wymagane jest szczegółowe upoważnienie ustawowe? A nawet jeśli postrzegamy rolę niektórych organizacji społecznych w kategoriach ich historycznych praw, dających status podmiotowi autonomicznego na terenie państwa, jak np. Kościoła katolickiego, to czy ich prawotwórstwo jest bezpośrednio skuteczne w polskim systemie prawnym. Inaczej mówiąc: czy prawo kanoniczne regulujące np. sprawy funeralne w odniesieniu do wyznaniowych cmentarzy rzymsko-katolickich może uzupełniać państwowy porządek prawny?

Zastrzec od razu należy, że akty normatywne organizacji społecznych jedynie podejmowane w sferze tzw. zleconej funkcji państwowej mogą być potencjalnie uznane za źródła prawa. Jest to bowiem – jak słusznie zauważył T. Kuta – objęte sferą działalności społeczno-państwowej, a nie statutowej³⁷.

Z kolei zdaniem M. Wierzbowskiego działalność organizacji spółdzielczych w sferze aktywności własnej oraz w sferze realizacji zadań zleconych dokonywanych w takich samych formach jak aktywność własna nie prowadzi do powstawania norm prawnych, a normy tworzone w tych sferach powinny być zaliczane do norm wewnętrznych organizacji społecznych. Jak stwierdził: „Fakt, iż wydawanie tych norm regulują przepisy prawa nie ma znaczenia dla oceny ich charakteru. Nie mają one bowiem ani cechy powszechności, ani nie są wydawane w imieniu państwa, istnieją tak długo, jak istnieje dana organizacja”³⁸. Pogląd ten jest aktualny w odniesieniu do innych organizacji społecznych.

Należy również zauważyć, że już tylko w Wielkiej Brytanii obowiązuje system delegacji ustawodawczej, polegający na tym, że funkcje w zakresie tworzenia prawa realizuje parlament i z jego wyraźnego upoważnienia

³⁶ W odniesieniu do kreowania rozwoju regionalnego zob. J. Dobkowski, *Funkcje prawotwórcze organizacji społecznych w procesie kreowania zrównoważonego rozwoju regionalnego w Polsce*, [w:] K. Kwiatosz et al. (red.), *Różnorodność europejskiej kultury prawnej a proces kreowania zrównoważonego rozwoju regionalnego: raport podsumowujący*, Lublin 2023, s. 73–79.

³⁷ T. Kuta, *Pojęcie działań niewładczych w administracji na przykładzie administracji rolnictwa*, Wrocław 1963, s. 44.

³⁸ M. Wierzbowski, *Akty normatywne organizacji spółdzielczych*, Warszawa 1977, s. 28.

inne indywidualnie wskazane podmioty, z tym że nie mogą być to podmioty niepubliczne³⁹, a takimi właśnie są z natury rzeczy organizacje społeczne⁴⁰.

W innych państwach prawotwórstwo jest naturalną formą zarządzania i kierowania sprawami publicznymi, do którego stanowienia wystarczają nie-raz tzw. ogólne normy kompetencyjne, wynikające z powierzenia wykonania określonych zadań publicznych czy ustawowego zakresu działania. Jeśli jednak określone organy mają władczo i jednostronnie kształtować sytuację prawną jednostek, owe upoważnienia muszą być wyraźniejsze i ściślejsze, a tak stanowione przepisy mają mieć charakter wykonawczy względem konstytucji i ustaw. W tych warunkach państwo nie ma już monopolu na stanowienie prawa. W działanie państwa wpisane jest funkcjonowanie wielu systemów normatywnych, a może ściślej – porządków prawnych, a w tym prawa wewnętrznego organizacji społecznych.

W tym względzie teoria dualizmu zakładająca całkowitą odrębność porządku prawnego państwa i prawa organizacji społecznych zarówno co do przedmiotu i zakresu regulacji, jak i źródeł norm prawnych, oznaczająca, że sprawy pierwotnie normowane prawem organizacji społecznych muszą ulec transformacji, czy to uniwersalnej (za pomocą klauzuli generalnej), czy też szczególnej (każdo-razowo w wyraźny sposób), już dość dawno odeszła do lamusa.

Nawet w okresie późnego PRL wychodzono z założeń monistycznych. Przyjmowano, że takiej organizacji z samej istoty zlecenia przysługuje pewna swoista autonomia wykonawcza, a stanowienie przepisów w sferze realizacji zadań publicznych jest współcześnie czymś naturalnym i państwo nie ma już monopolu na stanowienie prawa. Organy organizacji społecznych w ramach tzw. zleconej funkcji państwowej mogą działać w formie aktów normatywnych⁴¹.

Akty te dotyczyły z zasady skonkretyzowanych sposobów wykonywania zadań oraz świadczenia usług i w związku z tym obowiązywały na równi z przepisami państwowymi. Niemniej prymat dalej miały te ostatnie, o ile można było je potraktować jako prawo właściwe w sferze wykonywania określonej katego-

³⁹ W. Zakrzewski, *Ustawa i delegacja ustawodawcza w Anglii*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1960, t. XXVIII, *passim*.

⁴⁰ J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania: studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń, 15–16 listopada, 2005, Toruń 2005, s. 203 i n.

⁴¹ Por. R. Malinowski, *Pozycja organizacji społecznych i ich udział w wykonywaniu administracji państwowej*, „Państwo i Prawo” 1964, nr 2, s. 193 i n.; M. Wierzbowski, *op. cit.*, *passim*; K. Krzekotowska, *Charakter prawny uchwał walnego zgromadzenia spółdzielni a uchylenia się od skutków prawnych oświadczenia woli*, „Palestra” 1986, nr 30/12(348), s. 38 i n.

rii zadań publicznych. Innymi słowy, pierwszeństwo stosowania miały przepisy ogólne, uzupełniane przez przepisy branżowe. Statuty, regulaminy czy uchwały naczelných organów organizacji społecznych nie mogły odmiennie regulować kwestii normowanych ustawami, rozporządzeniami, prawem miejscowym czy nawet wewnętrznymi zarządzeniami. Obowiązywały one do kolizji z państwowym porządkiem prawnym. Wydawane były niejako w ich granicach. Trudno oczekiwać, aby ingerencja ustawodawcza dotyczyła konkretnych sposobów wykonywania zadań publicznych przez stanowanie np. norm technicznych⁴².

Organy organizacji społecznych w ramach tzw. zleconej funkcji państwowej mogą działać w administracyjnoprawnej formie aktów normatywnych⁴³. Akty tego typu mogą być jednak stanowione subsydiarnie. Niemniej, stanowanie aktów normatywnych przez organy organizacji społecznych może być jednak w rzeczywistości znacząco ograniczone wobec bardzo szczegółowej regulacji prawem powszechnie obowiązującym, gdzie nie ma miejsca na dodatkową regulację organizacji społecznych, albo w samej ustawie są określone w sposób wyczerpujący warunki realizacji zadań zleconych.

W wypadku gdy organizacja społeczna realizuje tzw. zleconą funkcję państwową, a więc działa w formach charakterystycznych dla organów administracji publicznej, to wówczas akty stanowienia prawa powinny podlegać takim samym regułom praworządności, jak ma to miejsce w wypadku działania organów administracji państwowej (rządowej) oraz jednostek samorządu terytorialnego. Instytucja zlecania zadań publicznych organizacjom społecznym jest sposobem realizowania tych zadań za pośrednictwem innych podmiotów aniżeli organy administracji państwowej (rządowej) oraz jednostki samorządu terytorialnego. Działalność organizacji społecznej w ramach wykonywanej tzw. zleconej funkcji państwowej ma charakter władczy, tak jak działalność organów władzy publicznej. Oznacza to, że akty normatywne wydane przez tę organizację w ramach tzw. zleconej funkcji państwowej są aktami prawnymi o charakterze źródeł prawa.

Wszystko to oznacza, że prawo stanowione przez organy organizacji społecznych w ramach tzw. zleconej funkcji państwowej nie ma wyłącznie charakteru wewnętrznego, a przez to akty normatywne mogą stanowić źródło prawa, w szczególności prawa administracyjnego. Różne statuty, regulaminy, uchwały naczelných organów tych organizacji obowiązują też świadczeniobiorców i inne podmioty zainteresowane realizacją zadań publicznych, a wraz

⁴² Por. A. Michalska, *Charakter prawny norm technicznych*, „Państwo i Prawo” 1967, nr 4–5, s. 680 i n.

⁴³ Por. R. Malinowski, *op. cit.*, s. 193 i n.; K. Działocha, *Pojęcie aktu normatywnego w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym*, „Studia Prawnicze” 1989, nr 2–3(100–101), s. 41 i n.

ze zleceniem wykonania zadania publicznego przenosi się część imperium państwowego. Podstawa prawna do stanowienia tego typu przepisów wynika z ogólnych przepisów ustrojowych i nie jest wymagane wyraźne i szczegółowe upoważnienie ustawowe⁴⁴. Niemniej akty normatywne organizacji społecznych mają moc w granicach ustalonych przez źródła prawa powszechnie obowiązującego. Tak jak dawniej nie ma znaczenia ich ogłoszenie w promulgatorach wojewódzkich czy też przedruk w resortowych dziennikach urzędowych, choć niewątpliwie byłoby to w niektórych przypadkach pożądanym. Istnieje także problem kognicji Trybunału Konstytucyjnego⁴⁵, ewentualnie sądu administracyjnego w stosunku do aktów normatywnych organizacji społecznych. Przez podleganie wcześniej tego typu aktów tzw. nadzorowi ogólnemu prokuratury kwestia ta zniknęła obecnie z horyzontu teorii i praktyki.

Uwagi końcowe

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że akty normatywne organizacji społecznych od dawna funkcjonowały w multicentrycznym systemie źródeł prawa. Jako jedną z cech systemu źródeł prawa już wcześniej wskazywano jego rozproszenie i wielość składników gatunkowych. Oczywiście dopiero później przyszła sama nazwa dla owego systemu. Uważam zatem, że twierdzenia, iż regulacje tego typu muszą ulec transformacji do porządku prawnego państwa za pomocą jakiejś klauzuli generalnej czy też każdorazowo w wyraźny sposób, jak np. klubowy zakaz stadionowy w piłce nożnej przez ustawę o bezpieczeństwie imprez masowych⁴⁶, są pokłosiem dawnej teorii dualizmu, a regulacje tego typu co najwyżej wywołują skutek deklaratoryjny.

Prawo organizacji społecznych w zakresie tzw. zleconej funkcji państwowej może bezkolizyjnie koegzystować z przepisami powszechnie obowiązującymi, ale nie może być wobec nich konkurencyjne. Niemniej, akty normatywne organizacji społecznych mają rację bytu jako źródła prawa o tyle, o ile te organizacje wykonują zadania publiczne w formach władczych.

Organizacje społeczne w powierzonych do realizacji typach spraw mogą samodzielnie – bez pośrednictwa organów władzy publicznej – kształtować określone warunki świadczenia usług publicznych. Dla przykładu: regulamin

⁴⁴ Por. A. Łopatka, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1975, s. 214; H. Rot, J. Grzegorzczak, *Kształtowanie systemu prawa*, „Prawo” 1984, t. CXVIII, AUWr No. 699, s. 156 i n.

⁴⁵ K. Działocha, *op. cit.*, s. 41 i n.

⁴⁶ Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz. U. z 2023 r. poz. 616.

cmentarza parafialnego nie wymaga zatwierdzenia władzy świeckiej i nie podlega urzędowemu ogłoszeniu choćby w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Obowiązuje wprost i jest skuteczny nie tylko w obrębie wspólnoty parafialnej, ale także względem innych osób i podmiotów, np. w zakresie azylu cmentarnego w stosunku do państwowych i samorządowych służb mundurowych, choć w rzeczywistości ograniczenia działania wynikające z tego typu azylu nie są szerzej znane funkcjonariuszom, ale to już temat innego opracowania⁴⁷.

Wykonywane przez organizacje społeczne zadania zlecone z zakresu administracji publicznej mają charakter funkcji państwa. A zatem akty normatywne organizacji społecznych mają swoje umocowanie w istocie zlecenia wykonywania zadań publicznych i ich realizacji w formach władczych. Kompetencja normodawcza wynika z istoty rzeczy. Taka działalność organizacji społecznych jest nie tylko regulowana prawem administracyjnym, ale same te organizacje stanowić mogą źródła tej gałęzi prawa. W prawie administracyjnym w obrębie tzw. zleconej funkcji państwowej spotyka się najpełniej władza publiczna i organizacje społeczne.

Niemniej jednak pozostałe akty normatywne organizacji społecznych mogą również oddziaływać na sferę wykonywania zadań publicznych, jednak o tyle, o ile przepisy prawa będą wyraźnie odsyłać do tego rodzaju aktów prawnych⁴⁸. Będą mogły stanowić wtedy niezorganizowane źródła prawa administracyjnego⁴⁹.

⁴⁷ J. Dobkowski, *Prawo migracyjne a azyl kościelny*, [w:] B. Jaworski i M. Ura (red.), *Prawo administracyjne i finansowe aspekty bezpieczeństwa wewnętrznego państwa wobec aktualnych problemów migracyjnych*, Rzeszów 2017, s. 8 i n.

⁴⁸ Por. J. Supernat, *Odeśłania do zasad prakseologicznych w prawie administracyjnym*, Wrocław 1984, *passim*.

⁴⁹ Szerzej J. Supernat (red.), *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego. XII Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2022.

Partycypacja społeczna w obecnym i przyszłym modelu współzarządzania publicznego – problemy i wyzwania

1. Uwagi wstępne

Warto zaznaczyć, iż od samego początku podczas prób formułowania samej definicji współzarządzania (*governance*), a także w trakcie badań nad procesami jego przebiegu, naukowcy zdawali sobie sprawę z faktu, że różni się ono od innych koncepcji zarządzania publicznego tym, że orientuje się na zacieśnieniu interaktywnych relacji w ramach rozbudowanych sieci koordynacji¹, w szczególności w zakresie koordynacji różnych polityk sektorowych i wdrażaniu pewnej przekrojowości działania zbiorowego. Znaczące opracowania syntetyzujące wiedzę z zakresu *governance* nadawały temu pojęciu co najmniej sześć różnych znaczeń, a mianowicie, odnoszących się do: państwa minimalnego, zarządzania przedsiębiorstwem, nowego zarządzania publicznego, dobrego rządzenia, systemów socjocybernetycznych oraz sieci samoorganizujących się².

Współcześnie synonimami pojęcia *governance* są: współzarządzanie publiczne, partycypacyjne zarządzanie publiczne lub zarządzanie interaktywne³. Podkreśla się też, że partycypacyjne zarządzanie publiczne jest podejściem szerszym od nowego zarządzania publicznego (*new public management*), gdyż uwzględnia w znacznym stopniu otoczenie społeczno-polityczno-gospodarcze oraz kompleksowość relacji⁴.

* Prof. dr hab., Uniwersytet Wrocławski, ORCID: 0000-0002-4581-8629.

** Prof. dr hab., Uniwersytet Śląski w Katowicach, ORCID: 0000-0002-3799-5502.

¹ Zob. M. Oramus, *Model współzarządzania (governance) i problemy dotyczące jego wdrażania w administracji publicznej*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2015, nr 1, s. 182.

² R.A.W. Rhodes, B. Jessop, *Nowe współzarządzanie publiczne: rządzenie bez rządu*, „Zarządzanie Publiczne” 2010, vol. 14 (4), s. 104–105.

³ M. Marks-Krzyszkowska, A. Michalska-Żyła, *Wyznaczniki gotowości zaangażowania się mieszkańców we współzarządzanie gminą wiejską*, „Studia Obszarów Wiejskich” 2018, t. 51, s. 101

⁴ W. Szumowski, *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji*, „Nauki o Zarządzaniu” 2014, nr 4(21), s. 94.

Ogólnie rzecz ujmując, koncepcja współzarządzania publicznego odchodzi od zorientowanego rynkowo nowego zarządzania publicznego na rzecz podejścia zorientowanego społecznie⁵ poprzez włączanie na zasadach partnerskich w pełny proces zarządzania publicznego podmiotów należących do różnych sektorów (publicznego, przedsiębiorstw oraz organizacji obywatelskich)⁶. Jak stwierdza J. Supernat, *public governance* to nie struktury administracyjne czy rządowe (*government*), ale proces zarządzania złożonym społeczeństwem z udziałem podmiotów sektora publicznego i prywatnego, często w postaci sieci, w której miejsce centralne wcale nie musi należeć do organu administracji publicznej. Innymi słowy, *public governance* widzi obywateli i ich grupy jako podmioty żywotnie zainteresowane decyzjami władz publicznych⁷.

Jednocześnie według H. Izdebskiego współzarządzanie „powinno się traktować jako poszukiwanie rzeczywistego podporządkowania administracji pluralistycznemu społeczeństwu”⁸. Jak podkreśla autor, w koncepcji tej można upatrywać elementów tego, co określa się jako „demokrację uczestniczącą”, „demokrację partnerską”, „demokrację interaktywną” czy też „demokrację deliberatywną”⁹.

Model inkluzywnego nastawienia państwa (administracji publicznej) – gotowość do włączania na zasadach partnerskich w proces zarządzania publicznego podmiotów zewnętrznych (współzarządzanie) – jest obecnie również dominujący w międzynarodowym dyskursie naukowym. Niemniej jednak istnieje obszar badań, który nie jest wystarczająco rozwinięty. Chodzi o różne mechanizmy, które ujawniają względne role państwa i innych podmiotów we współzależnych sieciach, oraz sposób, w jaki ustalana jest równowaga między nimi w społeczeństwie sieciowym. Kwestią sporną pozostaje to, czy państwo będzie kluczowym aktorem w zarządzaniu publicznym w przyszłości, czy też realistyczne jest myślenie, że możemy przejść przez „zarządzanie w cieniu państwa” do samoorganizujących się systemów polityki i świadczenia usług – „zarządzania bezpaństwowego”¹⁰.

⁵ Zob. R. Czachor, *Ewolucja paradygmatu współzarządzania (governance) i problemy w jego wdrażaniu*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Jana Wyżykowskiego. Studia z Nauk Społecznych” 2016, nr 9, s. 68.

⁶ Por. *ibidem*.

⁷ J. Supernat, *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2008, nr 1(10), s. 5 i n.

⁸ H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1, s. 17.

⁹ *Ibidem*, s. 17.

¹⁰ T. Bovaird, *Public governance: balancing stakeholder power in a network society*, „International Review of Administrative Sciences” 2005, nr 71(2), s. 217–228.

Trzeba też zaznaczyć, iż do największych wyzwań obecnego współzarządzania publicznego należy niewątpliwie dalszy rozwój technologii, w tym przede wszystkim rozwój sztucznej inteligencji (*Artificial Intelligence* – AI) i jej implikacje dla wszystkich sfer życia: społecznego, gospodarczego i prywatnego¹¹.

Pytanie, które teraz się nasuwa i które wydaje się kluczowe, brzmi: jaki będzie model partycypacyjnego zarządzania publicznego u podstaw nowej rewolucji przemysłowej wywołanej pojawieniem się masowej sztucznej inteligencji (AI)?

Pytanie to jest konieczne i skłania do pogłębionej refleksji nad przyszłym modelem współzarządzania publicznego (partycypacyjnego zarządzania publicznego) w dobie czwartej rewolucji przemysłowej i tzw. algorytmicznego zarządzania.

Przed przystąpieniem do odpowiedzi na powyższe pytanie wydaje się rzeczą słuszną zastanowić się pokrótce nad tym, co rozumiemy przez pojęcie „partycypacja”, która wiąże się bezpośrednio ze zmianami, jakie zachodzą w podejściu do współzarządzania publicznego.

2. Pojęcie partycypacji – przegląd wybranych stanowisk teoretycznych

Pojęcie partycypacji jest niejednorodne i ma wieloaspektowy wymiar. Wynika to m.in. z faktu, że badacze problematyki partycypacji, należący do różnych gałęzi nauki, jak np. prawnicy, socjologowie czy politolodzy, zajmują się tym zagadnieniem w sposób właściwy sobie, zwracając uwagę na te elementy i cechy tego pojęcia, które są istotne dla celu i przedmiotu danych badań.

Partycypacja na gruncie nauk prawno-administracyjnych rozumiana jest jako prawo jednostki lub grup do uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji na różnych szczeblach sprawowania władzy¹². W ujęciu socjologicznym zjawisko partycypacji wyraża się m.in. w urzeczywistnieniu potrzeby przynależności i samorealizacji jednostki w społeczeństwie¹³. Partycypacja stanowi również przedmiot rozważań politologii. Określa się ją jako wszelką dobrowolną aktywność w sferze polityki, poprzez którą jednostki bądź grupy społeczne chcą wpływać na wybór rządzących i/lub rezultaty działań poli-

¹¹ M. Kubit, *Rozwój sztucznej inteligencji w świetle prawa Unii Europejskiej – dylematy i wyzwania*, Warszawa 2021, s. 35 i n.

¹² M. Wójcicki, *Pojęcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2013, nr 24, s. 171.

¹³ *Ibidem*, s. 172.

tycznych. Jej zróżnicowanie ujawnia wewnętrzna klasyfikacja, wedle której partycypacja polityczna dzieli się na: konstytucyjną niezinstytucjonalizowaną; legalną i nielegalną; legitymowaną i nielegitymowaną, stereotypową i niekonwencjonalną¹⁴.

Pojęcie „partycypacja” jest zatem nadzwyczaj pojemne i często wieloznaczne oraz nabiera znaczenia w określonym kontekście przedmiotowym oraz podmiotowym. Świadczą o tym kolejno wyjaśnione terminy związane z hasłem wywoławczym. Są to m.in.: partycypacja społeczna, partycypacja publiczna, partycypacja polityczna, partycypacja lokalna, partycypacja horyzontalna, partycypacja wertykalna, partycypacja globalna, e-partycypacja, partycypacja indywidualna, partycypacja stowarzyszeniowa, partycypacja kolektywna *etc.*

Problematykę partycypacji społecznej, zaangażowania publicznego czy aktywności obywatelskiej¹⁵ można rozpatrywać jako wynik jednej z faz rozwoju „demokracji rozwiniętej” bądź „społeczeństwa obywatelskiego”¹⁶. W pierwszym przypadku chodzi o udział obywateli w życiu publicznym, np. w postaci uczestnictwa w wyborach czy referendach¹⁷, zaś w drugim – jest to aktywność obywateli w sferze publicznej oparta na prawach obywatelskich, politycznych i społecznych, a także instytucjach solidaryzmu społecznego¹⁸.

Najogólniej rzecz ujmując, partycypacja społeczna rozumiana jest jako „udział obywateli w zarządzaniu sprawami społeczności, której są członkami”¹⁹. Warto przy tym odróżnić partycypację społeczną, wspólnotową (horyzontalną) od partycypacji obywatelskiej (wertykalnej)²⁰. Partycypacja tzw. horyzontalna dotyczy udziału jednostek w działaniach zbiorowych podejmowanych w społeczności (społecznościach), do której one przynależą²¹. Natomiast partycypacja wertykalna dotyczy relacji władzy z obywatelami²².

Partycypację społeczną można potraktować jako „udział mieszkańców w formalnych i nieformalnych procesach samoorganizacji, zmierzających do

¹⁴ R. Kozioł, *Partycypacja publiczna i społeczna we współczesnej Polsce: pojęcie, formy, podmioty i uwarunkowania*, Kraków 2015, s. 58.

¹⁵ N. Lubik-Reczek, I. Kapsa, M. Musiał-Karg, *Elektroniczna partycypacja obywatelska w Polsce. Deklaracje i opinie Polaków na temat e-administracji i e-głosowania*, Poznań 2020, s. 15.

¹⁶ M. Rajek-Kwiatk, *Partycypacja i inkluzja społeczna jako wymiary polityki rewitalizacji miejskiej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K” 2020, vol. XXVII, nr 1, s. 115.

¹⁷ *Ibidem* i cyt. tam literatura.

¹⁸ Współcześnie liczne akcenty idei solidaryzmu pojawiają się w doktrynach politycznych. Zob. R. Tokarczyk, *Współczesne doktryny polityczne*, Lublin 1984, s. 178–179.

¹⁹ J. Hausner *et al.* (red.), *Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik*, Kraków 1999, s. 41.

²⁰ N. Lubik-Reczek, I. Kapsa, M. Musiał-Karg, *op. cit.*, s. 18.

²¹ T. Kazimierczak, *Partycypacja publiczna, pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Warszawa 2011, s. 84.

²² N. Lubik-Reczek, I. Kapsa, M. Musiał-Karg, *op. cit.*, s. 18.

polepszenia warunków życia w społeczności lokalnej²³. Zdaniem Z. Zychowicz w partycypacji społecznej mieszczą się zarówno zinstytucjonalizowane działania, głównie takie jak: wybory; referenda (inne niż w sprawie odwołania organów władzy); inicjatywy lokalne; wysłuchanie publiczne; konsultacje społeczne; jak i działania o charakterze niesformalizowanym lub mało sformalizowanym, głównie zaś akcje protestacyjne, blokady instytucji publicznych, marsze, transparenty, akcje pisanie listów, happeningi i inne formy²⁴.

B. Lewenstein, J. Schindler i R. Skrzypiec do typowych narzędzi partycypacji społecznej zaliczają narzędzia takie jak: konsultacje społeczne, budżet obywatelski, fundusz sołecki, inicjatywę lokalną, obywatelską inicjatywę uchwałodawczą, a także różne formy aktywizacji jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego i instytucji dialogu obywatelskiego (np. rady sołeckie, osiedlowe, dzielnicowe, rady pożytku publicznego, rady konsultacyjne)²⁵.

Główne trzy wymiary partycypacji społecznej to: aksjologia polityczna, perspektywa rozwoju lokalnego czy perspektywa zarządzania układem lokalnym. Partycypacja z punktu widzenia aksjologii politycznej stanowi istotną wartość demokratycznego ładu społecznego i łączy się głównie z takimi pojęciami jak: społeczeństwo obywatelskie, zasada pomocniczości, decentralizacja, dobro wspólne czy kontrola władzy.

Z punktu widzenia rozwoju lokalnego partycypacja opiera się na inicjatywie i aktywnym uczestnictwie mieszkańców, a mówi się o niej w powiązaniu z takimi pojęciami, jak mobilizacja społeczna czy partnerstwo publiczno-prywatne²⁶.

Jak podkreśla Kamil Morio, najsłabszym stopniem partycypacji jest reprezentacja, najsilniejszym samorządzenie²⁷.

W odniesieniu do modelu zarządzania układem lokalnym partycypacja społeczna uważana jest za instrument zarządzania, którym posługują się władze samorządowe, włączając mieszkańców w proces podejmowania decyzji. Partycypacja społeczna ma prowadzić do zwiększenia skuteczności działania władz lokalnych dzięki lepszemu rozpoznawaniu przez nie potrzeb społeczności i odnosi się do takich pojęć, jak: konsultacje, przepływ informacji, ba-

²³ B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec, *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, Warszawa 2010, s. 9.

²⁴ Z. Zychowicz, *Konsultacje społeczne w samorządzie*, Szczecin 2014, s. 7.

²⁵ *Ibidem*, s. 58–59.

²⁶ Zob. też: L. Zacharko, *Administracja publiczna zarządzana nowocześnie – kilka refleksji*, [w:] T. Kocowski, J. Korczak, P. Lisowski (red.), *Niepomijalność administracji publicznej*, „Prawo” 2020, t. CCCXXXI, AUWr No. 4001, s. 311.

²⁷ K. Morio, *Dictionnaire d'administration publique*, dir N. Kady, M. Mathieu, Grenoble 2014, s. 365–367.

danie potrzeb i opinii, rozwiązywanie konfliktów, pozyskiwanie poparcia dla inicjatyw władz lokalnych²⁸.

Momentem przełomowym dla rozwoju partycypacji społecznej była reaktywacja samorządu terytorialnego w 1990 r. i przemiany społeczno-gospodarcze, nasilające się procesy decentralizacji oraz prywatyzacji zadań publicznych. Konstrukcja samorządu terytorialnego w Polsce opiera się na słusznym założeniu, że nikt lepiej nie zna potrzeb wspólnoty lokalnej niż bezpośrednio dotknięty jej problemami obywatel i wybrani przez niego przedstawiciele mieszkający w tej samej jednostce samorządu terytorialnego²⁹.

Według niektórych autorów partycypacja społeczna zawiera w sobie elementy odnoszące się także do partycypacji publicznej i indywidualnej³⁰. Zdaniem D. Kijowskiego celem partycypacji publicznej jest stworzenie efektywnego systemu zaspokajania potrzeb społecznych – zadania państwa lub innych podmiotów sprawujących władzę publiczną muszą odpowiadać potrzebom społecznym oraz należy uzyskać społeczną akceptację dla działań organów władzy publicznej i zaufanie obywateli, co warunkuje skuteczność jej działań³¹. Tego typu partycypacja może przejawiać się w różnoraki sposób, m.in. przez uczestnictwo w wyborach powszechnych, w konsultacjach prowadzonych przez organy władzy publicznej³².

Przyjmuje się też, że partycypacja publiczna ma najsilniejsze umocowanie w środowisku lokalnym, gdyż społeczność lokalna posiada „oswojoną przestrzeń” – terytorium, które „jest najlepszym miejscem, gdzie można się uczyć postaw prospołecznych”³³. Jeśli chodzi o partycypację indywidualną, dotyczy ona udziału jednostki w różnych ruchach społecznych³⁴. Zaangażowanie jednostki może wyrażać się np. we wspieraniu działań dobroczynnych, uczestnictwie w kampaniach społecznych, czy też podejmowaniu się roli wolontariusza³⁵.

Trzeba bowiem pamiętać, że ramy odniesienia dla partycypacji społecznej stanowi idea społeczeństwa obywatelskiego. Pojęcie to dotyczy systemu

²⁸ I. Pietraszko-Furmanek, *Partycypacja społeczna w środowiskach lokalnych*, Kraków 2012, s. 67.

²⁹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 135.

³⁰ M. Wójcicki, *op. cit.*, s. 172.

³¹ D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 9 i n.

³² Jak podkreśla się w literaturze – ramą odniesienia dla tego rodzaju partycypacji jest idea społeczeństwa politycznego – M. Wójcicki, *op. cit.*, s. 172.

³³ J. Wódz, *Aktywność społeczna na poziomie lokalnym – samorząd lokalny a polityka*, [w:] A. Gawkowska, P. Gliński, A. Kościński (red.), *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna. Obywatelskość, polityka, lokalność*, Warszawa 2005, s. 231.

³⁴ K. Kułak-Krzyśiak, *Partycypacja czy efektywność? Dylematy skutecznego osiągania celów w administracji*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 61 i cyt. tam lit.

³⁵ N. Lubik-Reczek, I. Kapsa, M. Musiał-Karg, *op. cit.*, s. 18.

struktur pośredniczących, które są aktywnymi uczestnikami sfery publicznej bądź podejmują w tym kierunku odpowiednie starania³⁶. Aktywność społeczna w ramach społeczeństwa obywatelskiego może mieć charakter grupowy (stowarzyszenia, fundacje, wspólnoty lokalne i samorządowe oraz nieformalne grupy i ruchy społeczne) bądź przyjmować postać indywidualnej aktywności obywatelskiej, przejawiającej się w postawie i świadomości obywatelskiej Polaków³⁷.

Udział społeczeństwa obywatelskiego w administrowaniu może mieć z teoretycznego punktu widzenia różne postacie, np.: współkompetencji, współdziałania, kooperacji, współpracy, koordynacji, inicjowania postępowań i procedur, brania udziału w tych postępowaniach i procedurach, opiniowania, uzgadniania, konsultowania, przedkładania stanowisk, opinii biegłych i innych środków dowodowych, kontrolowania, monitorowania, akredytacji, certyfikacji, tworzenia norm technicznych, przygotowywania projektów rozstrzygnięć, prawa wysłuchania, publicznej debaty, forum dyskusyjnego, inicjatywy mieszkańców, zawierania umów mieszanych publiczno-prywatnoprawnych oraz bezpośredniego wykonywania zadań publicznych³⁸.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, że partycypacja stała się nie tylko jednym z ważniejszych podejść w zarządzaniu publicznym, ale jest też pojęciem, które – jak podkreśla I. Niżnik-Dobosz – z uwagi na swoje nieodłączne powiązanie z pojęciem demokratycznego państwa prawnego, dialogu społecznego i społeczeństwa obywatelskiego weszło w obręb współczesnej nauki prawa administracyjnego i nauki administracji³⁹.

3. Uwarunkowania prawne partycypacji

Pojęcie partycypacji ściśle się wiąże z pojęciem demokratycznego państwa prawa i społeczeństwa obywatelskiego. Tak więc podstawowe znaczenie mają przepisy ustawy zasadniczej, tj. art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawa urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

³⁶ J. Blicharz, *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, Wrocław 2012, s. 15.

³⁷ D. Wiszejko-Wierzbička, *Niewykorzystana sfera. Partycypacja społeczna i obywatelska osób z ograniczeniami sprawności*, Warszawa 2010, s. 13.

³⁸ I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja...*, s. 36.

³⁹ *Ibidem*, s. 21.

Z kolei art. 4 Konstytucji stwierdza, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Konstytucja RP definiuje ponadto kluczowe zasady ustrojowe, na których opiera się system polityczny kraju: zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2); zasadę zaufania obywateli do państwa (art. 2); zasadę społeczeństwa obywatelskiego (art. 12); zasadę dialogu społecznego (Preambuła i art. 20) oraz zasadę subsydiarności (Preambuła).

Ponadto Konstytucja RP zawiera jeszcze wiele innych przepisów tworzących konkretne instrumenty partycypacji lub podstawy do ich tworzenia na poziomie ustawowym. Są to w szczególności przepisy dotyczące instytucji referendum krajowych i referendum lokalnych czy dotyczące obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej⁴⁰.

W Konstytucji RP nie ma wprost wskazanych przepisów prawnych regulujących kwestię partycypacji społecznej, jednak nawiązania do działań partycypacyjnych można odnaleźć w wielu artykułach, m.in. w art. 61 – prawo dostępu do informacji publicznej czy w art. 63 – prawo do składania petycji, wniosków i skarg, który wyraźnie sygnalizuje, iż „Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej”. Istotne jest także przytoczenie art. 118 Konstytucji RP, który zawiera prawo inicjatywy uchwałodawczej, a w ust. 2 stwierdza się, iż inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu⁴¹.

Kolejnym narzędziem partycypacji jest referendum. Jest ono formą bezpośredniego zaangażowania obywateli. Podstawą prawną przeprowadzenia referendum lokalnego jest art. 170 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem „członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego”.

Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym⁴², której art. 2 ust. 1 stanowi, że „w referendum lokalnym [...] mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego, jako

⁴⁰ G. Makowski, *Ramy prawne partycypacji – stan obecny, zmiany, perspektywy*, [w:] M. Maśzowska, K. Sztop-Rutkowska (red.), *Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom*, Białystok 2013, s. 15.

⁴¹ *Prawo a partycypacja*, <https://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/prawo-a-partycypacja/> [dostęp: 28.04.2024].

⁴² T.j. Dz. U. z 2023 r. poz.1317.

członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki, co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki oraz w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę⁴³.

Jak podkreśla E. Wągiel, nowe brzmienie art. 2 ust. 1 cyt. ustawy zostało oparte na wskazaniach wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003 r., K. 30/02⁴⁴. Istotna zmiana treści cyt. przepisu dotyczy tej jego części, który stanowi, że mieszkańcy będą mogli wyrażać wolę także w innych istotnych sprawach dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę⁴⁵.

Zasadnicze znaczenie, w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego, ma również instytucja dialogu społecznego, do której odwołuje się Preambuła Konstytucji. Ramy dialogu społecznego wyznacza zwłaszcza art. 12 Konstytucji, stanowiący zapewnienie swobody tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń i fundacji. Z kolei w art. 20 wskazano na społeczną gospodarkę rynkową, solidarność, dialog i współpracę partnerów społecznych jako podstawy ustroju gospodarczego RP⁴⁶.

Użyte w Preambule Konstytucji pojęcie dialogu społecznego dotyczy wszelkich jego form. Jak wskazuje doktryna, dialog może mieć w szczególności postać konsultacji społecznych⁴⁷. Warto przy tym dodać, iż instytucja dialogu społecznego odnosząca się do formy regulowania stosunków między związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców została zawarta w ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego⁴⁸. W katalogu uprawnień Rady Dialogu Społecznego (RDS) mieszczą się m.in.: prowadzenie dialogu w celu zapewnienia warunków rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zwiększenia konkurencyj-

⁴³ Zob. też w sprawie referendum lokalnego we Francji: L. Zacharko, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych w modelu francuskim*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja...*, s. 831.

⁴⁴ OTK 2003, nr 2A, poz. 16.

⁴⁵ E. Wągiel, *Partycypacja społeczna gminy w świetle ustawy o samorządzie gminnym oraz prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja...*, s. 109.

⁴⁶ J. Blicharz, *Rola dialogu i partnerstwa w zakresie przezwycięzania wykluczenia społecznego*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2019, vol. 8(1), no. 1, s. 80.

⁴⁷ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz Art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 566.

⁴⁸ Tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 2232, z późn. zm.

ności polskiej gospodarki i spójności społecznej; podejmowanie działań na rzecz realizacji zasady partycypacji i solidarności społecznej w zakresie stosunków zatrudnienia.

Ponadto w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴⁹ wskazano na instytucje dialogu społecznego na rynku pracy, którymi są: 1) związki zawodowe lub organizacje związków zawodowych, 2) organizacje pracodawców, 3) organizacje bezrobotnych, 4) organizacje pozarządowe – jeżeli wśród zadań statutowych znajduje się realizacja zadań w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej (art. 6 ust. 6). Można powiedzieć, iż istotnym aspektem dialogu społecznego jest stosowana zasada partnerstwa jako znaczący instrument partycypacji społecznej.

Istnieje też wiele prawnych rozwiązań na gruncie prawa administracyjnego materialnego, dzięki którym obywatele mogą włączyć się w procesy decyzyjne. Jako stosowny przykład należy podać ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁵⁰, która zobowiązuje jednostki samorządu terytorialnego wszystkich stopni do zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa w przygotowywaniu lokalnych programów ochrony środowiska, w tym poprzez wykorzystanie trybu konsultacji.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej w art. 3 ust. 1 gwarantuje prawo do informacji publicznej obejmujące uprawnienia do: 1) uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego; 2) wglądu do dokumentów urzędowych; 3) dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów⁵¹. Powyższa ustawa gwarantuje obywatelom dostęp do wiedzy o tym, jak funkcjonują organy władzy publicznej i inne podmioty wykonujące zadania publiczne lub korzystające z publicznych funduszy. Bez dostępu do tych informacji obywatel nie jest w stanie brać udziału w podejmowaniu decyzji⁵².

Z kolei ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie w art. 3 ust. 1 stanowi, że działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarzą-

⁴⁹ Tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 475.

⁵⁰ Tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 54.

⁵¹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

⁵² G. Makowski, *Ramy prawne partycypacji...*, s. 15. Także w kwestii porównawczej: L. Zacharko, *Dostęp do informacji publicznej i jej granice na gruncie francuskiego prawa administracyjnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2015, s. 780–787.

dowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie⁵³. Ustawa stworzyła wiele instrumentów pozwalających na czynny udział w procesach decyzyjnych na poziomie samorządowym. Jest to przede wszystkim: wymóg konsultowania przez samorządy projektów prawa miejscowego z organizacjami; tworzenie zespołów konsultacyjnych i zadaniowych; wymóg przyjmowania, konsultowania i oceny realizacji programów współpracy czy możliwość tworzenia lokalnych rad działalności pożytku publicznego⁵⁴.

Kwestia partycypacji społecznej znalazła swoje odzwierciedlenie również w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵⁵, w której wskazano na trzy formy dopuszczenia interesariuszy do procedury planistycznej. Są to: składanie wniosków, udział w dyskusji publicznej oraz składanie uwag do projektu dokumentu planistycznego⁵⁶.

Warto również wskazać na ustawę z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbinglej w procesie stanowienia prawa, która w art. 2 definiuje działalność lobbinglej jako każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa, a także wymienia zarobkową działalność lobbinglej prowadzoną na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób. Ustawa reguluje także działalność lobbystów – osób chcących wziąć udział w procesie legislacyjnym – oraz wprowadza instytucję wysłuchania publicznego⁵⁷.

Również w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁵⁸ ustawodawca zobowiązuje podmioty przygotowujące projekty strategii rozwoju do konsultowania tych dokumentów z partnerami społecznymi i gospodarczymi (w tym m.in. z samorządami i organizacjami społecznymi). Z kolei kształt i realizacja programów operacyjnych na poziomie regionów jest nadzorowana przez komitety monitorujące, tworzone przez zarządy województw. W ciałach tych zasiadają przedstawiciele różnych partnerów społecznych, m.in. organizacji pozarządowych.

Kolejny etap zmian na rzecz wzmocnienia partycypacji przyniosła ustawa z dnia 15 października 2015 r. o rewitalizacji, gdzie określono zasady oraz tryb

⁵³ Tj. Dz. U. z 2024 r. poz.1491.

⁵⁴ Szerzej nt. J. Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 68–73.

⁵⁵ Tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130.

⁵⁶ Zob. art. 8c, art. 8d, art. 18 cyt. ustawy; także w tej sprawie: K. Kafka, *Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym – stan obecny i wyzwania*, „Builder” 2022, vol. 299(6), s. 7.

⁵⁷ Tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 248.

⁵⁸ Tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 324 z późn.zm.

przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji⁵⁹, a rozdział 2 ustawy zatytułowany został „Partycypacja społeczna”. W art. 5 ust. 1 ustawy o rewitalizacji konstatuje się, że partycypacja społeczna obejmuje przygotowanie, prowadzenie i ocenę rewitalizacji w sposób zapewniający aktywny udział interesariuszy, w tym poprzez uczestnictwo w konsultacjach społecznych oraz w pracach Komitetu Rewitalizacji⁶⁰.

Problematyka partycypacji znajduje też szczególne miejsce w aktach prawa międzynarodowego. Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 1985 r. już w Preambule odnosi się do partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym, wskazując, że społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego, a prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy, oraz że właśnie na szczeblu lokalnym prawo to może być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni⁶¹.

Warto w tym miejscu przywołać również tzw. Konwencję z Aarhus z 1998 r.⁶², której filary obejmują udział społeczny w zakresie: dostępu do informacji, uczestnictwa w procesach decyzyjnych oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości⁶³, oraz Konwencję Rady Europy o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na poziomie lokalnym. Konwencja zobowiązuje kraje-sygnatariuszy m.in. do zwiększania możliwości partycypacji obcokrajowców w lokalnym życiu publicznym poprzez możliwość powoływania do życia ciał konsultacyjnych na poziomie lokalnym⁶⁴. Należy też wspomnieć o Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych⁶⁵, gdzie w ostatnim punkcie Preambuły zawarto wezwanie do nieustawiania w działaniach na rzecz poprawy niekorzystnej sytuacji osób niepełnosprawnych i promowania ich udziału w sferze obywatelskiej, politycznej, gospodarczej i kulturalnej.

⁵⁹ Ustawa o rewitalizacji z dnia 15 października 2015 r. (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 485 z późn.zm.).

⁶⁰ Szerzej nt. U. Głod-Van de Sanden, *Rewitalizacja obszarów zdegradowanych w świetle prawa polskiego*, rozprawa doktorska napisania pod kierunkiem dr hab. prof. US A. Monarchy Matlak oraz promotora pomocniczego dr M. Michalak (niepubl.), Szczecin 2019, s. 131 i n.

⁶¹ Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

⁶² Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r., Dz. U. Nr 78, poz. 706.

⁶³ Zob. K. Noworół, *Wyzwania partycypacji w zarządzaniu publicznym*, Kraków 2020, s. 21.

⁶⁴ Zob. G. Makowski *Międzynarodowe standardy partycypacji publicznej na poziomie lokalnym: analiza wybranych aktów prawa międzynarodowego*, [w:] P. Sobiesiak-Penszko (red.), *Prawo a partycypacja publiczna*, Warszawa 2013, s. 14.

⁶⁵ Konwencja ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych przyjęta została przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13 grudnia 2006 r., rząd Polski podpisał ją 20 marca 2007 r., natomiast ratyfikacja Konwencji przez Polskę miała miejsce 6 września 2012 r., Dz. U. z dnia 25 października 2012 r. poz. 1169.

Powyższe uwarunkowania prawne dotyczące partycypacji dowodzą, że zyskuje ona coraz szersze uznanie na gruncie prawa krajowego i międzynarodowego.

Jak podkreśla się w doktrynie francuskiej rozwiązania prawne na gruncie prawa ochrony środowiska czy planowania i zagospodarowania przestrzennego potwierdzają nową koncepcję funkcjonowania administracji publicznej⁶⁶.

4. Kilka refleksji w kwestii przyszłego modelu współzarządzania publicznego w dobie rozwoju sztucznej inteligencji

4.1. Uwagi ogólne

Rzucającą się w oczy cechą naszego stulecia jest niewątpliwie postępujący rozwój technologii, w tym przede wszystkim rozwój sztucznej inteligencji. Zasadnicza niepewność towarzysząca rozwojowi i przyjmowanie dopiero rodzących się technologii oznacza, że jeszcze nie wiemy, w jakim kierunku potoczą się zmiany powodowane przez obecną rewolucję przemysłową i towarzyszącą jej masową sztuczną inteligencją. Dotyczy to również przyszłego modelu współzarządzania publicznego. Próba podania bardziej wyczerpujących odpowiedzi na te pytania wymagałaby odrębnego studium. W dalszym ciągu ograniczymy się do kilku faktów i refleksji dotyczących tego obszaru badawczego w kontekście obecnej rewolucji technologicznej. Będą one również próbą odpowiedzi na zadane we wstępie tego artykułu pytanie.

W ostatnim czasie możemy odnieść wrażenie, że świat zmienia się szybciej niż kiedykolwiek. Ewolucja techniczna, automatyzacja, sztuczna inteligencja, wykorzystywanie dronów w różnych dziedzinach życia i biznesu nie są już wątkami science-fiction. Pracujemy więcej, szybciej i wciąż brakuje nam czasu. Problemy, z którymi przyszło nam się mierzyć, zwykle są skomplikowane i zdarza się, że nie wiemy, w którym kierunku podążać, by sobie z nimi poradzić. Za sprawą globalizacji świat „zmałał”, jednak poprzez digitalizację świat wirtualny urósł w ogromną sieć-kłaczę, które oplata niemal każdą sferę naszego życia. W tym samym czasie technologia wymyka się spod kontroli; to, co wczoraj było innowacyjne, jest teraz produktem podstawowym.

⁶⁶ M. Prieur, *Le droit a l'environnement et les citoyens: la participation*, „Revue juridique de l'Environnement” 1998, s. 398.

Zmiany te wiążą się z czwartą rewolucją przemysłową „Przemysł 4.0”, która pojawiła się na początku XXI w.⁶⁷ i oparta jest w znacznym stopniu na rozwiązaniach cyfrowych, które inicjują automatyzację procesów zachodzących w przedsiębiorstwach poprzez implementację zaawansowanych systemów IT, przemysłowego Internetu Rzeczy, sztuczną inteligencję (AI), wirtualną (VR) i poszerzoną (AR) rzeczywistość, chmurę technologiczną, zaawansowaną robotykę, technologie biometryczne, druk 3D czy blockchain⁶⁸.

Według Klausa Schwaba Przemysł 4.0 „swoją skalą, zakresem i stopniem skomplikowania nie przypomina niczego, z czym jako ludzie mieliśmy dotąd do czynienia”⁶⁹. Zdaniem autora chodzi przede wszystkim o szybkość (w odróżnieniu od poprzednich rewolucji przemysłowych obecna postępuje w tempie wykładniczym, nieliniowym) oraz jej szerokość i głębię (obecne wykorzystanie możliwości cyfrowych w połączeniu z rozlicznymi technologiami prowadzi do niespotykanych dotąd zmian paradygmatów w ekonomii, biznesie, społeczeństwie, życiu jednostek), a także wpływ na systemy (dzisiejsza rewolucja wyraża się w transformacji całych systemów – zarówno tych, które przechodzą poprzez kraje, firmy, branże i całość społeczeństwa, jak i obecnych wewnątrz ich struktur)⁷⁰.

Najkrócej rzecz ujmując, Przemysł 4.0 opiera się na inteligentnej, połączonej technologii nie tylko wewnątrz organizacji, ale także w codziennym życiu. Jej istotą jest przeniesienie większości decyzji z gestii ludzi do kompetencji maszyn oraz zatarcie granic pomiędzy tym, co biologiczne, a tym, co cyfrowe.

Warto w tym miejscu podkreślić, iż w kwietniu 2021 r. Komisja Europejska złożyła wniosek legislacyjny w sprawie rozporządzenia dotyczącego sztucznej inteligencji⁷¹. W grudniu 2023 r. Parlament, Rada i Komisja Europejska wypra-

⁶⁷ Oryginalnie brzmiącego terminu *Industrie 4.0* użył po raz pierwszy w 2011 r. na targach w Hanowerze niemiecki profesor fizyki Henning Kagermann. Zob. B. Kawalec-Pietrenko, *Filozofia kształtowania procesów produkcyjnych*, „Przegląd Techniczny” 2020, nr 14/15, s. 6–8.

⁶⁸ M. Wodnicka, *Wpływ czwartej rewolucji przemysłowej na innowacyjność usług*, „Optimum Economic Studies” 2021, nr 3(105), s. 52; także: B. Zinczuk, *Automatyzacja i robotyzacja jako wyzwanie dla rynku pracy*, „Zeszyty Naukowe” 2021, nr 2(992), s. 106.

⁶⁹ K. Schwab, *Czwarta rewolucja przemysłowa*, przeł. A.D. Kamińska, Warszawa 2018, s. 17–21.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji. W powyższym akcie zdefiniowano system sztucznej inteligencji jako „oprogramowanie opracowane przy użyciu co najmniej jednej spośród technik i podejść wymienionych w załączniku I, które może – dla danego zestawu celów określonych przez człowieka – generować wyniki, takie jak treści, przewidywania, zalecenia lub decyzje wpływające na środowiska, z którymi wchodzi w interakcję” (art. 3 pkt 1). Jednocześnie w załączniku do wniosku wskazano następujące techniki i podejścia: mechanizmy uczenia maszynowego, w tym uczenie nadzorowane, uczenie się maszyn bez nadzoru i uczenie przez wzmocnianie,

cowały kompromis w zakresie głównych założeń tego dokumentu. Dnia 13 marca 2024 r. Parlament Europejski przyjął rozporządzenie w sprawie sztucznej inteligencji, zwane także *Artificial Intelligence Act*, Akt o sztucznej inteligencji (*AI Act*, Akt o AI)⁷². W art. 3 ust. 1 Aktu o AI zdefiniowano system sztucznej inteligencji jako „system oparty na maszynie, który został zaprojektowany do działania z różnym poziomem autonomii i który może wykazywać zdolności adaptacyjne po wdrożeniu oraz który, w celach wyraźnych lub dorozumianych, na podstawie otrzymanych danych wejściowych wnioskuje, w jaki sposób generować wyniki, takie jak prognozy, treści, zalecenia lub decyzje, które mogą mieć wpływ na środowisko fizyczne lub wirtualne”.

Przed wszystkim AI i oparte na niej algorytmy mają coraz większy wpływ na nasze życie. Wszechobecność algorytmów zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym argumentowana jest przede wszystkim tym, iż maszynę uznaje się za bardziej obiektywną w podejmowaniu decyzji niż ludzie. Z ich stosowaniem wiąże się także efektywność i sprawność oraz otaczająca je aura nowoczesności.

W tym kontekście problem współzarządzania publicznego jest z pewnością jednym z głównych zagadnień, które należy rozważyć. Podczas gdy idea kontrolowania algorytmów wydaje się przyciągać uwagę, możliwość narzucenia zarządzania partycypującego algorytmowi pozostaje niepewna.

4.2. Algorytmy w służbie zaangażowania obywateli: skuteczne narzędzie współzarządzania czy demokratyczna iluzja?

Budowanie kultury dobrego współzarządzania publicznego opartego na wartościach, stanowiących konsensus społeczny, jest trudnym zadaniem, ponieważ wymaga nieustannych wysiłków mających na celu wpływanie na praktyki i zachowania instytucji i osób fizycznych poprzez definiowanie, projektowanie, wdrażanie i ocenę systemowych i złożonych reform tego zarządzania. Chociaż nie ma idealnego (ani nawet wyjątkowego) sposobu na powodzenie

z wykorzystaniem szerokiej gamy metod, w tym uczenia głębokiego; metody oparte na logice i wiedzy, w tym reprezentacja wiedzy, indukcyjne programowanie (logiczne), bazy wiedzy, silniki inferencyjne i dedukcyjne, rozumowanie (symboliczne) i systemy ekspertowe; podejścia statystyczne, estymacja bayesowska, metody wyszukiwania i optymalizacji, EUR-Lex - 52021PC0206 - PL - EUR-Lex ([europa.eu](https://eur-lex.europa.eu)), [dostęp: 1.05.2024].

⁷² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (akt w sprawie sztucznej inteligencji) (Dz. U. UE L 1689 z 12.07.2024 r.).

reform, można podjąć konkretne kroki w celu zaangażowania sektora publicznego i obywatelskiego w bardziej demokratyczne, oparte na wartościach zachowania, zarówno kulturowe, jak i instytucjonalne, które pomogą lepiej służyć obywatelom, wspierać wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu i przywrócić zaufanie.

Jak zauważa H. Izdebski w modelu *public governance* następuje odchodzić od traktowania obywateli jako tylko wyborców, wolontariuszy i konsumentów oraz przejście do upatrywania w nich, dzięki temu, że daje się im do rozwiązania problemy, które ich dotyczą, współdecydentów i współkreatorów wspólnego dobra. Mamy do czynienia z odchodzeniem od interesowania się liderami publicznymi: profesjonalistami z zakresu spraw publicznych czy politykami lub dostawcami usług publicznych do zainteresowania się partnerami, nauczycielami i organizatorami działań obywatelskich, z odchodzeniem od demokracji wyborczej i przechodzeniem do społeczeństwa demokratycznego – przy pogłębianiu obywatelskiego, horyzontalnego, pluralistycznego i produktywnego wymiaru polityki⁷³.

Również zdaniem D. Sześciły koncepcja *public governance* oddaje istotę zarządzania partycypacyjnego „jako zjawiska dokonującego się w sferze «miękkiego» zarządzania publicznego, koncentrującego się na badaniu nieformalnych (a przynajmniej – nie tylko formalnych) powiązań i instrumentów współdziałania między aktorami zarządzania publicznego i interesariuszami występującymi w tym procesie”⁷⁴.

Niezależnie od wybranej definicji jedno jest pewne, „algorytmiczna partycypacja społeczna” nie przesądza o jej demokratycznym potencjale. Nie możemy powierzyć samej technologii cyfrowej zadania partycypacyjnego zarządzania publicznego. Udziału społeczeństwa w zarządzaniu publicznym nie zastąpią algorytmiczne „rozwiązania” (rozwiązywanie wszystkiego jednym kliknięciem online). Wykorzystywanie narzędzi cyfrowych do prowadzenia działań publicznych i wynikających z niego skutków jest w tej perspektywie tylko potencjalnie użytecznym środkiem, pod warunkiem, że „technologia” jest wykorzystywana przez społeczeństwo, a nie na odwrót.

W istocie, jeśli chodzi o zarządzanie algorytmiczne, same dane stają się instrumentami normatywnymi, na podstawie których podejmowane są decyzje i opracowywane są zalecenia. Trzeba przyznać, że w ciągu najbliższych lat wiedza informatyków i inżynierów komputerowych, którzy opracowują i pro-

⁷³ H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, Warszawa 2007, s. 15.

⁷⁴ D. Sześciła, *Współzarządzanie (zarządzanie partycypacyjne): teoria i praktyka*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2014, nr 2(35), s. 55.

dukują algorytmy, stanie się trybem podejmowania decyzji, a w konsekwencji formą zarządzania. Krótko mówiąc, to cybernetyczne imaginariusium prowadzić nas będzie do myślenia o normatywności już nie w kategoriach legislacyjnych, ale w kategoriach programowania⁷⁵.

Pozostaje oczywiście kwestia ustalenia, czym jest algorytmiczne zarządzanie partycypacyjne. Literatura przedmiotu nie przyniosła ostatecznych odpowiedzi w tym zakresie. Prace koncentrują się bardziej na transformacjach współzarządzania publicznego niż na implikacjach cyfrowego uczestnictwa społecznego w sferze polityki publicznej. Kwestią sporną pozostaje to, czy cyfrowe uczestnictwo społeczne w działaniach publicznych i wynikające z tego skutki będą ograniczone do uczestnictwa online w świecie cyfrowym. Stwarza to poważne wyzwania, szczególnie dla przyszłych regulacji prawnych. Jednocześnie trzeba zdawać sobie sprawę z tego, że prawo nie zawsze nadąża za dynamicznym rozwojem technologicznym. Częściowo to właśnie rodzi strach przed dyktaturą algorytmów.

5. Podsumowanie

Podsumowując te krótkie rozważania, należy zaakcentować jeszcze jedną kwestię wiążącą się z tzw. algorytmicznym zarządzaniem partycypacyjnym. Przede wszystkim skutki zarządzania algorytmicznego w sferze publicznej są nam jeszcze w dużej mierze nieznane. Ale wyrażenie „zarządzanie algorytmiczne” lub „zarządzanie algorytmami” zdradza interesującą dwuznaczność: możemy rzeczywiście zrozumieć, że zarządzanie algorytmiczne dotyczy tego, jak „rządzić sztuczną inteligencją” lub jak „sztuczna inteligencja rządzi nami”. W tym drugim przypadku pozwoli nam na osiągnięcie tego, do czego dążyliśmy od wieków, tj. doskonałego, wydajnego, zautomatyzowanego społeczeństwa, w którym nie dzieje się nic, co nie zostało ściśle zaplanowane, przewidziane, wykalkulowane. Tak więc tendencja do algorytmicznego „rozwiązania” udziału społeczeństwa w zarządzaniu publicznym może prowadzić do automatycznie sterowanego społeczeństwa, a tym samym prowadzić systemy polityczne w kierunku totalitaryzmu pod pozorem iluzorycznej demokracji⁷⁶.

⁷⁵ A. Supiot, *Governance by Numbers. The Making of a Legal Model of Allegiance*, Oxford/Portland 2017.

⁷⁶ E. Morozov, *To Save Everything, Click Here: The Folly of Technological Solutionism*, Nowy Jork 2013.

Zarządzanie kryzysowe jako miejsce współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi na przykładzie pomocy udzielanej ofiarom wojny w Ukrainie

1. Wprowadzenie

Zarządzanie kryzysowe stanowi działalność organów administracji publicznej polegającą na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów infrastruktury krytycznej¹. Jednocześnie uznaje się je za kluczowy element zarządzania bezpieczeństwem narodowym², mający na celu przystosowania struktur znajdujących się w państwie oraz społeczeństwa do odpowiedniego funkcjonowania w momencie pojawienia się zewnętrznych zagrożeń o charakterze polityczno-militarnym³. Powinnością organów administracji publicznej jest regularne podnoszenie tych zdolności, co wymaga zapewnienia sprawności działania oraz zabezpieczenia określonych zasobów, zarówno o charakterze materialnym, jak i ludzkim⁴.

Bez wątpienia ochrona przed wszelkimi zagrożeniami, szczególnie stanowiącymi wynik działań zbrojnych, jest konsekwencją realizacji jednej z najważniejszych funkcji w państwie i obowiązków wykonywanych wobec obywateli, związanych z zapewnieniem szeroko pojętego bezpieczeństwa⁵. W związku z tym należy wskazać na rozumienie pojęcia wojny jako punktu zwrotnego, mo-

* Dr, Uniwersytet Wrocławski, ORCID: 0000-0001-8706-2930.

¹ Zob. art. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2023 r. poz. 122 z późn. zm.

² Art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

³ D. Majchrzak, *O zarządzaniu kryzysowym inaczej. Zarządzanie kryzysowe czy zarządzanie bezpieczeństwem?*, „Bellona” 2018, nr 4, s. 39–40.

⁴ W. Molek, K. Stec, R. Marciniak, *Zarządzanie kryzysowe w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2017, nr 17, s. 45.

⁵ M. Cabaj, *Zarządzanie kryzysowe – integralna część bezpieczeństwa narodowego*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania UKW” 2014, t. 6, s. 101.

mentu przełomowego dla państwa i jego żywotnych interesów zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym⁶.

W związku z tym nie budzi wątpliwości, że konflikt zbrojny w Ukrainie, rozpoczęty 24 lutego 2022 r., wpłynął także na zakres działań podejmowanych przez władze państwowe i samorządowe na terytorium Rzeczypospolitej Polski. Dlatego też interesującym problemem badawczym jest określenie zakresu współpracy organów administracji publicznej i organizacji pozarządowych w kontekście wojny w Ukrainie i zwalczania kryzysu uchodźczego. Dla podjęcia wyżej wskazanych rozważań zostanie wykorzystana metoda analityczno-dogmatyczna.

2. Definicja organizacji pozarządowych i istota ich działań w zarządzaniu kryzysowym

Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁷ organizacjami pozarządowymi są niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸ lub przedsiębiorstwami, instytutami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi, niedziałające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że w niektórych sytuacjach przepisy szczególne przewidują pewne ograniczenia w sferze swobody podejmowanej przez te organizacje działalności gospodarczej. Przykładowo stowarzyszenie, pomimo braku zarobkowego charakteru wskazanego w art. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach⁹, może prowadzić działalność gospodarczą, jeśli tylko zyski z tej działalności służyć będą finansowaniu jego statutowej działalności i nie będą przeznaczone do podziału między członków stowarzyszenia (art. 34 Prawa o stowarzyszeniach)¹⁰.

⁶ D. Majchrzak, *op. cit.*, s. 44. Szerzej: M. Flaming, *Międzynarodowe Prawo Konfliktów Zbrojnych – zbiór dokumentów*, Warszawa 2003, s. 13. Zob. też Z. Cesarz, *Współczesne problemy polityczne świata*, Wrocław 1993, s. 30–31.

⁷ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 571 z późn. zm.

⁸ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.

⁹ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2261.

¹⁰ Zob. J. Blicharz, *Komentarz do ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, [w:] J. Blicharz (red.), *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych*, Warszawa 2012, Lex.pl.

Liczba organizacji pozarządowych w Polsce stale wzrasta. W 2022 r. w kraju działało 103,4 tys. organizacji non-profit, przede wszystkim fundacji i stowarzyszeń, zrzeszających ok. 8,3 mln członków¹¹. Dla porównania w 2016 r. liczba ta wynosiła 91,8 tys., co oznacza wzrost o ok. 12%¹². Jak wskazują dane Głównego Urzędu Statystycznego, w 2022 r. liczba organizacji pożytku publicznego wynosiła ok. 10 tys.¹³

Biorąc pod uwagę fazy zarządzania kryzysowego, trzeba wspomnieć, że nawet ok. 30% wszystkich organizacji pozarządowych wykonuje zadania z tego zakresu we wszystkich fazach zarządzania¹⁴. Pomimo znacznego potencjału i zdolności, m.in. kadrowych i organizacyjnych, podstawową cechą takiej aktywności jest oparcie działalności organizacji w przeważającej większości przypadków na wolontariackiej pracy jej członków. Organizacje tego typu cechuje także zmienność i podatność na warunki zewnętrzne, dynamizm w zakresie kształtowania struktur wewnętrznych oraz skłonność do „starzenia się” i rozpadu. Taka charakterystyka pozwala zauważyć pewną asymetrię między trzecim sektorem a sektorem publicznym, co wynika z odmiennego sposobu działania organów administracji, zorganizowanych w oparciu o przepisy prawa i funkcjonujących w stosunkowo stałej strukturze i stanowi jedną z istotniejszych barier w porozumieniu między oboma sektorami¹⁵. Przykładami organizacji trzeciego sektora działających w sferze zarządzania kryzysowego są przede wszystkim ochotnicze straże pożarne, społeczne organizacje ratownicze, organizacje społeczno-wychowawcze i organizacje posiadające unikalne zasoby¹⁶.

¹¹ Główny Urząd Statystyczny, *Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych oraz samorządu gospodarczego i zawodowego w 2022 r. – wyniki wstępne*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/dzialalnosc-stowarzyszen-i-podobnych-organizacji-spoecznych-fundacji-spoecznych-podmiotow-wyznaniowych-oraz-samorzadu-gospodarczego-i-zawodowego-w-2022-r-wyniki-wstepne,3,10.html>, [dostęp: 9.06.2024].

¹² Główny Urząd Statystyczny, *Sektor non-profit w 2016 r. Stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, samorząd gospodarczy i zawodowy*, Warszawa-Kraków 2018, s. 15.

¹³ Główny Urząd Statystyczny, *Organizacje pożytku publicznego i 1% w 2021 r./2022 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/organizacje-pozytku-publicznego-i-1-w-2021-r-2022-r-4,6.html> [dostęp: 9.06.2024].

¹⁴ Chodzi o fazy: zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy. Szerzej np. M. Napelski, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Szczepko 2016, s. 29 i 32. Więcej o działaniach organizacji pozarządowych w każdej z tych faz pisali m.in. I. Drabik, *Rola i znaczenie organizacji pozarządowych w zarządzaniu kryzysowym*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie” 2015, nr 20, s. 149–162; J. Trocha *Działalność organizacji pozarządowych na rzecz systemu zarządzania kryzysowego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Obronność. Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej” 2014, nr 4(12), s. 105–116.

¹⁵ A. Morawski, *Rola organizacji pozarządowych w procesie zarządzania kryzysowego*, „E-Politykon” 2013, nr 6, s. 193–194.

¹⁶ *Ibidem*, s. 198.

3. Wybuch wojny w Ukrainie a działania podejmowane przez władze Rzeczypospolitej Polskiej

Inwazja Rosji na Ukrainę, rozpoczęta w dniu 24 lutego 2022 r., stanowiła eskalację konfliktu sięgającego 2014 r. Choć o zagrożeniu atakiem zbrojnym informowano już kilka miesięcy wcześniej, to przeprowadzone badania wskazują, że jedynie 1/3 respondentów (obywateli Polski) spodziewała się eskalacji opisywanego konfliktu¹⁷. Po zbrojnej agresji Federacji Rosyjskiej władze Rzeczypospolitej Polskiej podjęły wielokierunkowe działania. Z jednej strony miały one polegać na zabezpieczeniu terytorium Rzeczypospolitej, z drugiej chodziło o pomoc udzielaną Ukrainie i jej mieszkańcom.

Pierwsza z tych sfer obejmowała przede wszystkim podjęcie błyskawicznych prac nad projektem ustawy o obronie ojczyzny, zwieńczonych jej przyjęciem w dniu 11 marca 2022 r.¹⁸ Ustawa miała na celu przede wszystkim zwiększenie liczby żołnierzy oraz zabezpieczenie finansowe rozbudowy potencjału wojskowego Polski. Zakładano wzrost wydatków na obronność do poziomu 3% PKB od 2023 r. Utworzono także Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, którego powołanie otworzyło nowe ścieżki pozyskiwania finansów na modernizację Sił Zbrojnych RP¹⁹.

Druga sfera odnosiła się do pomocy ofiarom wojny w Ukrainie. Trzeba pamiętać, że Polska stała się pierwszym krajem schronienia dla większości Ukraińców uciekających z powodu wojny. Z dostępnych danych szacunkowych wynika, że w okresie od 24 lutego do 25 grudnia 2022 r. granicę polsko-ukraińską przekroczyło 8 690 000 migrantów z Ukrainy, głównie kobiet z dziećmi²⁰. W konsekwencji w dniu 12 marca 2022 r.²¹ przyjęto specjalną ustawę, która umożliwiała uchodźcom m.in. podjęcie pracy, skorzystanie z bezpłatnej opieki zdrowotnej czy kontynuowanie nauki i edukacji. W art. 1 określa ona szczególne zasady zalegalizowania pobytu obywateli Ukrainy przybyłych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wo-

¹⁷ E. Morawska, *Czy Polska była gotowa na wybuch wojny w Ukrainie?*, MamPrawoWiedziec.pl, <https://mamprawowiedziec.pl/czytelnia/artikul/czy-polska-byla-gotowa-na-wybuch-wojny-w-ukrainie>, [dostęp: 9.06.2024].

¹⁸ Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 248 z późn. zm.

¹⁹ Ministerstwo Obrony Narodowej, *Modernizacja techniczna SZRP*, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/modernizacja-techniczna-szrp>, [dostęp: 9.06.2024].

²⁰ G. Firlit-Fesnak, *Budowanie systemu pomocy dla uchodźców wojennych z Ukrainy w Polsce z perspektywy doświadczeń uczestników tego procesu*, „Studia Politologiczne” 2023, vol. 68, s. 122.

²¹ Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 167 z późn. zm. Szerzej zob. W. Klaus (red.), *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Komentarz*, Warszawa 2022.

jennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa, oraz obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka, którzy wraz z najbliższą rodziną z powodu tych działań wojennych przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W ramach ustawy powstał również specjalny Fundusz Pomocy, mający za cel wsparcie i dofinansowanie zadań związanych z pomocą Ukrainie²².

Warunkiem otrzymania pomocy jest uzyskanie numeru PESEL oraz posiadanie statusu obywatela Ukrainy. Pomoc obejmuje zsynchronizowane działania świadczone przez wiele podmiotów, do których zaliczono wojewodów, jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty, a więc osoby fizyczne prowadzące gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa prywatne oraz organizacje trzeciego sektora. Jak wskazuje przykładowo art. 12 ustawy z dnia 12 marca 2022 r., pomoc ta może polegać na zakwaterowaniu obywateli Ukrainy, zapewnieniu im całodziennego wyżywienia zbiorowego czy dojazdu do miejsca zakwaterowania, finansowaniu przejazdów środkami transportu publicznego czy opieki medycznej. Osobom fizycznym i innym podmiotom zapewniającym obywatelom Ukrainy na własny koszt schronienie i posiłki zagwarantowano zwrot tych kosztów w kwocie wynoszącej 40 zł za dzień, nie dłużej niż za okres 120 dni od dnia przybycia obywatela Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z zastrzeżeniem, że wymieniony wyżej termin może zostać przedłużony w szczególnie uzasadnionych przypadkach.

Pomoc udzielana przez organy administracji publicznej Polski miała szeroki charakter. Zgodnie z art. 26 ustawy obywatelom Ukrainy przysługuje prawo do szeregu świadczeń materialnych, obejmujących m.in. świadczenia rodzinne, o których mowa w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych²³, świadczenia wychowawcze uregulowane w ustawie z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci²⁴ czy dofinansowania wynikające z rodzinnego kapitału opiekuńczego, o którym mowa w ustawie z dnia 17 listopada 2021 r. o rodzinnym kapitale opiekuńczym, jeżeli tylko taka osoba zamieszkuje z dziećmi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²⁵. Podobne uprawnienia dotyczą możliwości uzyskania dofinansowania z tytułu obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna, o którym mowa w art. 64c ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3²⁶.

²² Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Fundusz Pomocy dla Ukrainy*, <https://www.gov.pl/web/premier/fundusz-pomocy-dla-ukrainy> [dostęp: 9.06.2024].

²³ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 323.

²⁴ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 421.

²⁵ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 883.

²⁶ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 338 z późn. zm.

4. Pomoc udzielana obywatelom Ukrainy przez organizacje pozarządowe i obywatele Polski

Choć zakres pomocy udzielanej obywatelom Ukrainy przez organy administracji publicznej był znaczący, to i tak główny ciężar zorganizowania ich pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej spoczął na barkach organów samorządu terytorialnego, w tym przede wszystkim gmin, co było zgodne z zasadą proporcjonalności oraz art. 164 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.²⁷

W zakresie niesienia tej pomocy przez gminy kluczowa okazała się współpraca podejmowana z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami. Mając na uwadze te uwarunkowania, należy wskazać, że zapewnienie uchodźcom wojennym wielu dóbr w początkowej fazie kryzysu migracyjnego odbywało się przede wszystkim dzięki oddolnym inicjatywom obywatelskim. Trzeba pamiętać, że organizacje pozarządowe włączyły się w pomoc osobom uciekającym z zaatakowanego przez Rosjan kraju już od pierwszych dni wojny. Początkowo ich działania były skierowane na zapobieżenie kryzysowi humanitarnemu i dostarczenie uchodźcom pierwszej pomocy. Powszechną praktykę stanowiło także tworzenie punktów pomocy rzeczowej oraz mobilizowanie społeczności lokalnej do przekazywania darowizn w postaci najbardziej potrzebnych artykułów żywnościowych i higienicznych, odzieży czy obuwia²⁸.

Przykładów niesienia pomocy obywatelom Ukrainy przez organizacje pozarządowe jest wiele. Bez wątpienia jednym z liderów w tym zakresie był Polski Czerwony Krzyż, który m.in. współorganizował na obszarach przygranicznych punkty recepcyjne i medyczne dla uchodźców z Ukrainy, dystrybuował wśród potrzebujących przekraczających granicę żywność, wodę pitną, koce, ciepłą odzież oraz udzielał niezbędnej pomocy medycznej. Wspomniana organizacja zorganizowała łącznie 965 transportów do Ukrainy, dostarczając m.in. produkty spożywcze, higieniczne oraz medyczne, a także najbardziej potrzebne urządzenia, takie jak przemysłowe agregatory prądu o wartości ponad 5 mln zł, pozwalające na funkcjonowanie np. szkołom i szpitalom²⁹.

²⁷ Dz. U. Nr 178, poz. 483 z późn. zm.

²⁸ E. Pytel, *Pomoc ukraińskim uchodźcom wojennym jako element bezpieczeństwa społeczne-go*, [w:] B. Ziębińska, J. Młyński, E. Zdebska (red.), *Pomoc społeczna i służby ratownicze w obliczu wojny w Ukrainie*, Kraków 2023, s. 76–77.

²⁹ *Na przestrzeni ostatnich dwóch lat pomoc od PCK otrzymało – w różnych formach – 1,8 mln Ukraińców. Wartość udzielonej pomocy przekroczyła 304 mln zł*, <https://pck.pl/polski-czerwony-krzyz-liderem-we-wszechstronnej-pomocy-ukrainie-i-uchodzcom/m>, [dostęp: 9.06.2024].

Innym przykładem inicjatyw pomocowych są działania podejmowane przez Caritas Polska, która pomogła ok. 2 mln uchodźców z Ukrainy, przeznaczając na ten cel 579 mln zł, co było możliwe również dzięki wsparciu ok. 31 tys. wolontariuszy zgromadzonych w 32 centrach Pomocy Migrantom i Uchodźcom. Dodatkowo akcje Caritas polegały na wysyłaniu pomocy ludności pozostającej na obszarach objętych działaniami wojennymi w ramach akcji „Paczka dla Ukrainy”³⁰.

Warto też wspomnieć aktywność podejmowaną przez istniejącą od 1992 r. Polską Akcję Humanitarną (PAH), która tylko do 14 czerwca 2022 r. przygotowała dla ludności z Ukrainy 67 346 paczek żywnościowych, 32 514 paczek higienicznych, a do 176 051 osób dotarła bezpośrednio, oferując tym samym najpotrzebniejszą pomoc. Organizacja ta realizowała również transporty transgraniczne, a dzięki niej w obwodzie donieckim i ługańskim udzielana była pomoc psychologiczna³¹.

W pomoc Ukrainie zaangażowali się też Lekarze bez Granic, prowadzący działania m.in. w Kijowie, Lwowie, Winnicy, Żytomierzu, Dnieprze, Charkowie, Odessie, Iwano-Frankowsku, Zaporozżu, Białej Cerkwi, Połtawie, Krzywym Rogu, Użhorodzie i Pokrowsku³².

Dokładna charakterystyka i skala pomocy udzielanej przez organizacje pozarządowe wymagałaby skupienia uwagi na poszczególnych miastach, które współpracowały z organizacjami pozarządowymi – również na podstawie zawieranych z nimi porozumień. Przykładowo fundacja CORE Response wspierała władze Krakowa w udzielaniu pomocy uchodźcom w różnych obszarach życia, pokrywając m.in. koszty pobytu osób starszych i niepełnosprawnych w prywatnym domu seniora. Finansowała też usługi pralnicze na potrzeby miejskich ośrodków pobytu i pokryła koszty remontów mieszkań dla uchodźczych rodzin. Z kolei Fundusz Narodów Zjednoczonych na Rzecz Dzieci (UNICEF) wspierał działania władz miasta w obszarze polityki społecznej i ochrony zdrowia, edukacji oraz pomocy społecznej. Utworzono m.in. Centrum Edukacyjno-Terapeutyczne, do którego zadań należało organizowanie zajęć szkolnych i rehabilitacyjnych dla dzieci z niepełnosprawnościami. Organizacja finansowała również miejsca żłobkowe w prywatnych instytucjach i prowadziła Szafy Dobra, gdzie dystrybuowano odzież i obuwie dla

³⁰ M. Sitek, *Konstytucyjne i ustawowe podstawy współpracy samorządów gminnych z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji funkcji świadczącej wobec uchodźców wojennych z Ukrainy*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 4(74), s. 129.

³¹ B. Olszewska-Łabędź, *Konflikt zbrojny jako źródło kryzysu migracyjnego. Wybrane formy wsparcia uchodźców z Ukrainy*, „Kultura – Społeczeństwo – Edukacja” 2022, nr 21(1), s. 85–86.

³² *Ibidem*, s. 87.

rodzin uchodźczych, zapewniała ciepłe posiłki dzieciom uchodźców w żłobkach, przedszkolach i szkołach oraz organizowała kursy języka polskiego i ukraińskiego³³.

5. Podsumowanie

Wojna w Ukrainie, choć rozpoczęła się i wciąż trwa poza granicami Polski, zrodziła potrzebę podjęcia skoordynowanych działań przede wszystkim w zakresie zwalczania kryzysu uchodźczego na terytorium naszego kraju, a także udzielania pomocy osobom przebywającym na terenie, gdzie toczyła się wojna. Główny ciężar niesienia pomocy socjalnej dla uchodźców wojennych spadł na samorządy terytorialne, a zwłaszcza na gminy. Na podstawie specjalnych uchwał podejmowanych przez rady miasta prezydenci lub burmistrzowie zostali upoważnieni do podejmowania niezbędnych działań zmierzających do organizacji pomocy socjalnej dla Ukraińców³⁴. Jak słusznie twierdzi I. Lipowicz, samorządy terytorialne coraz częściej delegują na przedstawicieli społeczności lokalnej administrowanie zadaniami w zakresie codziennych spraw mieszkańców³⁵. Wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych jako trwałego zasobu wiedzy, doświadczenia i struktur jest kluczowe dla zwalczania wszelkich zdarzeń kryzysowych, w tym kryzysu uchodźczego wywołanego inwazją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę.

Ważne, by pamiętać, że aktywność organizacji pozarządowych może mieć charakter jedynie wspierający i nigdy nie zastąpią aktywności organów administracji publicznej, których obowiązkiem jest realizowanie zadań wymaganych przepisami prawa z uwagi na wyposażenie ich w kompetencje, władztwo administracyjne i środki przynależne tylko władzom publicznym. Poza tym administrację publiczną cechuje ciągłość działania, co z kolei pozostaje w opozycji do dynamicznego charakteru zmian zachodzących w organizacjach pozarządowych. Bez wątpienia zakres pomocy udzielanej przez organizacje pożytku publicznego miał zróżnicowany charakter. Z jednej strony podejmowano jednorazowe i spontaniczne inicjatywy, z drugiej strony natomiast realizowano

³³ *Po roku od wybuchu wojny nadal pomagamy*, Kraków Otwarty na Świat, 7.03.2023, https://www.krakow.pl/otwarty_na_swiat/wydarzenia_miedzynarodowe_z_udzialem_prezydenta_miasta_krakowa/268833,143,komunikat_po_roku_od_wybuchu_wojny_nadal_pomagamy.html [dostęp: 9.06.2024].

³⁴ M. Sitek, *op. cit.*, s. 132.

³⁵ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny jako pomiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, R. 77, z. 3, s. 119.

czynności systemowe i systematyczne. Trzeba podkreślić, że pomoc w tym zakresie opierała się przede wszystkim na pracy wolontariuszy, nie pobierających z tego tytułu żadnego wynagrodzenia, którzy często byli zmuszeni do godzenia tej aktywności z pracą zawodową. Jednocześnie skala pomocy pokazała zdolność społeczeństwa do szybkiego dostosowania się i rozszerzania zakresu swoich działań w zależności od potrzeb³⁶.

³⁶ Humanitarian Leadership Academy, *Transformacyjna interwencja humanitarna: przykład Polski*, <https://www.humanitarianleadershipacademy.org/wp-content/uploads/2023/08/PL-Transformational-Humanitarian-Response-The-Example-of-Poland.pdf> [dostęp: 9.06.2034], s. 6–7.

Partycypacja inwestora w kosztach realizacji infrastruktury publicznej na podstawie Specustawy mieszkaniowej – *case study* m.st. Warszawy

1. Wstęp

Osią księgi jubileuszowej jest prawo administracyjne jako miejsce spotkań. Jednym z przykładów takiego miejsca spotkań w prawie administracyjnym jest partnerstwo publiczno-prywatne, w szczególności w materii planowania i zagospodarowania przestrzennego. Przykładem takiego partnerstwa publiczno-prywatnego w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego są unormowania Specustawy mieszkaniowej¹. Należy zgodzić się z M. Krusiem, że specustawa ta zawiera podstawy prawne do podejmowania współpracy prywatno-publicznej w dużo szerszym zakresie niż w przypadku procesu inwestycyjno-budowlanego prowadzonego na ogólnych zasadach².

Jakkolwiek sama specustawa spotkała się z krytyką w doktrynie³, to przyznaje ona gminom kompetencje do uwarunkowania zgody na lokalizację inwestycji od poniesienia przez inwestora kosztu realizacji infrastruktury publicznej. Stanowi przy tym jeden z niewielu prawnych mechanizmów rozkładania

* Prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski, ORCID: 0000-0002-4980-0557.

** Mgr, Uniwersytet Warszawski, ORCID: 0000-0001-6972-5446.

¹ Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 195; dalej jako „Specustawa mieszkaniowa”).

² Zob. szerzej M. Kruś, *Współpraca gminy, inwestora i społeczeństwa w sprawie realizacji inwestycji mieszkaniowej w oparciu o specustawę mieszkaniową – jako przykład stosowania w administrowaniu „teorii dwóch kroków” oraz nieformalnych sposobów działania*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego – Seria Prawnicza” 2022, vol. 37, s. 181–195.

³ Por. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Legalis 2023, uwagi do art. 51, nb. 2: „pojawia się zatem kolejny akt prawny stanowiący o przygotowaniu inwestycji szczególnie istotnych dla interesu publicznego, który pogłębia proces prawnej dezintegracji gospodarowania przestrzenią”.

kosztów urbanizacji szerzej przyjętych w państwach zachodnich⁴. Słusznie wskazuje M. Leszczyński, że Specustawa mieszkaniowa stanowi ciekawy przykład nowych form standaryzacji urbanistycznej oraz trybów współpracy inwestora z gminą w procesie urbanizacji⁵.

Celem artykułu jest przedstawienie, w jaki praktyczny sposób interes prywatny i publiczny „spotykają się” przy ustalaniu zasad realizacji inwestycji na gruncie Specustawy mieszkaniowej. Autorzy przeanalizują treść uchwał lokalizacyjnych podjętych w m.st. Warszawa od czasu wejścia w życie Specustawy mieszkaniowej. Przedmiotowe badanie empiryczne będzie miało nie tylko charakter ilościowy (liczba podjętych uchwał czy liczba mieszkań możliwych do realizacji), ale przede wszystkim jakościowy – autorzy bowiem zbadają, do realizacji jakiego typu infrastruktury publicznej zostali zobowiązani inwestorzy. Taka próba badawcza – jakkolwiek związana jedynie z jednym z miast – pozwoli na zidentyfikowanie korzyści, jakie mogą czerpać gminy z mechanizmu prawnego przewidującego możliwość rozłożenia kosztów urbanizacji.

2. Podstawy prawne partycypacji inwestora w kosztach realizacji infrastruktury publicznej na gruncie Specustawy mieszkaniowej

Jednym z zasadniczych rozwiązań Specustawy mieszkaniowej jest uwarunkowanie zgody na lokalizację inwestycji od spełniania przez nią określonych standardów urbanistycznych. Celem wprowadzenia tych standardów jest zapewnienie właściwego poziomu warunków życia dla mieszkańców przyszłych inwestycji mieszkaniowych oraz zabezpieczenie walorów funkcjonalnych i estetycznych tychże inwestycji⁶. Jak słusznie zauważa A. Brzezińska-Rawa, Specustawa mieszkaniowa wprowadza dwa rodzaje standardów dotyczących lokalizacji inwestycji mieszkaniowych – standardy infrastrukturalne oraz odległościowe⁷. Chodzi o standardy w zakresie dostępu do określonej infrastruk-

⁴ Por. A. Nelicki, I. Zachariasz, *Planowanie przestrzenne a udział podmiotów prywatnych w budowie infrastruktury publicznej. Rozwiązania polskie a wybranych krajów UE i USA*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 10, s. 29–41.

⁵ M.J. Szlachetko (red.), *Dylematy prawników i urbanistów*, Gdańsk 2019, s. 169.

⁶ D. Zelewski, [w:] K. Szlachetko, E. Skorczyńska, J.H. Szlachetko (red.), *Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Komentarz*, Gdańsk 2021, s. 239.

⁷ A. Brzezińska-Rawa, *Obowiązki przedsiębiorcy w zakresie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszącej*, „Prawo” 2019, t. CCCXXIX, AUWr No. 3977, s. 282.

tury technicznej i komunikacyjnej, dostępu do przystanku transportu zbiorowego, szkoły podstawowej, urządzonych terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu (art. 17 ust. 1, 2, 4 Specustawy mieszkaniowej). Specustawa mieszkaniowa wprowadza także ograniczenia związane z maksymalną wysokością inwestycji (art. 17 ust. 5 i 6 Specustawy mieszkaniowej).

Warto wskazać, że na podstawie art. 19 ust. 1 Specustawy mieszkaniowej standardy urbanistyczne związane z odległością inwestycji mieszkaniowej od przystanku komunikacyjnego, szkoły podstawowej, urządzonych terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu, dopuszczalnej liczby kondygnacji nadziemnych (art. 17 ust. 2, 4, 6, 7 Specustawy mieszkaniowej) obowiązują, o ile gmina nie określi w drodze uchwały lokalnych standardów urbanistycznych. W doktrynie wskazano, że uchwała o ustaleniu lokalnych standardów urbanistycznych może stać się jedynym narzędziem, które skutecznie ograniczy nadmierną presję inwestycyjną⁸. Należy zgodzić się z tym stwierdzeniem. Zaostrzenie wymogów ustawowych prowadzi do zmniejszenia liczby terenów mogących spełniać te standardy. Takie lokalne standardy urbanistyczne zostały przyjęte m.in. w Warszawie i zawierają bardziej restrykcyjne standardy niż te ustawowe – przykładowo kryterium odległościowe dostępu do terenu zawierającego urządzone tereny wypoczynku oraz rekreacji lub sportu zostało zaostrzone z 1500 m do 750 m odległości takiego terenu od realizowanej inwestycji⁹.

Jeżeli taka infrastruktura publiczna zgodna ze standardami urbanistycznymi nie istnieje na dzień złożenia wniosku, to aby spełnić te standardy (ustawowe bądź ustanowione w lokalnych standardach urbanistycznych), inwestor może się zobowiązać do zrealizowania takiej infrastruktury na podstawie porozumienia. Zgodnie z art. 22 ust. 1 Specustawy mieszkaniowej przed podjęciem uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej gmina może zawrzeć z inwestorem porozumienie określające sposób realizacji tejże inwestycji. W takim wypadku, zgodnie z ust. 2 przywołanej jednostki redakcyjnej, zawarcie porozumienia stanowi przy ubieganiu się o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, inwestycji towarzyszącej lub o pozwolenie na budowę podstawę do uznania, że wymogi dotyczące standardów lokalizacji i realizacji tych inwestycji zostały spełnione w zakresie wynikającym z tego porozumienia. Przedmiotowe rozwiązanie należy ocenić pozytywnie. Umożliwia ono zastosowanie przepisów Specustawy mieszkaniowej do terenów, które nie spełniają jeszcze

⁸ D. Kafar, *Specustawa mieszkaniowa. Nowe zasady realizacji inwestycji*, Warszawa 2018, Legalis, R. II, pkt 3.

⁹ Por. § 1 w ust. 1 pkt 3 uchwały nr XXXVII/1145/2020 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 24 września 2020 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia lokalnych standardów urbanistycznych na terenie miasta stołecznego Warszawy (Dz. Woj. Maz. z 2020 r. poz. 10091).

standardów urbanistycznych. W tym przypadku inwestor może uznać, że zrealizowanie przez niego wymaganej infrastruktury i tak będzie opłacalne ekonomicznie w związku z umożliwieniem realizacji inwestycji w drodze uchwały lokalizacyjnej¹⁰. Jednocześnie zawarcie takiego porozumienia jest fakultatywne¹¹. Daje to gminom silną pozycję negocjacyjną w rozmowach z inwestorem, skoro w związku z niespełnianiem standardów urbanistycznych inwestor bez zawarcia porozumienia nie będzie mógł uzyskać pozytywnej uchwały lokalizacyjnej.

Wprowadzenie takiego mechanizmu partycypacji inwestora w kosztach realizacji infrastruktury publicznej jest uzasadnione tym, że uchwała lokalizacyjna jest przyjmowana na wniosek inwestora, a ponadto inwestycja określona na tej podstawie może być realizowana niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 5 ust. 3 Specustawy mieszkaniowej). Co więcej, do dnia 24 września 2023 r. taka inwestycja w określonych przypadkach mogła być również niezgodna z postanowieniami studium – w szczególności dotyczyło to terenów, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych, a na dzień podjęcia uchwały lokalizacyjnej funkcje te nie były na tych terenach realizowane (nieobowiązujący już art. 5 ust. 4 pkt 1 Specustawy mieszkaniowej). Pozwalało to na szybsze dokonywanie korekt planistycznych w zamian za poniesienie przez inwestora kosztu realizacji infrastruktury publicznej, na gruncie Specustawy mieszkaniowej stanowiącej inwestycję towarzyszącą.

Z kolei przez inwestycję towarzyszącą należy rozumieć inwestycję w zakresie budowy, zmiany sposobu użytkowania lub przebudowy: sieci uzbrojenia terenu, dróg publicznych, linii kolejowych, obiektów infrastruktury publicznego transportu zbiorowego, obiektów działalności kulturalnej, obiektów opieki nad dziećmi do lat 3, przedszkoli, szkół, placówek wsparcia dziennego, ambulatorium podstawowej opieki zdrowotnej, obiektów, w których prowadzona jest działalność z zakresu pomocy społecznej, obiektów służących działalności pożytku publicznego, obiektów sportu i rekreacji, obszarów zieleni publicznej, obiektów budowlanych przeznaczonych na działalność handlową lub usługową, o ile służą obsłudze mieszkańców budynków będących przedmiotem inwestycji mieszkaniowej (art. 2 pkt 3 Specustawy mieszkaniowej). Pojęcie inwestycji towarzyszącej ma szeroki charakter i zawiera w sobie nie tylko typowe przykłady infrastruktury technicznej (np. sieci uzbrojenia terenu), ale także infrastrukturę komunikacyjną, społeczną czy oświatową.

¹⁰ A. Sypnicki, [w:] A. Jakubowski (red.), *Specustawa mieszkaniowa. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis, uwagi do art. 17, nb. 9.

¹¹ T. Filipowicz, M. Stawiarz, [w:] J. Filipowicz *et al.* (red.), *Specustawa mieszkaniowa. Komentarz. Ułatwienia w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych*, Warszawa 2019, Lex, uwagi do art. 22.

3. Analiza uchwał o lokalizacji inwestycji mieszkaniowych podjętych w m.st. Warszawa

Aby przedstawić praktykę stosowania Specustawy mieszkaniowej, autorzy przedstawiają wnioski wynikające z analizy uchwał lokalizacyjnych podjętych w m.st. Warszawa – pozwoli to na zidentyfikowanie realnych możliwości przeniesienia kosztów realizacji infrastruktury publicznej na inwestora. W Warszawie na dzień 30 maja 2024 r. zostało podjętych 14 uchwał o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej od czasu wejścia w życie Specustawy mieszkaniowej, tj. od dnia 22 sierpnia 2018 r. Z 14 wspomnianych uchwał pięć z nich stanowiły uchwały o odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, przy czym sąd administracyjny stwierdził nieważność jednej z uchwał odmownych prawomocnym wyrokiem¹². Oznacza to, że przez ponad pięć i pół roku obowiązywania Specustawy mieszkaniowej ustalono lokalizację jedynie dziewięciu inwestycji w Warszawie. Na podstawie tychże uchwał może powstać od 2477 do 3007 mieszkań¹³. To niewielka liczba. W samym 2023 r. w m.st. Warszawa wydano pozwolenia na budowę umożliwiające realizację 15 179 mieszkań¹⁴. Jakkolwiek etap uzyskania pozwolenia na budowę jest kolejnym etapem w procesie inwestycyjno-budowlanym następującym po określeniu warunków lokalizacyjnych inwestycji, to jednak daje to pewien punkt odniesienia.

Chociaż liczba inwestycji mających powstać na podstawie podjętych uchwał jest niewielka, to należy pamiętać, że dotyczy to inwestycji położonych na terenach, w stosunku do których przyjęcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego byłoby niemożliwe z uwagi na obowiązujące postanowienia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania albo też proces zmiany postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego trwałby znacznie dłużej. Jednocześnie uchwała lokalizacyjna stanowiła jedyny mechanizm umożliwiający gminie uzależnienie określenia warunków lokalizacyjnych inwestycji od zrealizowania przez inwestora określonej infrastruktury publicznej¹⁵.

¹² Zob. unieważniający uchwałę wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lutego 2021 r., IV SA/WA 308/20, CBOSA.

¹³ Obliczenia własne.

¹⁴ Dane GUS, <https://warszawa.stat.gov.pl/opracowania-biezace/informacje-okolicznosciowe/inne-/budownictwo-mieszkaniowe-w-warszawie-w-2023-r-,111,16.html> [dostęp: 04.11.2024]

¹⁵ A przynajmniej do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688), tj. do dnia 24 września 2023 r. Tą reformą ustawodawca wprowadził nowy akt planowania przestrzennego – zintegrowany plan inwestycyjny. Przy uchwaleniu zintegrowanego planu inwestycyjnego gmina zawiera z inwestorem umowę urbanistyczną, w której inwestor zobowiązuje się m.in. do zrealizowania inwestycji uzupełniającej stanowiącej szeroko rozumianą

W takim razie do realizacji jakiej infrastruktury publicznej zostali zobowiązani inwestorzy na podstawie uchwał lokalizacyjnych podjętych w Warszawie? Zasadniczo inwestycja towarzysząca wskazana w uchwałach polegała na realizacji publicznego terenu zieleni oraz infrastruktury komunikacyjnej i technicznej. W przypadku publicznego terenu zieleni urządzonej wskazano, że co do zasady taki teren powinien być wyposażony nie tylko w elementy zieleni, ale także w elementy małej architektury, w tym w infrastrukturę wypoczynkowo-rekreacyjną czy miejsca postojowe dla rowerów dla obsługi terenu. Z kolei budowa infrastruktury komunikacyjnej polegała m.in. na budowie lub przebudowie dróg, zjazdów, chodników wraz z oświetleniem, czy też realizacji miejsc postojowych obsługujących teren jednego z miejskich teatrów. Realizacja infrastruktury technicznej dotyczyła m.in. budowy sieci wodociągowej i kanalizacji ogólnospławnej oraz deszczowej czy budowę przyłączy do sieci zewnętrznych: wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłej, elektroenergetycznej. Czasem te funkcje się przeplatały, tj. polegały na realizacji ciągu pieszo-jezdnego z bogatą zielenią i małą architekturą. Na skutek tej realizacji miała powstać otwarta przestrzeń wraz z infrastrukturą umożliwiającą działalność kulturalno-społeczną uzupełniającą się z działalnością miejskiego teatru¹⁶.

Co istotne, w przypadku uchwały lokalizacyjnej, w której dopuszczono możliwość realizacji największej liczby mieszkań, inwestor został zobowiązany także do budowy publicznej szkoły podstawowej, niezależnie od obowiązku realizacji infrastruktury komunikacyjnej czy realizacji publicznego terenu zieleni¹⁷. Szkoła podstawowa będzie przeznaczona dla klas 1–8, przy czym sale lekcyjne zostały przeznaczone dla maksymalnie 450 dzieci w klasach 1–8 oraz przewidziano także oddział przedszkolny, tzw. zerówkę. W ramach budowy szkoły przewidziano także budowę sali gimnastycznej z zapleczem, pomieszczenia biblioteki i czytelní, blok administracyjny czy pomieszczenia techniczne i pomocnicze, takie jak stołówka czy pokoje nauczycielskie. Innym przykładem takiego świadczenia rzeczowego na rzecz gminy jest wskazanie w uchwale lo-

infrastrukturę publiczną. O różnicach między zintegrowanym planem inwestycyjnym a uchwałą lokalizacyjną: D. Sawicka, T. Filipowicz, *Nowe mechanizmy realizacji inwestycji budowlanych przy współpracy gminy z inwestorem – Zintegrowany Plan Inwestycyjny oraz specustawa mieszkaniowa, „Nieruchomości”* 2024, nr 4, Legalis.

¹⁶ Uchwała nr XC/2960/2023 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 16 listopada 2023 r. w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Jana Zamoyskiego nr 24/26 oraz inwestycji towarzyszącej położonej przy ul. Jana Zamoyskiego nr 20 i w pasie drogowym al. Zielenieckiej w Dzielnicy Praga-Południe m.st. Warszawy (Dz. U. Woj. Maz. z 2023 r. poz. 12739).

¹⁷ Uchwała nr LIV/1675/2021 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 9 września 2021 r. w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszących w dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy (Dz. U. Woj. Maz. z 2021 r. poz. 7973).

kalizacyjnej, że jeden z lokali usługowych realizowanych w inwestycji, o powierzchni nie mniejszej niż 110 m², zostanie przeznaczony na cele statutowe m.st. Warszawy¹⁸.

4. Podsumowanie

W Specustawie mieszkaniowej przewidziano jeden z niewielu prawnych mechanizmów rozkładania kosztów urbanizacji. Poniesienie przez inwestora kosztów realizacji infrastruktury publicznej jest oczywiście uzasadnione korzyściami, jakie czerpie inwestor z możliwości ustalenia lokalizacji inwestycji na podstawie Specustawy mieszkaniowej. Tą korzyścią jest szybsze przekształcenie przeznaczenia terenu niewymagające zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Słusznie wskazuje M. Gdesz, że powiązanie rozłożenia kosztów urbanizacji z korzyściami, czerpanymi przez inwestora prywatnego, jest uzasadnione zasadą sprawiedliwości urbanistycznej, którą można wyinterpretować z zasady sprawiedliwości społecznej¹⁹.

Jak wynika z analizy uchwał lokalizacyjnych podjętych w Warszawie, inwestorzy zostali zobowiązani nie tylko do realizacji infrastruktury komunikacyjnej, technicznej czy publicznego terenu zieleni. Przełomowym rozwiązaniem jest realizacja publicznej szkoły podstawowej na koszt inwestora prywatnego. Dlatego w ocenie autorów możliwość uzależnienia powstawania nowych inwestycji mieszkaniowych od spełnienia określonych standardów urbanistycznych – a w razie ich niespełnienia możliwość przełożenia na inwestora kosztów realizacji infrastruktury umożliwiającej spełnienie takiego standardu – stanowi rozwiązanie niezbędne w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Reforma planowania przestrzennego przewidująca większą możliwość rozkładania kosztów urbanizacji poprzez wprowadzenie instrumentu zintegrowanego planu inwestycyjnego z pewnością stanowi krok w dobrym kierunku. Zaletą tego instrumentu jest poszerzenie katalogu inwestycji możliwych do realizacji na jego podstawie, nieograniczających się jedynie do inwestycji mieszkaniowych, tak jak to miało miejsce na gruncie Specustawy mieszkaniowej²⁰.

¹⁸ Uchwała nr LIV/1676/2021 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 9 września 2021 r. w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Lizbońskiej 1 w dzielnicy Praga-Południe m.st. Warszawy (Dz. U. Woj. Maz. z 2021 r. poz. 7974).

¹⁹ M. Gdesz, *Rozkładanie kosztów urbanizacji*, [w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012, Lex.

²⁰ T. Filipowicz, [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, wyd. IV, Warszawa 2024, Lex, uwagi do art. 37(ea).

Jednakże jak podnosi się w doktrynie, niedookreślenie wysokości zobowiązań wynikających z umowy urbanistycznej zawieranej przy zintegrowanym planie inwestycyjnym może stanowić istotny problem. Brak standaryzacji takich zobowiązań, np. poprzez brak wprowadzenia stałej wartości zobowiązań należnej za każdy metr kwadratowy powierzchni użytkowej inwestycji głównej, może rodzić arbitralność i pytania o równe traktowanie inwestorów²¹. Doświadczenia związane z funkcjonowaniem Specustawy mieszkaniowej mogą stanowić dla gmin pewien punkt wyjścia dla szerszej refleksji, w jaki sposób gmina może wyegzekwować od inwestora realizację określonej infrastruktury publicznej z korzyścią dla społeczności lokalnej.

²¹ M. Górski, *Zintegrowane plany inwestycyjne – charakterystyka nowego narzędzia planistycznego*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 10, nr 10, s. 23–34.

Kontrola społeczna (obywatelska) nad administracją publiczną – instytucja umożliwiająca spotkanie obywatela z administracją publiczną

1. Wstęp

Dorobek naukowy Jubilata – Profesora Jerzego Supernata – inspiruje do spojrzenia na prawo administracyjne jako przestrzeń spotkań, w ramach której możemy wyróżnić m.in. spotkanie państwa i jednostki, spotkanie zasad i reguł prawa publicznego z zasadami i regułami prawa prywatnego czy spotkanie prawa administracyjnego z prawem konstytucyjnym. Interesującym zagadnieniem jest spojrzenie na prawo administracyjne jako miejsce spotkania państwa i jednostki, gdzie państwo (administracja) przenika w sferę prywatną, a jednostki i ich organizacje kontrolują prawomocność państwa (administracji) w obszarze wykraczającym poza proces wyborczy¹.

Administracja publiczna wykonuje wiele zadań szczególnie istotnych z punktu widzenia jednostki, w związku z czym posiada dużą władzę, w ramach której oprócz świadczenia usług publicznych czy zapewnienia pomocy społecznej może także władczo ingerować w sytuację prawną jednostki w wielu obszarach i dziedzinach jej życia. Posiadanie tak rozległej władzy nie może być jednak wolne od możliwości sprawdzenia, czy jest ona prawidłowo wykonywana². Z tego względu w państwie, które pretenduje do miana praworządnego i demokratycznego, muszą istnieć rozwiązania prawne umożliwiające kontrolowanie działań administracji³, np. systemowe, które pozwalają na rzeczywiste kontro-

* Dr, Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie, ORCID: 0000-0002-2867-9196.

¹ J. Supernat, *Prawo administracyjne jako miejsce spotkania państwa i jednostki – uwagi z perspektywy porównawczej*, [w:] J. Korczak, K. Sobieralski (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, Wrocław 2019, s. 548.

² J. Jagielski, J. Piecha, *Kontrola administracji*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 385.

³ *Ibidem*.

lowanie władzy publicznej. System kontroli administracji publicznej jest rozbudowany pod kątem zarówno przedmiotowym, jak i podmiotowym. Jednym z elementów systemu kontroli sprawowanej nad administracją jest kontrola nosząca miano kontroli społecznej, sprawowana bezpośrednio przez obywateli.

2. Kontrola społeczna (obywatelska) administracji publicznej

Kontrola społeczna stanowi obok kontroli zawodowej nieodłączny element kontroli administracji publicznej. Kontrola państwowa realizowana jest przez państwo za pomocą wyspecjalizowanych podmiotów czy państwowych jednostek organizacyjnych, natomiast kontrola społeczna sprawowana jest przez podmioty nienależące do struktur państwowej organizacji. Kontrola społeczna ma na celu zwrócenie uwagi na problemy różnych kręgów społecznych, zasygnalizowanie państwu problemów, które mogą wspólnie rozwiązać⁴. Interes społeczny nie może mieć jednak charakteru absolutnego, w związku z czym nie może przeważać nad interesem jednostki. Dlatego państwo musi dbać, zauważać i brać pod uwagę problemy poszczególnych obywateli, na tym właśnie polega administrowanie dobrem wspólnym. Kontrola społeczna natomiast ma na celu czuwać nad prawidłowością działań państwa, które są wykonywane w interesie i na rzecz całego społeczeństwa⁵. Dlatego nazywana jest ona także kontrolą obywatelską, ponieważ kryterium stosowanym przy takiej kontroli jest ocena „dobrej lub złej działalności danego organu w określonym zakresie”⁶.

Kontrola społeczna (obywatelska) to rodzaj kontroli, który klasyfikowany jest jako kontrola zewnętrzna nad administracją, ponieważ nie znajduje swojego strukturalnego usytuowania w administracji publicznej⁷. Jest to instytucja, która umożliwia bezpośrednie spotkanie obywatela z administracją publiczną i wyrażenie przez niego opinii (negatywnej lub pozytywnej) na temat jej działalności. Dzięki tej instytucji obywatel może bezpośrednio wywierać wpływ na działalność poszczególnych organów, poprzez możliwość oceny prawidłowości ich funkcjonowania i sposobu wykonywania zadań publicznych. Kontrola społeczna jest specyficzną częścią kontroli administracji publicznej, ponieważ jej najważniejszą cechą jest zaangażowanie poszczególnych obywateli w sprawy publiczne. Jest to bardzo ważne z perspektywy prawidłowego funkcjonowania

⁴ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006, s. 240.

⁵ O. Bujkowska, J. Jagielski, J. Lang, *Kontrola administracji*, Warszawa 1986, s. 6.

⁶ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021, s. 98.

⁷ B. Jaworska-Dębska, *Kontrola społeczna*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2019, s. 638.

państwa z uwagi na fakt, że obywatele są bezpośrednimi odbiorcami regulacji prawnych i najlepszym ich recenzentem (pod kątem ich sprawnego i efektywnego działania). W konsekwencji stają oni na straży stosowania prawa przez organy władzy publicznej, będąc równocześnie doskonałym impulsem do ciągłego nowelizowania przepisów prawnych i dostosowywania ich do realnych potrzeb obywateli. Demokracja rozwija się dzięki angażowaniu się obywateli w funkcjonowanie państwa, dlatego powinni oni także uczestniczyć w kontroli administracji publicznej.

Podkreślenia wymaga fakt, że kontrola społeczna jest kontrolą niezwykle wszechstronną, ponieważ może ona dotyczyć dosłownie każdego działania/zachowania/aktywności organu administracji publicznej. Nie jest ona niczym ograniczona, co sprawia, iż jest to najszerzej funkcjonująca kontrola w systemie kontroli administracji publicznej⁸. Jest to także kontrola najbardziej uniwersalna, ponieważ jej przedmiotem mogą być w zasadzie wszystkie kwestie prawne i faktyczne związane z działalnością administracji publicznej⁹. Kontrola społeczna stanowi działania prawne i faktyczne podejmowane przez pojedyncze osoby, grupy osób, zrzeszenia, polegające na obserwowaniu działań administracji publicznej i wyrażaniu na temat tej administracji opinii, formułowaniu ocen, postulatów w celu ukazania, zwrócenia uwagi i zasygnalizowaniu nieprawidłowości, błędów, uchybień na różnych płaszczyznach aktywności, przy dążeniu do ich wyeliminowania¹⁰.

3. Formy wykonywania kontroli społecznej (obywatelskiej)

Kontrola społeczna (obywatelska) może mieć charakter kontroli instytucjonalnej (wykonywanej przy użyciu różnych instrumentów prawnych, takich jak petycje, skargi, wnioski czy referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego) lub kontroli pozainstytucjonalnej, nieregulowanej prawnie, utożsamianej z tzw. opinią publiczną¹¹.

Zgodnie z wyrażoną w Konstytucji RP¹² zasadą jawności życia publicznego obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy

⁸ M. Tabernacka, *Kontrola społeczna administracji publicznej – udział obywateli w zarządzaniu*, „Kontrola Państwowa” 2013, nr 2(349), t. 58, s. 83.

⁹ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 214.

¹⁰ J. Stelmasiak, M. Zdyb (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 591.

¹¹ Zob. E. Bojanowski, K. Żukowski, *Leksykon prawa administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 132–133.

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., t.j. Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej jako Konstytucja.

publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne RP. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (art. 61 ust. 1 Konstytucji). Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (art. 61 ust. 2 Konstytucji). Zasada jawności życia publicznego z jednej strony daje obywatelowi możliwość uzyskania informacji publicznej, a z drugiej – wiąże prawnie odpowiedni organ administracji publicznej do jej udostępnienia. Ustawa o dostępie do informacji publicznej¹³ definiuje informację publiczną jako każdą informację o sprawach publicznych stanowiącą informację publiczną w rozumieniu ustawy¹⁴. Każdemu przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej, zwane dalej „prawem do informacji publicznej”. Wyjątkami mogą być m.in. informacje niejawne (np. dotyczące bezpieczeństwa i suwerenności RP, obrony narodowej i sił zbrojnych RP czy bezpieczeństwa publicznego), tajemnice ustawowo chronione (np. tajemnica statystyczna, geologiczna, bankowa czy tajemnica spowiedzi), tajemnice przedsiębiorstwa czy prywatność osoby fizycznej. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach ustawy o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych¹⁵.

Jedną z charakterystycznych form aktywności społecznej są zgromadzenia publiczne, polegające na krótkotrwałym, niestałym zrzeszaniu się obywateli w celu wyrażenia określonych poglądów, zmanifestowania określonej postawy, którą może być zarówno poparcie lub krytyka. Konstytucja RP przyznaje każdemu wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich (art. 57 Konstytucji); kwestie organizowania zgromadzeń szczegółowo reguluje ustawa Prawo o zgromadzeniach¹⁶. Zgromadzeniem jest zgrupowanie osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu w celu odbycia wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych¹⁷. Prawo o zgromadzeniach

¹³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902, dalej jako u.d.i.p.

¹⁴ Zob. art. 1 ust. 1 u.d.i.p.

¹⁵ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 756 ze zm.

¹⁶ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1389, dalej jako u.p.z.

¹⁷ Przepis art. 3 ust. 1 u.p.z.

definiuje również pojęcie zgromadzenia spontanicznego, które odbywa się w związku z zaistniałym nagłym i niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną, którego odbycie w innym terminie byłoby niecelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej¹⁸. Przepisy ustawy nie dotyczą zgromadzeń organizowanych przez organy władzy publicznej oraz odbywanych w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych. Ze swobody pokojowego gromadzenia się może korzystać każdy – oznacza to, że każdy może uczestniczyć w zgromadzeniu. Prawo organizowania zgromadzeń nie przysługuje jednak osobom nieposiadającym pełnej zdolności do czynności prawnych. W zgromadzeniach nie mogą także uczestniczyć osoby posiadające przy sobie broń, materiały wybuchowe, wyroby pirotechniczne lub inne niebezpieczne materiały lub narzędzia¹⁹. Organizator zgromadzenia zawiadamia organ gminy o zamiarze zorganizowania zgromadzenia w taki sposób, aby wiadomość dotarła do organu nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 6 dni przed planowaną datą zgromadzenia²⁰. Organ gminy, po otrzymaniu zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia, udostępnia niezwłocznie na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej informację o miejscu i terminie organizowanego zgromadzenia. Rada gminy może jednak określić miejsca, w których organizowanie zgromadzenia nie będzie wymagało zawiadomienia²¹. W określonych sytuacjach organ ma kompetencję do wydania zakazu odbycia zgromadzenia (np. jego odbycie może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach lub jego cel narusza wolność pokojowego gromadzenia się)²².

Inną formą kontroli społecznej jest kontrola wykonywana przez środki masowego przekazu (radio, prasa, telewizja, Internet). Relacje i informacje przedstawiane w środkach masowego przekazu mogą ujawniać nieprawidłowości czy też patologie w działaniach administracji publicznej. Zgodnie z ustawą o radiofonii i telewizji²³ publiczna radiofonia i telewizja realizują misję publiczną, oferując całemu społeczeństwu i poszczególnym jego częściom różnicowane programy i inne usługi w zakresie informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu, cechujące się pluralizmem, bezstronnością, wywa-

¹⁸ Przepis art. 3 ust. 2 u.p.z.

¹⁹ Zob. art. 4 ust. 2 u.p.z.

²⁰ Zob. art. 7 ust. 1 u.p.z.

²¹ Zob. art. 5 u.p.z.

²² Szerzej na temat zgromadzeń publicznych zob. K. Kulińska-Jachowska, Ł. Prus, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 779 i n.

²³ Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1722, dalej jako u.r.t.

żeniem i niezależnością oraz innowacyjnością, wysoką jakością i integralnością przekazu²⁴. Programy telewizyjne i radiowe powinny umożliwiać obywatelom i ich organizacjom uczestniczenie w życiu publicznym poprzez prezentowanie zróżnicowanych poglądów i stanowisk oraz wykonywanie prawa do kontroli i krytyki społecznej²⁵. Informowanie i kontrola są wpisane w misję publicznej radiofonii i telewizji. Podobną regulację zawiera ustawa Prawo prasowe²⁶, która stanowi, że jednym z zadań prasy jest urzeczywistnianie prawa obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej²⁷. Przedsiębiorcy i podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych oraz niedziałające w celu osiągnięcia zysku są zobowiązane do udzielenia prasie informacji o swojej działalności, o ile na podstawie odrębnych przepisów informacja nie jest objęta tajemnicą lub nie narusza prawa do prywatności²⁸. Każdy obywatel, zgodnie z zasadą wolności słowa i prawem do krytyki, może udzielać informacji prasie. Prasa jest jednak zobowiązana do prawdziwego przedstawiania omawianych zjawisk²⁹. Nie wolno utrudniać prasie zbierania materiałów krytycznych ani w inny sposób tłumić krytyki. Organy państwowe, przedsiębiorstwa państwowe i inne państwowe jednostki organizacyjne oraz organizacje spółdzielcze są obowiązane do udzielenia odpowiedzi na przekazaną im krytykę prasową bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca³⁰.

Najbardziej rozpowszechnioną i znaną formą sprawowania kontroli społecznej jest składanie petycji, skarg i wniosków. Zgodnie z regulacją art. 63 Konstytucji RP „każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej”. W literaturze przedmiotu uprawnienie to zbiorczo określane jest „prawem petycji”. Jest to jedno z najstarszych praw jednostki zagwarantowanych w państwach demokratycznych. Stanowi najpowszechniejszą, najdostępniejszą i odformalizowaną formę dochodzenia oraz obrony praw i interesów przez jednostki i grupy osób³¹. Odbiorcą pism składanych na podstawie tego uprawnienia będą

²⁴ Zob. art. 21 ust. 1 u.r.t.

²⁵ Zob. art. 21 ust. 2 pkt 4 u.r.t.

²⁶ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1914, dalej jako u.p.p.

²⁷ Przepis art. 1 u.p.p.

²⁸ Art. 4 ust. 1 u.p.p.

²⁹ Art. 6 ust. 1 u.p.p.

³⁰ Art. 6 ust. 2 u.p.p.

³¹ E. Bojanowski, K. Żukowski, *op. cit.*, s. 385.

przede wszystkim organy władzy publicznej. Szczegółowo kwestie związane ze składaniem i rozpatrywaniem petycji reguluje ustawa o petycjach³², która stanowi, że przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji³³. Petycja jest swoistym żądaniem podjęcia działań dotyczących pewnego szerszego kręgu podmiotów czy też całego społeczeństwa³⁴.

Tryb załatwiania skarg i wniosków reguluje dział VIII Kodeksu postępowania administracyjnego³⁵. Wnioski i skargi może składać każdy. Można je składać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby (za jej zgodą). Nikt nie może być narażony na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu złożenia skargi lub wniosku albo z powodu dostarczenia materiału do publikacji o znamionach skargi lub wniosku, jeżeli działał w granicach prawem dozwolonych³⁶. Przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności³⁷. Wnioski składa się do organów właściwych ze względu na przedmiot wniosku³⁸. Wnioski w sprawach dotyczących zadań organizacji społecznych składa się do organów tych organizacji³⁹. Wniosek jest sugestią przyjęcia przez organy administracji publicznej pewnego wskazanego przez wnioskodawcę rozwiązania (jest to propozycja ulepszenia lub poprawy), którego realizacja leży w ich kompetencjach. Z kolei przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw⁴⁰. Skargi należy składać do organów właściwych do ich rozpatrzenia⁴¹. Organ, do którego skarga została wniesiona, ma obowiązek ją rozpatrzyć i udzielić na nią odpo-

³² Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 870, dalej jako u.p.

³³ Art. 2 ust. 3 u.p.

³⁴ J. Jagielski, M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 405

³⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775, dalej jako k.p.a.

³⁶ Art. 225 § 1 k.p.a.

³⁷ Art. 241 k.p.a.

³⁸ Art. 242 § 1 k.p.a.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Art. 227 k.p.a.

⁴¹ Art. 228 k.p.a.

wiedzi, co w konsekwencji może skutkować wszczęciem postępowania administracyjnego z urzędu, chyba że została ona wniesiona przez stronę – wtedy następuje to automatycznie. Współcześnie jesteśmy bardzo często świadkami wnoszenia skarg za pośrednictwem szeroko rozumianych mass mediów lub organizacji społecznych, ponieważ skarga to w większości przypadków przejaw niezadowolenia obywatela, który służy krytyce i negatywnej ocenie wskazanych w niej zjawisk i procesów.

Zaprezentowane formy kontroli społecznej (obywatelskiej) nie wyczerpują w pełni jej katalogu. Ważnym przykładem tej kontroli jest wpływ, jaki wywierają mieszkańcy wspólnot samorządowych na organy, do których należą. Odbywać się to może poprzez udział w wyborach, referendach, pracach w komisjach rad lub pozostałych ciałach doradczych oraz jednostkach pomocniczych. To właśnie w społecznościach lokalnych jest wiele kwestii, które nieraz wymagają przeprowadzenia kontroli, dlatego ważne jest, aby obywatele mieli świadomość swoich praw, dzięki którym mogą przyczyniać się przez kontrolę do ulepszania funkcjonowania administracji publicznej⁴². Kolejnym przykładem kontroli społecznej jest prawo organizacji społecznych do uczestnictwa w postępowaniach administracyjnych lub sądowno-administracyjnych. Kodeks postępowania administracyjnego przyznaje organizacji społecznej prawo do zażądania udziału w postępowaniu bądź wszczęcia postępowania w sprawach innych osób⁴³. Musi to być jednak uzasadnione jej celami statutowymi oraz interesem publicznym. Organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu. W przypadku odmownego postanowienia, organizacji społecznej przysługuje prawo do złożenia zażalenia. Organizacja społeczna uczestniczy w postępowaniu na prawach strony. Organ administracji publicznej powinien zawiadomić organizację społeczną o postępowaniu w sprawie dotyczącej innej osoby, jeżeli uzna, że może ona być zainteresowana udziałem w tym postępowaniu ze względu na swoje cele statutowe lub interes publiczny. W ustawodawstwie znajdziemy szereg innych przepisów, na podstawie których organizacje społeczne mogą efektywnie oddziaływać na administrację publiczną⁴⁴.

⁴² M. Górka, *Osoba fizyczna kontrolująca administrację – obywatelska kontrola nad administracją*, [w:] W. Góralczyk (red.), *Podstawy prawa administracyjnego*, Warszawa 2024, s. 131.

⁴³ Zob. art. 31 k.p.a.

⁴⁴ Przykładem takiej regulacji jest prawo do opiniowania przez związki zawodowe określonych aktów prawnych lub uprawnienia organizacji ekologicznych mające swoje źródło w prawie ochrony środowiska.

4. Podsumowanie

Jak wskazano w niniejszym opracowaniu, kontrola społeczna (obywatelska) daje różne możliwości sprawdzania działalności administracji publicznej. Obywatele w demokratycznym państwie mają prawo do dbania o dobro własne i wspólne, korzystając z instrumentów, jakie przyznaje im system prawny, ponieważ są one skuteczną metodą na przeciwdziałanie nieprawidłowościom, a także ich eliminowanie⁴⁵. Kluczowym elementem tego systemu stają się środki masowego przekazu, które dzięki swojemu zasięgowi mogą nagłośnić określony problem, co sprawia, że organy władzy publicznej nie mogą pozostać w tych sprawach obojętne. W rezultacie bardzo często zostają zmuszone do podjęcia określonego działania, a także do bezpośredniego spotkania z obywatelem i zmierzenia się z jego zastrzeżeniami, wątpliwościami czy oczekiwaniami. Kontrola społeczna (obywatelska) ma służyć przede wszystkim obywatelom, którzy swoją działalnością przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej.

⁴⁵ T. Kawa, *Kontrola społeczna (obywatelska) administracji publicznej*, [w:] T. Bojanowski (red.), *Prawne aspekty społecznej kontroli administracji publicznej*, t. 1, Lublin 2022, s. 23.

Referendum lokalne jako forma partycypacji społecznej – realny czy pozorny udział obywateli w sprawowaniu władzy?

1. Wstęp

Aktywny udział obywateli w procesie sprawowania władzy jest jednym z podstawowych wyznaczników systemu demokratycznego. Wpisuje się on w angażowanie mieszkańców w sprawy wspólnoty samorządowej i wiąże się z postulatem bezpośredniego wykonywania przez nich władzy, a nie wyłącznie za pośrednictwem organów. Jak zauważa E. Olejniczak-Szałowska, „reaktywowanie samorządu terytorialnego w 1990 r. zapoczątkowało proces upodmiotowienia mieszkańców, którzy jako członkowie wspólnoty samorządowej uzyskali prawo do zarządzania sprawami publicznymi za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych bądź też w formach demokracji bezpośredniej”¹. Referendum lokalne ma charakter uzupełniający wobec przedstawicielskich form sprawowania władzy. W ustawach samorządowych² ustawodawca wskazał również na inne formy demokracji bezpośredniej, np. prawo do informacji publicznej, inicjatywę uchwałodawczą, konsultacje społeczne, raport o stanie gminy czy też budżet obywatelski. Działanie takie wiąże się ze stworzeniem warunków prawnych i gwarancji włączenia obywateli w wykonywanie zadań publicznych. Na szczeblu lokalnym instytucja referendum znajduje najbardziej dogodne warunki do urzeczywistniania i stanowi podstawowy element prawa członków terytorialnych wspólnot samorządowych do kierowania sprawami

* Dr, Uniwersytet Łódzki, ORCID: 0000-0002-0836-3899.

** Dr, Uniwersytet Radomski, ORCID: 0000-0002-7404-5143.

¹ E. Olejniczak-Szałowska, *Przedmiot referendum lokalnego z perspektywy 30 lat doświadczeń*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 4, s. 52.

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 107 z późn. zm.); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 566 z późn. zm.).

publicznymi³. Istotą demokracji bezpośredniej, której jednym z instrumentów jest właśnie referendum, jest możliwość podejmowania ostatecznego rozstrzygnięcia przez mieszkańców⁴. Referendum lokalne w aktualnym stanie prawnym i przy niskim poziomie zaangażowania obywateli nie spełnia jednak do końca powierzonej mu roli w zakresie współdecydowania o sprawach publicznych. Należy zatem zastanowić się nad podjęciem działań legislacyjnych zmierzających do stworzenia warunków prawnych umożliwiających współdecydowanie przez obywateli.

Prawo do brania udziału w referendum lokalnym mają osoby stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki. Ustawodawca w ustawie o referendum lokalnym⁵ wskazał, że mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę w zakresie: możliwości odwołania organu stanowiącego tej jednostki; sposobu rozstrzygania sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki oraz inne istotne sprawy, dotyczące społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę. Przedmiotem referendum gminnego może być również: odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta); samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy. Jak słusznie zauważa E. Olejniczak-Szałowska, biorąc pod uwagę przedmiot głosowania referendalnego i związane z tym odrębności w sferze skutków prawnych i rozwiązań proceduralnych, można wyróżnić: referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego, referendum w pozostałych sprawach. Natomiast ze względu na podmiot inicjujący referendum wyróżniamy: referendum z inicjatywy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, referendum z inicjatywy mieszkańców⁶. Kryterium wyznaczającym przedmiot rozstrzygania w drodze referendum lokalnego jest, jak zauważa WSA w Warszawie, zakres zadań i kompetencji organów danej jednostki samorządu terytorialnego⁷.

³ E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału w referendum lokalnym. Rozważania na tle ustawodawstwa polskiego*, Łódź 2002, s. 145–148.

⁴ B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1993, s. 140–141.

⁵ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1317 z późn. zm.).

⁶ E. Olejniczak-Szałowska, *Wynik referendum lokalnego i jego skutki*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7–8, s. 15–16.

⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2011 r., II SA/Wa 2187/11, Lex nr 1138891.

Rozwiązania te mimo możliwości wpływania na wykonywanie władzy publicznej nie są jednak wolne od wad. Dotychczasowe przepisy sprawiają, że referenda w sprawach innych niż odwołanie organu są rzadkością, a jeszcze rzadziej są one ważne. Instytucja ta, jak zauważa P. Śwital, zapewnia możliwość wypowiedzenia się członków określonej społeczności poprzez zajęcie konkretnego stanowiska wobec problematyki będącej treścią pytania referendalnego. Głosowanie powszechne w referendum wzmacnia demokratyczną legitymację suwerena dla podejmowanych decyzji, referendum stwarza suwerenowi możliwość osobistego udziału w sprawowaniu władzy. Niestety w wielu przypadkach referenda – zarówno te dotyczące odwołania władz, jak i o innej tematyce – są nieważne ze względu na niską frekwencję wyborczą⁸. Największym mankamentem instytucji pozostaje niski udział zaangażowania obywateli w sprawy rozstrzygane w drodze referendalnej. W związku z tym prowadzone są prace mające na celu nowelizację ustawy⁹, które mają wpłynąć na skuteczność w zakresie przeprowadzania referendum lokalnego. Rozważania w tym zakresie zostaną przedstawione w dalszej części artykułu.

2. Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym

Warto zwrócić uwagę na fakt, że aby samorząd terytorialny zaistniał, społeczność powinna mieć możliwość realizowania własnych inicjatyw, a także musi umieć i chcieć kierować się własnymi sprawami. Nawiązując do aktywności społecznej, umieszczamy ją w kontekście społeczeństwa obywatelskiego, które można określić jako obszar podmiotów pośredniczących między obywatelem a państwem. A to oznacza, że potrzebny jest ustrój, który daje społeczności odpowiednie możliwości, a także niezbędną świadomość obywatelską i umiejętność podejmowania właściwych działań i decyzji¹⁰. W literaturze przedmiotu roszczenie do uczestnictwa w sprawowaniu władzy zalicza się do politycznych praw podmiotowych¹¹. Wiąże się to z poję-

⁸ P. Śwital, *Gwarancje prawne udziału mieszkańców we współzarządzaniu gminą*, Radom 2019, s. 179–180.

⁹ Tekst ustawy przekazany do Senatu. Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o referendum lokalnym, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1768> [dostęp: 20.05.2024].

¹⁰ J. Regulski, *Witryna obywatelska. Program upowszechniania dobrych praktyk działań samorządu i obywateli*, [w:] *Samorządność filarem kapitału społecznego*, Biuletyn forum debaty publicznej, nr 18, kwiecień 2012, s. 7.

¹¹ J. Habermas, *Faktyczność i obowiązki. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, przeł. A. Romaniuk, R. Marszałek, Warszawa 2005, s. 149.

ciem partycypacji społecznej. Jak słusznie zauważa M. Małecka-Łyszczyk, partycypacja jest pojęciem wielowymiarowym i swój właściwy kontekst znaczeniowy buduje w powiązaniu z konkretnym zjawiskiem, do którego ją odnosimy¹². Według definicji J.S. Langroda¹³, sformułowanej w latach 70. XX w., partycypacja to: aktywność publiczna – rozumiana jako działania obywateli w celu wpłynięcia na władzę publiczną w postaci protestów, nieposłuszeństwa czy rzecznictwa, w sposób indywidualny lub zbiorowy (poprzez organizacje pozarządowe jako ich przedstawicieli), oraz zaangażowanie w sprawy publiczne – działania inicjowane, podejmowane i realizowane przez instytucje publiczne, które polegają na zaangażowaniu obywateli w zarządzanie sprawami publicznymi, w celu poprawy procesu decyzyjnego, zwiększenia legitymizacji i podniesienia jakości usług publicznych. J. Szlachetko zastrzega jednak, że partycypacja społeczna odnosi się wyłącznie do niektórych form działania organów. Można o niej mówić wówczas, gdy działalność organu administracyjnego dąży do rozstrzygnięcia określonej sprawy publicznej w drodze decyzji (rozumianej szeroko, tj. zgodnie z ustaleniami nauki o organizacji i zarządzaniu)¹⁴.

Partycypację społeczną w samorządzie terytorialnym można rozumieć za I. Niżnik-Dobosz jako: 1) samodzielne uczestniczenie przez obywateli (ogół społeczeństwa) w administrowaniu lokalnym, w formach demokracji bezpośredniej; 2) legitymizowanie przez obywateli działalności organów samorządu terytorialnego przez korzystanie z praw wyborczych i kontrolnych; 3) odpowiednio udział obywateli, podmiotów/aktorów społecznych w podejmowaniu rozstrzygnięć lub/i wykonywaniu zadań publicznych, w tym usług, przez organy samorządu terytorialnego w zakresie spraw publicznych o charakterze lokalnym, ponadlokalnym lub regionalnym, a także spraw publicznych o charakterze ogólnopaństwowym, zleconych na rzecz jednostek samorządu terytorialnego w drodze ustawy lub przejętych przez te jednostki w drodze dobrowolnie zawartych porozumień administracyjnych z organami administracji rządowej¹⁵. Partycypacja polega zatem na posiadaniu przez wszystkich obywateli praw i wolności zapewniających każdemu udział w sprawowaniu władzy. To uczestniczenie w sprawowaniu władzy przybiera formy bezpośredniej lub pośredniej

¹² M. Małecka-Łyszczyk, *Partycypacja w ramach public governance*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 44.

¹³ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003.

¹⁴ J. Szlachetko, *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*, Warszawa 2017, s. 46–49.

¹⁵ I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *op. cit.*, s. 21–22.

formy sprawowania władzy¹⁶. Jak słusznie zauważa I. Lipowicz, „partycypacja oznacza udział w procesach decyzyjnych w administracji potencjalnych adresatów jej działań. Wskazuje ona, że wśród przyczyn «społecznych» partycypacji należy wymienić dążenie organizacji i grup społecznych oraz obywateli do partycypacji w jak najwcześniejszej fazie procesów decyzyjnych”¹⁷.

Kluczową rolę z punktu procesu decyzyjnego spełniać będzie instytucja referendum lokalnego. To właśnie jej przypisuje się możliwość wpływania obywateli (partycypacji) na sposób sprawowania władzy. Jednoznacznie przy tym należy stwierdzić, że władza w jednostkach samorządu terytorialnego należy do mieszkańców. To właśnie mieszkańcy dokonują wyboru organów, jak też mogą dokonać ich odwołania w drodze referendum czy też rozstrzygać o innych sprawach ważnych dla ogółu mieszkańców. Podnieść przy tym należy, że społeczna aktywność obywatelska polega na wspólnej i świadomej artykulacji, realizacji i obronie interesów (potrzeb, aspiracji) jakiejś grupy społecznej przez jej członków¹⁸. Jak słusznie zauważa WSA w Lublinie, referendum lokalne nie może prowadzić do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Przepis art. 65 ustawy z 2000 r. o referendum lokalnym nakłada na właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego obowiązek niezwłocznego podjęcia czynności w celu realizacji rozstrzygającego wyniku referendum. Referendum zatem nie może być zorganizowane, gdy rozstrzygający wynik byłby nie do pogodzenia z powszechnie obowiązującym prawem, jak i wtedy gdy samo poddanie określonej sprawy trybowi referendum naruszyłoby prawo, ponieważ dla tego rodzaju sprawy prawo przewiduje inną, obowiązkową procedurę¹⁹.

Prawo do referendum lokalnego przysługuje „zawsze członkom wspólnoty, ilekroć tylko zachodzi potrzeba wypowiedzania się o istotnych sprawach dotyczących tej wspólnoty – niezależnie od tego, czy i w jakim zakresie ustawa to prawo doprecyzowuje”. Mieszkańcy mają zatem prawo do wyrażania swej woli w drodze referendum we wszystkich zasadniczych dla tej wspólnoty sprawach, niewyłączonych z mocy Konstytucji – niezależnie, czy sprawy te są zadaniami organów lokalnych, czy też nie²⁰. Jak zauważa NSA, rolą referendum, tak wiążących i rozstrzygających sprawę ostatecznie, jak i referendum opiniodawczych lub konsultacyjnych, jest współkształtowanie procesów decyzyjnych,

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991, s. 122.

¹⁸ P. Gliński, H. Palska, *Cztery wymiary społecznej aktywności obywatelskiej*, [w:] H. Domański, A. Rychard (red.), *Elementy nowego ładu*, Warszawa 1997, s. 365–366.

¹⁹ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 23 czerwca 2016 r., II SA/Lu 294/16, Lex nr 2105001.

²⁰ A.K. Modrzejewski, *Zakres przedmiotowy referendum lokalnego w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 lutego 2003 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 85–87.

odnoszących się do danej wspólnoty. Mieszkańcy mają prawo wypowiedzania się w zakresie, w jakim postanowienia danej uchwały mogą stanowić materię referendum, zaś wynik tego referendum będzie mógł kształtująco oddziaływać na sposób rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej danej wspólnoty²¹.

Prawo podmiotowe do udziału w referendum obejmuje m.in. uprawnienie członków wspólnoty samorządowej do zainicjowania referendum. Ukształtowaną przepisami ustawy procedura referendalna stanowi w istocie spójną i logiczną całość służącą realizacji normatywnego celu określonego w art. 170 Konstytucji i art. 2 ust. 1 ustawy, czyli zapewnieniu członkom wspólnoty samorządowej warunków do wyrażenia bezpośrednio ich rzeczywistej woli co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej danej wspólnoty oraz zagwarantowania im możliwości realnego i transparentnego udziału w kierowaniu sprawami publicznymi²². Należy jednakże podkreślić, że w przypadku referendum przeprowadzanego na wniosek mieszkańców o wadze sprawy przedstawionej do referendum decydują sami mieszkańcy²³. Wymaga to jednak odpowiedniej frekwencji. Brak aktywności obywatelskiej w tym przypadku będzie oznaczał pozorność funkcjonowania przepisów lub niewłaściwe ich wykorzystywanie, co może doprowadzić wyłącznie do sprawowania władzy w sposób pośredni, czyli za pośrednictwem organów. Taki model byłby zaprzeczaniem idei partycypacji społecznej oraz nie wpisywałby się w demokratyczny sposób sprawowania władzy. Należy dążyć zatem do stworzenia odpowiednich warunków prawnych dla pełnej realizacji praw obywateli w zakresie możliwości współdecydowania publicznego.

3. Propozycje zmian w obszarze referendum lokalnego

Podstawową słabością realizowania prawa mieszkańców do bezpośredniego rozstrzygnięcia o sprawach jednostki samorządowej jest znaczny odsetek nieważnych referendów, których przyczyną była niewystarczająca frekwencja w referendum. Jak się wydaje, rozwiązanie tego problemu może iść dwukierunkowo. Po pierwsze, należy nieustająco prowadzić szeroką akcję informacyjno-edukacyjną dotyczącą praw członków wspólnoty samorządowej i ich roli w bezpośrednim rozstrzygnięciu o najważniejszych sprawach dotyczących jednostki samorządowej. Po drugie, trzeba rozważyć, czy obecny kształt regulacji prawnej w zakresie procedury referendalnej, w tym zgłaszanie inicjatyw,

²¹ Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2017 r., II OSK 2914/16, Lex nr 2273737.

²² Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2012 r., II OSK 2467/12, Lex nr 1291975.

²³ K.W. Czaplicki *et al.*, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 13.

a także kryteriów ważności referendum, są adekwatne do obecnego poziomu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

W tym pierwszym obszarze wskazać należy, że rozwój społeczeństwa obywatelskiego wymaga ciągłej edukacji członków społeczeństwa w zakresie poszczególnych filarów demokratycznego państwa prawnego, do których bez wątpienia należy stosowanie instrumentów demokracji bezpośredniej. Tylko przekonanie o sprawczości podejmowanych inicjatyw referendalnych i chęć wypowiedzenia się na temat będący przedmiotem referendum przez znaczną część społeczności lokalnej pozwoli osiągnąć wymagane ustawowo kryteria ważności referendum. Problemem jest jednak niesatysfakcjonujący poziom aktywności obywateli we wszelkich formach bezpośredniego sprawowania władzy. Przykładowo frekwencja w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast przeprowadzonych w dniu 7 kwietnia 2024 r. wyniosła 51,99%²⁴. Natomiast w drugiej turze tych wyborów, przeprowadzonych 21 kwietnia 2024 r., była niższa i wyniosła 44,06%²⁵. Podobne wyniki jak w pierwszej turze wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast osiągnięto także w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw²⁶. Również statystyki w obszarze referendum lokalnych wskazują na to, że niewystarczająca aktywność społeczna skutkuje nieważnością tych procedur. Zgodnie z art. 55 ustawy o referendum lokalnym referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. Natomiast w odniesieniu do referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ono ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu. W kadencji samorządu 2014–2018 referendum odwoławczych odbyło się 46, z czego 13 dotyczyło odwołania obydwu organów samorządowych. Z tej liczby tylko w sześciu przypadkach referendum uznano za ważne ze względu na osiągnięcie wymaganego progu frekwencji. Z kolei referendum dotyczących innej sprawy niż odwołanie organu pochodzącego z wyborów bezpośrednich we wskazanej kadencji odbyło się 26 i połowa z nich była refe-

²⁴ Frekwencja w wyborach Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów Miast (<https://www.samorząd2024.pkw.gov.pl/samorząd2024/>), [dostęp: 30.05.2024].

²⁵ Frekwencja w ponownym głosowaniu w wyborach Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów Miast (<https://www.samorząd2024.pkw.gov.pl/samorząd2024/pl/2/frekwencja/Koniec/pl>), [dostęp: 30.05.2024].

²⁶ Frekwencja w wyborach do Rad Gmin, Miast i Miejskich (<https://www.samorząd2024.pkw.gov.pl/samorząd2024/?initscroll=418.6666564941406>): 52,25%; Frekwencja w wyborach do Rad Powiatów ([pkw.gov.pl](https://www.pkw.gov.pl)): 52,80%; Frekwencja w wyborach do Sejmików Województw (<https://www.samorząd2024.pkw.gov.pl/samorząd2024/?initscroll=418.6666564941406>): 51,94% [dostęp: 30.05.2024].

rendami ważnymi²⁷. Natomiast w ostatniej, wydłużonej kadencji (2018–2024) odbyło się 78 referendów odwoławczych²⁸. Co ważne, dotyczyły one wyłącznie odwołania organów gminy (głównie organu wykonawczego) – przeprowadzenia tego typu referendów nie podjęto w powiatach i województwach samorządowych. Z przedstawionych danych można wyprowadzić trzy wnioski. Po pierwsze, liczba referendów w kadencji 2014–2018 była niewielka, biorąc pod uwagę ogólną liczbę 2807 jednostek samorządowych w Polsce²⁹. Nie wzrosła ona znacząco także w ostatniej kadencji, choć trwała ona dłużej o ok. rok i pięć miesięcy³⁰. Po drugie, dużo częściej organizowane są referenda w sprawie odwołania organu samorządowego niż referenda poświęcone innym ważnym dla mieszkańców zagadnieniom. Po trzecie, znaczna liczba zorganizowanych referendów nie miała charakteru rozstrzygającego ze względu na nieprzekroczenie progu ważności danego referendum, choć dużo częściej ważne referendum można było odnotować w grupie tzw. referendów tematycznych. Jak się wydaje, pewien udział w obniżaniu frekwencji referendalnej mają głównie zainteresowani – wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast. Jak wskazują przedstawiciele doktryny, „[...] trzeba zwrócić uwagę na upowszechnienie się niezwykle nagannej praktyki polegającej na intencjonalnym dążeniu do obniżenia frekwencji w referendach odwoławczych – w celu doprowadzenia do nieważności referendum – poprzez nawoływanie do nieuczestniczenia w głosowaniu, niejednokrotnie wręcz zastraszanie potencjalnych głosujących i tych, którzy realizują swoje prawo do referendum”³¹. Podzielając wyrażony pogląd, wskazać należy, że działanie tego typu ogranicza czy wręcz uniemożliwia przeprowadzanie inicjatyw referendalnych i odnosi się zarówno do każdorazowego przypadku takiego działania, jak i do innych aktywności w ramach poszczególnych form partycypacji społecznej.

²⁷ Dane pochodzą z ekspertyzy Instytutu Spraw Obywatelskich: *Referendum lokalne: czas na reformę Instytutu spraw obywatelskich 2020 r.* Ekspertyza_Referendum_lokalne.pdf (prezydent.pl) [dostęp: 30.05.2024].

²⁸ Państwowa Komisja Wyborcza (<https://www.instytutspawobywatelskich.pl/ekspertyza-referendum-lokalne-czas-na-reforme/>) [dostęp: 30.05.2024].

²⁹ Według stanu na 1 stycznia 2024 r. liczba jednostek samorządu terytorialnego wynosiła 2807, w tym 16 województw, 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu i 2477 gmin (w tym 302 gminy miejskie, 711 gmin miejsko-wiejskich i 1464 gminy wiejskie), Główny Urząd Statystyczny / Statystyka regionalna / Jednostki terytorialne / Podział administracyjny Polski.

³⁰ Szerszą analizę danych statystycznych dotyczących referendów lokalnych przedstawia ekspertyza *Referendum lokalne: czas na reformę Instytutu Spraw Obywatelskich 2020 r.*, s. 11–15, Ekspertyza_Referendum_lokalne.pdf (<https://www.instytutspawobywatelskich.pl/ekspertyza-referendum-lokalne-czas-na-reforme/>) [dostęp: 30.05.2024].

³¹ E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne*, [w:] I. Lipowicz (red.), *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. II, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Warszawa 2022, s. 139.

W zakresie drugiego kierunku działania zmierzającego do poprawienia skuteczności instrumentów referendum należy rozważyć zmianę przepisów regulujących procedurę referendalną. Propozycje zmian legislacyjnych w zakresie referendum lokalnego przybierały zarówno formę postulatów doktryny, propozycji organizacji pozarządowych³², jak również konkretnych projektów ustaw wnoszonych przez ugrupowania polityczne. Wychodząc naprzeciw tym postulatom, w poprzedniej kadencji Sejmu przedłożono projekt ustawy modyfikujący przepisy dotyczące referendum lokalnego³³.

Jak wskazano w uzasadnieniu do przedłożonego poselskiego projektu zmian, „Potrzeba przyjęcia proponowanego projektu ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym wynika z dążenia do stworzenia silniejszych gwarancji zabezpieczających właściwe sprawowanie demokracji bezpośredniej. Instytucje prawne teoretycznie umożliwiają obywatelom czynny udział w decydowaniu o sprawach wspólnoty samorządowej, ale w praktyce nie są możliwe do zrealizowania. W społeczeństwie istnieje przeświadczenie, że mieszkańcy nie mają realnej możliwości oddziaływania na lokalne otoczenie”. Główne obszary zmian dotyczyły: określenia przedmiotu referendum – rozszerzając jego zakres, zmniejszenia liczby podpisów mieszkańców niezbędnych do wszczęcia procedury referendalnej, możliwości połączenia referendum z wyborami do Sejmu, Senatu, Prezydenta RP i do Parlamentu Europejskiego, a także wyborów do organów samorządowych. Zaproponowano także ograniczenie liczby referendum w kadencji. Ponadto przyjęto rozwiązania prowadzące do wydłużenia czasu na zbieranie podpisów pod inicjatywą referendalną. Istotna zmiana dotyczyć miała także progów frekwencji referendum lokalnego. W tym ostatnim zakresie w toku procesu ustawodawczego wprowadzane były istotne modyfikacje. W pierwotnym projekcie ustawy do zera zniesiono próg frekwencyjny referendum przeprowadzanego z innego powodu niż odwołanie organu jednostki samorządowej, co spowodowało falę krytyki takiego rozwiązania. W autopoprawce do projektu ustawy z obecnych 30% progu frekwencyjnego zmniejszono go do 15%. Natomiast jeżeli chodzi o referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządowej w pierwotnej wersji również zaproponowano zniesienie progu frekwencyjnego, co oznaczałoby, że referendum byłoby ważne bez względu na liczbę biorących w nim udział mieszkańców. W autopoprawce zaproponowano rozwiązanie, w którym referendum byłoby ważne, gdyby liczba biorą-

³² Propozycji zmian ustawowych w przedmiocie referendum lokalnego zawiera ekspertyza: *Referendum lokalne: czas na reformę* Instytutu Spraw Obywatelskich z 2020 r., s. 11–15, Ekspertyza_Referendum_lokalne.pdf (prezydent.pl) [dostęp: 30.05.2024].

³³ Projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym, druk sejmowy 1768, Sejm IX Kadencji, Druk nr 1768, 1768-A – Sejm Rzeczypospolitej Polskiej [dostęp: 30.05.2024].

cych udział w referendum stanowiła co najmniej 3/5 liczby głosów oddanych w wyborach na odwoływany organ. Przy utrzymaniu większości 3/5 zmieniono zatem bazę, od której wielkość ta byłaby wyliczana. Zastąpiono bowiem liczbę biorących udział w wyborach na liczbę głosów oddanych na odwoływany organ. Zmiana doprowadziłaby w związku z tym do obniżenia wymaganego progu frekwencyjnego. Propozycje nowelizacji ustawy nie uzyskały jednak aprobaty ani części środowisk samorządowych³⁴, ani uczestników procesu legislacyjnego³⁵. Po negatywnym stanowisku Senatu ustawa ponownie trafiła do Sejmu, jednak w poprzedniej kadencji nie zakończono nad nią prac ustawodawczych.

4. Podsumowanie

Referendum lokalne stanowi formę bezpośredniego decydowania mieszkańców o sprawach będących jego przedmiotem, ale w toku kampanii referendalnej daje też możliwość prowadzenia debaty publicznej nad sprawami lokalnymi zarówno w obszarze oceny działania organów jednostki samorządowej, jak i innych spraw poddanych pod rozstrzygnięcia mieszkańców. Kampania referendalna daje bowiem możliwość przedstawienia argumentów za proponowanym rozstrzygnięciem, a także stwarza szansę na zgłoszenie poglądów przeciwnych. Powinna zatem wzbogacać dyskurs publiczny, ale też zapoznać mieszkańców z aktualizowanymi problemami i możliwymi sposobami ich rozwiązania. Jest to także ważny instrument kontroli społecznej mieszkańców nad sposobem wykonywania władzy przez organy samorządowe³⁶. Dotychczasowe statystyki i doświadczenia związane z referendum lokalnym pokazują, że w praktyce jest to instrument niezwykle rzadko stosowany w samorządzie terytorialnym. Można byłoby nawet uznać, że obecnie nie daje mieszkańcom realnego wpływu na funkcjonowanie jednostki samorządowej, a jest tylko pozornym instrumentem demokracji bezpośredniej. Wyrażane obawy dotyczące anarchizacji życia w środowiskach lokalnych ze względu na masowe zgłaszanie inicjatyw referendalnych spowodowane złagodzeniem wymogów stawianych w procedurze referendalnej wydają się nieuzasadnione. Bez wątpienia kierunek

³⁴ Włodarze miast negatywnie o propozycji zmian w ustawie o referendach lokalnych, (www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spolesczenstwo/wlodarze-miast-negatywnie-o-propozycji-zmian-w-ustawie-o-referendach-lokalnych,331939.html) [dostęp: 30.05.2024].

³⁵ Uchwała Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym, druk nr 3119 – Sejm Rzeczypospolitej Polskiej [dostęp: 30.05.2024].

³⁶ Zob. B. Jaworska-Dębska, *Kontrola pozasądowa administracji*, [w:] Z. Duniewska et al., *Praczo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2021, s. 624–634.

zapropomowanych zmian w nowelizacji ustawy o referendum lokalnym można ocenić pozytywnie, jednakże poszczególne rozwiązania należałoby poddać ponownej analizie. W obszarach budzących największe wątpliwości trzeba byłoby zastosować rozwiązania kompromisowe, np. w kwestii liczby referendów w kadencji należałoby ograniczyć możliwości ich przeprowadzenia w pierwszym i ostatnim roku kadencji. Można także, biorąc pod uwagę zaproponowane terminy zbierania podpisów, przyjąć dodatkowe ograniczenie do jednego referendum rocznie. Korzystne wydaje się również zaproponowanie kompromisowych progów frekwencyjnych, które zostały przyjęte w ostatnim brzmieniu projektu ustawy, rezygnując tym samym z całkowitej ich likwidacji. Pamiętać należy też, że wprowadzenie zmian do ustawy o referendum lokalnym nie musi być ostateczną wersją zaproponowanych rozwiązań prawnych. Po dokonaniu szczegółowej analizy skutków, które takie zmiany wywołały, można będzie ponownie przystąpić do debaty nad stanem instrumentów demokracji bezpośredniej, w tym referendum lokalnego.

CZĘŚĆ JEDENASTA

Spotkania podmiotów administrujących

Kilka refleksji nad porozumieniem jako miejscem spotkań organów administracji w wykonywaniu ich zadań publicznych

Wstęp

Niezrównany Autor jedyne w swoim rodzaju słownika polsko-angielskiego terminów z zakresu administracji i prawa administracyjnego poświęcił terminowi „porozumienie” aż 53 hasła, co jest dowodem Jego uwagi dla tej szczególnej formy działania administracji publicznej¹. Pomijając jednak co najmniej cztery z nich, które albo mają wyraźny kontekst polityczny (nazwy: jednej partii, dwóch historycznych porozumień z okresu państwa socjalistycznego), albo entomologiczny i jako takie nie są przedmiotem prowadzonych tu rozważań, należy stwierdzić, że nie dostrzegł w nich proponowanego przez Redaktorów Księgi Jubileuszowej kontekstu znaczeniowego administracji jako miejsca spotkania. Nie jest to jednak w żadnym przypadku przeoczenie czy też zaniechanie, a raczej wynik stanu doktryny w zakresie badań nad tą formą działania.

Przed laty opublikowałem artykuł poświęcony problematyce porozumień, zwracając w nim uwagę na zasadniczy brak w doktrynie poświęconego mu wyłącznie opracowania monograficznego – nie licząc monografii Z. Cieślaka z okresu funkcjonowania scentralizowanej i zhierarchizowanej administracji państwowej² – uzupełniany przyczynkarskimi artykułami publikowanymi w czasopismach nie tylko naukowych³. Odmienność przyczyn podejmowania

* Prof. dr. hab., prof. w Wyższej Szkole Bankowej Uniwersytetu Merito we Wrocławiu, ORCID: [0000-0001-6441-6126](https://orcid.org/0000-0001-6441-6126).

¹ Mowa oczywiście o publikacji J. Supernata, *Administracja i prawo administracyjne. Słownik polsko-angielski. Krótki słownik terminów środowiska administratywistów*, Wrocław 2022, s. 430–431.

² Z. Cieślak, *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985. Niedawna monografia K. Wnorowskiego, *Międzynarodowe porozumienia samorządu terytorialnego w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2024, niewiele wnosi do staniu doktryny, bowiem nie poświęcono w niej w ogóle uwagi zagadnieniom teoretycznym samej konstrukcji instytucji porozumienia, choć zapewne cenne są rozważania nad charakterem prawnym porozumienia w aspekcie prawnomiędzynarodowym (rozdz. 3.4).

³ J. Korczak, *O nieporozumieniach wokół porozumień w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 6, s. 20–38.

tego tematu badawczego obfitowała w różnorodność tematyczną poruszanych w nich aspektów, co w efekcie prowadzi do niejednorodności nie tylko samych poglądów autorów, ale też braku jednolitości stanowiska doktryny wobec tej formy działania. To właśnie skłoniło mnie do podsumowania ich w tytule mojego artykułu jako „nieporozumienia”.

Czy w tym stanie rzeczy można udowodnić tytułową tezę niniejszej publikacji, że porozumienie administracyjne jest miejscem spotkania organów administracji publicznej, a nawet szerzej miejscem spotkania tych organów z administrowanymi? Próba taka zostanie przeprowadzona w niej z pełnym przekonaniem o jej słuszności, co więcej, o faktycznej wartości porozumienia jako formy współdziałania tych organów.

1. Geneza i ewolucja porozumienia jako formy działania administracji

Współcześnie powszechnie stosowane porozumienie administracyjne na tle historii administracji i prawa administracyjnego pojawiło się stosunkowo niedawno. Jeszcze w okresie międzywojennym doktrynie nie było znane, a i w pierwszej dekadzie powojennej brak przykładów wypowiedzi doktrynalnych przewidujących jego stosowanie. O ile jednak brak ten dla lat przedwojennych jest co najmniej oczywisty z racji pojmowania administracji jako władzy wykonawczej, która posługuje się niemal wyłącznie władczymi formami działania, o tyle w warunkach wykształcania się nowego ustroju, który ideologicznie miał jawić się jako państwo ludowe ze znaczącą rolą obywatela, dalsze przywiązanie do form władczych dowodzić może jedynie pozorności tych założeń i rzeczywistej dominacji władzy nad owym obywatelem.

Dopiero na przełomie lat 50. i 60. XX w. w doktrynie polskiej za sprawą badań J. Starościała nad prawnymi formami działania administracji⁴ zaczyna się dostrzegać rolę działań niewładczych⁵ i redefinicji samego pojęcia formy działania. Jak sam J. Starościał podkreślał: „Koncepcja współdziałania organów

⁴ Ich pierwszym wynikiem była przełomowa monografia J. Starościała, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1958.

⁵ Przede wszystkim za sprawą wrocławskiej szkoły administratywistycznej, a zwłaszcza badań T. Kuty z jego rozprawą doktorską i publikacją *Pojęcie działań niewładczych w administracji na przykładzie administracji rolnictwa*, „Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, Seria A” 1963, nr 90. Szerzej na ten temat J. Korczak, *Koncepcja działań niewładczych Profesora Tadeusza Kuty. Z dorobku wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014, s. 157–172.

administracyjnych i instytucji państwowych na zasadach nazwanych później porozumieniem administracyjnym zrodziła się w praktyce z potrzeb tej praktyki”, co początkowo skłaniało autora do ogólnie zarysowanej koncepcji umowy administracyjnej, a dopiero później wyraźnego użycia terminu „porozumienie administracyjne” i zamieszczenia go w proponowanej klasyfikacji prawnych form działania administracji⁶.

Prawdziwy rozkwit porozumień administracyjnych nastąpił jednak dopiero po transformacji ustrojowej i restytucji samorządu terytorialnego, kiedy w ustawodawstwie pojawił się po raz pierwszy przepis wskazujący na porozumienie jako formę współdziałania gmin oraz przekazywania gminom zadań powierzanych przez organy administracji rządowej⁷. W ślad za praktyką zawierania takich porozumień międzygminnych nastąpił wyraźny wzrost liczby publikacji poświęconych temu zagadnieniu, do czego też bez wątpienia przysłużyła się reforma z 1998 r., która wzbogaciła dotychczasowe porozumienia horyzontalne o wertykalne o charakterze hybrydowym zawierane między województwami samorządowymi a powiatami i gminami oraz powiatami i gminami⁸.

2. Porozumienie jako forma współdziałania jednostek samorządu terytorialnego – spotkanie dwóch organów z tego samego sektora ustrojowego

Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego ma długą tradycję, bowiem pierwsze formy prawne – związki gmin – pojawiły się już w XIX w. w ówczesnych Prusach, a w II Rzeczypospolitej były także stosowane dosyć powszechnie

⁶ Ostatecznie nastąpiło to dopiero w 1967 r. w monografii J. Starościaka, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Warszawa 1967, s. 73–78, a wyróżnienie tej formy działania administracji w podręczniku akademickim *idem*, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969.

⁷ Mowa oczywiście odpowiednio o art. 74 i art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95) – obecnie o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609).

⁸ Szerzej o ewolucji porozumienia jako formy działania oraz kontekście ustrojowym zob. J. Korczak, *O nieporozumieniach...*, s. 20–24. Zob. odpowiednio art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 565) i art. 4 ust. 5 oraz art. 73 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107). Po 2017 r. doszła też możliwość zawierania porozumień ze związkiem metropolitalnym w województwie śląskim – zob. J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020, s. 279–280, Tabela 38. *Porozumienia z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, ich związków oraz związku metropolitalnego w województwie śląskim znajdujące umocowanie w przepisach samorządowych ustaw ustrojowych i ustawie o związku metropolitalnym w województwie śląskim*.

jako związki komunalne⁹. W doktrynie niemieckiej podkreślano „Die Gemeinden der Gegenwart führen kein isoliertes Dasein mehr”¹⁰, do czego też nawiązuje słynna wypowiedź J. Bocia o „samotności gminy”, którą przełamuje jedynie możliwość współdziałania, bowiem przy jej braku gminy byłyby wręcz „osobne”¹¹, i co znalazło swoją normatywną realizację w art. 10 ust. 1 EKSL, zgodnie z którym społeczności lokalne, wykonując swoje uprawnienia, mają prawo współpracować z innymi społecznościami lokalnymi w celu realizacji zadań stanowiących przedmiot ich wspólnego zainteresowania¹². Jak już jednak wspomniano, współdziałanie w formie porozumień początkowo międzygminnych, potem także powiatów i województw w układach horyzontalnych oraz w układach wertykalnych, to w przypadku Polski doświadczenia minionych ponad zaledwie 30 lat¹³.

Powszechnie przyjmuje się, że cechą porozumienia w odróżnieniu od związków, które mogą być obowiązkowe¹⁴, jest wyłącznie forma dobrowolna, jako że w żadnym przypadku przepisy prawa nie mogą zobowiązać stron porozumienia do jego zawarcia. Na uwagę zasługuje też i to, że związki mogą skupiać praktycznie nieograniczoną liczbę jednostek samorządu terytorialnego, podczas gdy porozumienia są z reguły dwustronne, bo też trudno sobie wyobrazić porozumienie wielostronne¹⁵. W doktrynie podkreśla się, że w odróżnieniu od

⁹ Najwcześniej związki specjalne pojawiają się w Anglii na mocy uchwały parlamentu z 1819 r. jako dobrowolne, ale już *Poor Law Unions* z 1834 r. wprowadziła związki obligatoryjne. Szerzej na ten temat A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako struktura sieciowa*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1–2, s. 86–103.

¹⁰ H. Pagenkopf, *Kommunalrecht. Bd. I*, Köln 1975, s. 184.

¹¹ J. Boć, *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002, s. 45–46.

¹² Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.). Ranga tego przepisu była na tyle znacząca, że w art. 12 ust. 1 EKSL został on zaliczony do katalogu wiążących ustępów zawartych w części I Karty. W przepisie podkreślono, że uprawnienie to może być wykonywane wyłącznie w granicach określonych prawem, co w przypadku Polski nastąpiło w art. 172 Konstytucji RP potwierdzającym prawo do zrzeszania się i współpracy jednostek samorządu terytorialnego z odesłaniem do ustawowych regulacji zasad korzystania z tego uprawnienia.

¹³ Rozbudowaną typologię porozumień z udziałem jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzono [w:] J. Korczak, *O nieporozumieniach...*, s. 33–38. Zwrócić należy przy tym uwagę, że w przypadku porozumień wertykalnych przyjęta w Preambule Konstytucji RP zasada pomocniczości wyklucza przekazywanie zadania przez gminę powiatowi czy województwu, czy też przez powiat województwu, co potwierdza m.in. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 kwietnia 2008 r., II SA/Gl 174/08, Lex nr 506795 w tezie: „Gmina nie może powierzyć wykonywania takich zadań ani powiatowi, ani województwu”, jednak praktyka samorządowa dostarcza takich przykładów, o czym J. Korczak, *O nieporozumieniach...*, s. 36 przyp. 106 i 107.

¹⁴ Zob. art. 64 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

¹⁵ W doktrynie niemieckiej, do której odwołujemy się najczęściej z uwagi na najdłuższy w Europie okres jej kształtowania się, ale też dostrzegalne w polskim ustroju samorządowym

związków porozumienia nie są formą instytucjonalną – nie powstaje w wyniku ich zawarcia żaden podmiot¹⁶ – a wyłącznie funkcjonalną, bowiem zadanie wykonuje ta strona porozumienia, na rzecz której nastąpiło powierzenie wykonania, zarazem jednak, o ile członkowie związku wykazują co najmniej zbliżony do siebie stopień zaangażowania we wspólne wykonanie zadania, o tyle strona powierzająca wykonanie zajmuje pozycję raczej pasywną względem strony wykonującej zadania na jej rzecz¹⁷. Za zawarciem porozumienia przemawiają zatem względy racjonalne, w tym dążenie do podniesienia sprawności działania w zakresie wykonania zadania objętego porozumieniem¹⁸.

Mimo akcentowanej dobrowolności w sposób jednoznaczny przyjęto w doktrynie wspieranej orzecznictwem, że porozumień nie można łączyć z umowami cywilnoprawnymi¹⁹, bowiem „Treść porozumienia ma charakter ustrojowy (organizacyjny)”²⁰ i tym samym wyłącznie administracyjnoprawny, a zatem „nie jest umową cywilnoprawną, zbliżoną do umowy o świadczenie usług czy umowy zlecenia [...] nie rodzi praw i obowiązków o charakterze cywilnym”²¹ ani z umowami administracyjnymi²². Można przyjąć, że ewolucyjnie wykrystalizowała się konstrukcja, w myśl której porozumienie jednostek samorządu terytorialnego jest publicznoprawną formą działania o charakterze niewładczym podejmowaną dla wykonania zadań publicznych stron-uczestników porozumienia, dokonywaną w formie czynności prawnej o charakterze dwu-

korzenie niemieckie, sprawa dwu- i wielostronności porozumień nie jest jednoznacznie rozstrzygnięta. Choć przeważa pogląd o bilateralności, to Scholler i Broß twierdzą, że porozumienie jako forma równorzędna związkom, z zachowaniem swoistości z uwagi na sposób współdziałania, nie może być ograniczone wyłącznie do relacji dwóch gmin. Zob. H. Scholler, S. Broß, *Grundzüge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, Kahrlsruhe 1979, s. 38. Zob. teza 6 wyroku NSA w Lublinie z dnia 27 września 1994 r., SA/Lu 1906/94, Lex nr 1688471; podobnie wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 lutego 2020 r., IV SA/Wa 2476/19, Lex nr 3038192 i wyrok WSA w Kielcach z dnia 18 czerwca 2020 r., II SA/Ke 427/20, Lex nr 3039344.

¹⁶ Niestety praktyka legislacyjna obfituje w błędy polegające na traktowaniu porozumienia jako podmiotu – zob. J. Korczak, *O nieporozumieniach...*, s. 26–27.

¹⁷ Zob. P. Lisowski, *Kluczowe uwarunkowania i ustalenia terminologiczno-pojęciowe*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 644–645.

¹⁸ Taki pogląd sformułowała m.in. B. Jaworska-Dębska, *Porozumienia komunalne a sprawność działania administracji samorządowej*, [w:] E. Ura (red.), *Sprawność działania administracji samorządowej*, Rzeszów 2002, s. 197–214; zdaniem P. Lisowskiego, *op. cit.*, s. 643–644 „Współdziałanie j.s.t. służy w szczególności zwiększeniu efektywności wykonywania zadań publicznych [...]”.

¹⁹ WSA w Krakowie w wyroku z dnia 6 marca 2014 r., I SA/Kr 60/14, Lex nr 1442987, stwierdził w tezie 2: „Nie można zgodzić się ze stanowiskiem, że porozumienie zawarte na podstawie art. 8 ust. 2a u.s.g. ma charakter umowy cywilnoprawnej”.

²⁰ Zob. wyrok NSA w Rzeszowie z dnia 5 grudnia 1995 r., SA/Rz 1109/95, Lex nr 24712.

²¹ Zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 listopada 2017 r., I SA/Lu 836/17, Lex nr 242770.

²² Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 460.

stronnym, która jest aktem prawnym²³. Toteż należy mieć na uwadze wymogi formalno- i proceduralnoprawne. Przede wszystkim do zawarcia porozumienia z udziałem organów jednostek samorządu terytorialnego konieczne jest podjęcie uchwały przez organ stanowiący tej jednostki wyrażające zgodę na powierzenie lub przyjęcie powierzonych zadań do wykonania²⁴, a dopiero następnie zawarcie porozumienia przez organ wykonawczy reprezentujący tę jednostkę²⁵. Zawarte porozumienie wymaga ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym²⁶, choć w orzecznictwie i doktrynie trwa nierozstrzygnięty spór o skutek samego ogłoszenia²⁷, tak jak spór o kwalifikację normatywną samego porozumienia²⁸.

Zawarcie porozumienia to nie tylko finalne spotkanie piastunów organów wykonawczych celem jego podpisania, poprzedzone symbolicznym spotkaniem obu organów stanowiących podejmujących jednobrzmiące uchwały w sprawie zgody na jego zawarcie (raczej wątpliwa jest zgodność czasowa, a i trudno sobie wyobrazić odbycie wspólnej sesji, choć nie jest to zupełnie niemożliwe ani prawnie, ani faktycznie), a najszerzej rzecz ujmując, spotkanie dwóch wspólnot

²³ Taką kwalifikację zawarcia porozumienia przyjął jeszcze Z. Cieślak, *op. cit.*, s. 114 w odmiennych warunkach ustrojowych, ale stanowisko to jest powszechnie akceptowane w orzecznictwie i doktrynie.

²⁴ Zob. art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym, art. 12 pkt 8a ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 8 i 18 ust. 2 pkt 12 ustawy o samorządzie województwa. Dlatego też zwracałem uwagę na to, że porozumienie nie może być formą dorozumianą, a wyłącznie wskazaną przepisem prawa – zob. J. Korczak, *O nieporozumieniach...*, s. 32.

²⁵ Co wynika z przepisów art. 31 ustawy o samorządzie gminnym, art. 34 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 43 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

²⁶ Co wynika z przepisów art. 13 pkt 6 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawa (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) oraz art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz. 190), a także art. 8 ust. 4 ustawy o samorządzie województwa.

²⁷ Najczęściej przywoływany jest wyrok SO w Gdańsku z dnia 31 maja 2011 r., III Ca 1365/10, Lex nr 17113754, z tezą „brak ogłoszenia [...] nie wpływa na wejście w życie. Ewentualna publikacja tego porozumienia miałaby charakter informacyjny”, choć dyskusyjna jest już sama kwestia właściwości sądu powszechnego do orzekania w zakresie kognicji sądu administracyjnego, do której bez wątpienia należy kwalifikacja aktów prawa jako aktów prawa miejscowego, a w konsekwencji orzekanie o obowiązku ogłaszania aktu prawnego i skutkach prawnych jego zaniechania.

²⁸ Jak zauważał P. Dobosz, *Komentarz do art. 8*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022, pkt 12: „gdy jego [porozumienia – JK] przedmiotem jest przeniesienie, w drodze powierzenia, kompetencji orzeczniczych, czyli uprawnień do wydawania decyzji administracyjnych, nabiera charakteru niesamoistnej podstawy prawnej do wydawania na etapie konkretyzacji prawa, innych aktów o charakterze konkretno-indywidualnym, w tym także decyzji administracyjnych, które są charakterystyczne dla sfery zewnętrznych działań administracji publicznej”. Jak pisał K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 5* [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2005, pkt 10: „Porozumienie bowiem kształtuje nie tylko właściwość organów administracji, ale nakłada obowiązki na podmioty znajdujące się na zewnątrz administracji”.

samorządowych. Należy uzmysłowić sobie konieczność podjęcia działań organizujących, poprzedzających te sformalizowane etapy zawarcia porozumienia, dzięki którym zidentyfikowana potrzeba powierzenia wykonania zadania innej jednostce spotyka pozytywną odpowiedź jednostki gotowej do przejścia owego wykonania. Zatem najpierw odbywają się negocjacje między obu jednostkami co do samej decyzji o powierzeniu i przejęciu, a następnie co do warunków realizacji porozumienia, ujętych następnie w poszczególnych jednostkach redakcyjnych tekstu porozumienia²⁹.

Spotkanie następuje co prawda w obszarze tego samego sektora zdecentralizowanej administracji publicznej, ale nie oznacza to zupełnej tożsamości jego jednostek i ich zadań. Tu ujawnia się istota rozróżnienia porozumień horyzontalnych i wertykalnych. Horyzontalne, w swej istocie homogeniczne, dotyczą odpowiednio gmin, powiatów i województw, co powoduje, że nie ulega zmianie właściwość rzeczowa jednostki przejmującej wykonanie, a jedynie właściwość miejscowa organów tych jednostek, co ma szczególne znaczenie w przypadku powierzenia prowadzenia postępowania administracyjnego w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej³⁰. Nie powoduje to wbrew pozorom monotonii tych spotkań, bo co prawda bardziej logiczne wydają się przypadki porozumień sąsiedzkich, a nawet są w niektórych obszarach zadań wręcz jedynymi³¹, jakie moż-

²⁹ Procedurę tę można oprzeć posiłkowo na propozycji dotyczącej utworzenia związku jednostek samorządu terytorialnego – zob. J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *op. cit.*, s. 356–357, Tabela 29. *Procedura utworzenia związku międzygminnego* i Tabela 30. *Procedura utworzenia związku powiatów*.

³⁰ Wyjątkiem nie jest przypadek gminy i miasta na prawach powiatu, skoro co prawda jest ono gminą, ale o szczególnym statusie prawnym polegającym na wykonywaniu zadań powiatu przez jej organy, które pełnią w tym przypadku równoległe funkcje organów powiatu, o czym stanowi art. 92 ustawy o samorządzie powiatowym, bowiem z oczywistych (geograficznych) powodów nie może dojść w trybie art. 4 ust. 5 tej ustawy do powierzenia gminie sąsiedniej zadań powiatowych tego miasta.

³¹ Przykładem mogą być porozumienia zawierane ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. b, pkt 3 lit. b, pkt 4b lit. b, pkt 5 lit. b ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 2778) przez odpowiednio wyłącznie te gminy, powiaty, związek metropolitalny lub województwo, które ze sobą graniczą, czego przykładem może być uchwała Nr LXII/1301/23 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 14 grudnia 2023 r. w sprawie zawarcia porozumienia z Województwem Lubuskim dotyczącego powierzenia i przejęcia części zadania w zakresie organizowania publicznego transportu zbiorowego, ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnych w wojewódzkich przewozach pasażerskich (<https://bip.dolnyslask.pl/a,132177,uchwala-w-sprawie-zawarcia-porozumienia-z-wojewodztwem-lubuskim-dotyczacego-powierzenia-i-przyjecia.html>) [dostęp: 25.05.2024]. Szczególnego przykładu dostarczają przepisy ustawy o samorządzie powiatowym w odniesieniu do zadania z art. 4 ust. 2 związanego z zapewnieniem wykonywania zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, jako że starosta powiatu i prezydent miasta na prawach powiatu

na zawrzeć, ale poza nimi przepisy nie ograniczają doboru partnerów według kryteriów geograficznego położenia³².

Inaczej rzecz się ma w przypadku porozumienia wertykalnego – w swej istocie hybrydowego z uwagi na powierzanie zadań wojewódzkich powiatom lub gminom i zadań powiatowych gminom, co prowadzi do podwójnej zmiany właściwości – i rzeczowej, i miejscowej. Tu dobór par jest ograniczony ustawowo wyłącznie do powiatów i gmin z obszaru województwa zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, i choć co prawda z treści art. 4 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym owo ograniczenie terytorialne *explicite* nie wynika, to jednak zasada racjonalnego ustawodawcy wywodzona z art. 2 Konstytucji RP prowadzi do wniosku, że gminą zainteresowaną przekazaniem zadań powiatu może być wyłącznie gmina z jego obszaru.

3. Porozumienie jako forma powierzenia zadań z zakresu administracji rządowej jednostkom samorządu terytorialnego – spotkanie dwóch organów z różnych sektorów ustrojowych

Doktryna niemal od początku budowy ustroju opartego na decentralizacji administracji publicznej podkreślała znaczenie współdziałania organów należących zwłaszcza do dwóch najbardziej sobie przeciwstawianych sektorów – rządowego i samorządu terytorialnego. Pogląd ten zyskał na znaczeniu po przyjęciu Konstytucji RP, która w Preambule wprowadziła zasadę współdziałania władz, co M. Wyrzykowski uznał za jeden z fundamentów demokratycznego państwa, zasadę korespondującą z afirmującym wartości dialogu, negocjacji, porozumienia i kompromisu charakterem Konstytucji³³.

Wydaje się, że szczególnie ta wypowiedź doktrynalna odpowiada najtrafniej na pytanie postawione we wstępie tego rozdziału. Mimo bowiem odmienności ustrojowej, ale też odmienności funkcji wyznaczonych przez ustrojodawcę i ustawodawcę zwykłego dla obu tych sektorów, a wreszcie – o czym nie można

graniczających ze sobą mogą w drodze porozumienia przekazywać sobie nawzajem ich prowadzenie lub ustalać współprowadzenie.

³² Jako przykład może posłużyć uchwała Nr XLVIII/650/05 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2005 r. w sprawie powierzenia Województwu Zachodniopomorskiemu prowadzenia Wspólnego Sekretariatu Technicznego w ramach Porozumienia Międzyregionalnego na rzecz utworzenia Środkowoeuropejskiego Korytarza Transportowego (www.sejmik.dolnyslask.pl/index.php?a=6&id=1925) [dostęp: 25.05.2024].

³³ M. Wyrzykowski, *Konstytucja negocjacji i kompromisu*, [w:] Garlicki L. (red.), *Konstytucja – wybory – parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000, s. 223–226.

zapominać – wyznaczeniu niektórym organom administracji rządowej funkcji organów sprawujących w imieniu państwa nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego³⁴, jednostki samorządu terytorialnego mogą i powinny współdziałać z nimi tak jak z innymi organami władzy. Dobrowolność pozostaje nadal cechą porozumień samorządowych zawieranych z organami administracji rządowej, co odróżnia istotnie przekazywane w ich drodze zadania od kategorii zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, których wykonywanie wynika z ustaw i jako takie jest obowiązkowe³⁵. Należy jednak zauważyć, że gdy stroną porozumienia jest wojewoda, to obok jego funkcji organu nadzoru pojawi się funkcja organu kontroli nad wykonywaniem tych zadań (podobnie jak zadań zleconych) na mocy art. 3 ust. 2 ustawy o wojewodzie³⁶, co ulega jeszcze większemu wzmocnieniu, gdy w drodze porozumienia wojewoda na mocy art. 20 tej ustawy powierzy organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego położonej na obszarze województwa prowadzenie w jego imieniu niektórych spraw z zakresu swojej właściwości, jako że wówczas organ ten działa nie w imieniu i na odpowiedzialność swojej jednostki samorządowej, ale w imieniu wojewody³⁷.

Istota tego typu porozumień jest jednak odmienna od klasyfikacji stosowanych w obrębie sektora administracji zdecentralizowanej. Bez wątpienia wertykalność jest cechą dla porozumień zawieranych przez organy centralne ze wszystkimi jednostkami samorządu terytorialnego z racji ogólnokrajowej ich pozycji, również dla porozumień zawieranych przez wojewodów i odpowiednich kierowników niezespólonej administracji rządowej z powiatami i gmina-

³⁴ W art. 171 ust. 2 Konstytucji RP wymieniono Prezesa Rady Ministrów i wojewodę (regionalnych izb obrachunkowych sprawujących nadzór w zakresie spraw finansowych do administracji rządowej zaliczyć nie można). Autorzy podręcznika wrocławskiego wyróżniają też kategorię pozakonstytucyjnych organów administracji rządowej sprawujących nadzór na podstawie przepisów szczególnych – zob. J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *op. cit.*, s. 285–294, Tabela 41. *Środki nadzoru i o charakterze nadzorczym oraz środki kontroli sądowej nad działalnością samorządu terytorialnego (zarys systemu)*; Tabela 42. *Klasyfikacja środków nadzoru, środków o charakterze nadzorczym oraz środków kontroli sądowej nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego wraz z Wykazem 1 i Wykazem 2*.

³⁵ Na konieczność konsekwentnego rozróżniania obu tych kategorii zadań – zleconych z zakresu administracji rządowej i powierzonych przez organy administracji rządowej w drodze porozumienia zwracał uwagę J. Korczak, *Zakres działania jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *op. cit.*, s. 597–598. Zob. też J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *op. cit.*, s. 220–222, Tabela 2. *Zakres działania jednostek samorządu terytorialnego (zarys systemu)*.

³⁶ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz. 190).

³⁷ Zwracał na to uwagę J. Korczak, *Współdziałanie organów administracji rządowej i samorządowej w stanach nadzwyczajnych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, t. CVI, AUWr No. 3738, s. 86.

mi, jednak już dla porozumień wojewody z województwem samorządowym cecha horyzontalności nie jest oczywista, bo przecież nie mamy tu do czynienia z homogenicznością z racji odmienności ustrojowej. Wydaje się, że cechą wspólną wszystkich tego typu porozumień byłyby natomiast ich hybrydowość z racji łączenia odmienności ustrojowej i funkcjonalnej zarazem.

Zakończenie

Przeprowadzona w tym rozdziale analiza przepisów prawa, orzecznictwa i doktryny, a także praktyki samorządowej pozwala odpowiedzieć pozytywnie na postawione we wstępie pytanie. Porozumienie administracyjne, a zwłaszcza porozumienie z udziałem jednostek samorządu terytorialnego jest miejscem spotkania dwóch organów administracji publicznej, które w jego ramach realizują konstytucyjną zasadę współdziałania władz publicznych. W przypadku porozumień samorządowych – wyłącznie z udziałem jednostek samorządu terytorialnego – jest to spotkanie dwóch wspólnot samorządowych reprezentowanych przez ich organy: stanowiący w zakresie zgodnego oświadczenia woli co do zgody na jego zawarcie i wykonawczy w zakresie zgodnego oświadczenia woli przy podpisaniu porozumienia, w wyniku czego strona powierzająca przekazuje, a strona przejmująca przyjmuje obowiązek wykonania określonego zadania publicznego, co do zasady raczej własnego, ale orzecznictwo i doktryna, a też i praktyka nie wykluczają zadania zleconego. W jego następstwie dochodzi do zmiany właściwości miejscowej (nawet jeśli siedziby władz tych jednostek są tożsame), a w przypadku porozumień wertykalnych też rzeczowej organów wykonujących zadanie.

Jak wynika z poczynionych ustaleń, spotkania w ramach porozumień są różnej natury. O ile w przypadku samorządowych, nawet wertykalnych, jest to spotkanie o charakterze partnerskim, o tyle w przypadku samorządowo-rządowych, zwłaszcza gdy organ po stronie rządowej jest organem nadzoru, nie możemy oprzeć się wrażeniu, że nie jest to taka sama równość stron porozumienia. Jednak i ta wątpliwość nie podważa głównej tezy postawionej w tym opracowaniu.

Poczynione ustalenia mogą skłonić dostojnego Jubilata do podjęcia w swoich badaniach tego swoistego przypadku działania organów administracji publicznej, co może przynieść doktrynie tylko pozytywne efekty, czego sobie i całej nauce prawa administracyjnego oraz nauce administracji szczerze życzę.

Ad multos annos Honestus Jubilatus

(Nie)typowe formy współpracy podmiotów władzy publicznej – kontrakty w prowadzeniu polityki rozwoju

1. Wprowadzenie

Wielce Szanowny Jubilat podkreślał wielokrotnie, że prawo administracyjne jest miejscem trudnych spotkań¹. Tę refleksję naukową Profesor Jerzy Supernat odniósł także do problematyki styku prawa publicznego i prawa prywatnego, problematyki bez wątpienia stanowiącej jedno z donioślejszych zagadnień w naukach prawnych i będącej przedmiotem stałej dyskusji². Współuczestnictwo reżimów prawa stanowi wynik uwarunkowań o charakterze pozaprawnym; uwarunkowań natury społecznej i gospodarczej oraz kultury prawnej³. Według J. Zimmermanna „Rozgraniczenie prawa publicznego od prawa prywatnego nie jest sprawą poznania, a sprawą pewnej konwencji, aprobaty, uznania pewnych wartości, określonej ideologii społeczno-politycznej”⁴. Dlatego w dyskusji na temat współwystępowaniu reżimów prawa kluczowe jest uzasadnienie i adekwatność zastosowania określonej metody regulacji w stosunku do jej przedmiotu – „zawartości” i osadzenie w szerszej przestrzeni niż tylko prawnej.

* Dr hab., prof. Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu, ORCID: [0000-0002-1008-3538](https://orcid.org/0000-0002-1008-3538).

¹ Zob. m.in.: J. Supernat, *Pogranicze prawa administracyjnego na przykładzie spotkania prawa administracyjnego z prawem konstytucyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego. IX Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2019, s. 99–112; *idem*, *Niepomijalna administracja publiczna jako miejsce spotkania prawa publicznego i prawa prywatnego w dobie transformacji prawa publicznego w Europie*, „Prawo” 2020, t. CCCXXXI, AUWr No. 4001, s. 273–284.

² W literaturze można wyodrębnić dwa podstawowe nurty postrzegania tego zagadnienia: o konieczności podziału i braku takiej potrzeby, o istnieniu i nieistnieniu granic wyodrębniania prawa publicznego i prawa prywatnego. Zob. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012 i cytowana tam literatura.

³ J. Jeżewski, *Prawo stosowane jako kryterium rozgraniczenia drogi administracyjnej i drogi sądowej*, [w:] D.R. Kijowski, P.J. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego*, t. III, A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Warszawa 2012, s. 13.

⁴ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 55.

Ze względu na złożoność i zmieniające się stosunki społeczno-gospodarcze, prawodawca wprowadza do systemu prawnego nowe formy działania administracji publicznej, uznając je za adekwatne do wyznaczonego celu publicznego, kierując się przy tym określonym systemem wartości. Dlatego charakteryzując funkcjonowanie administracji publicznej, także w kontekście prawnych form działania, nie można pomijać aksjologicznego uzasadnienia regulacji normatywnych. Przyjęte przez ustawodawcę wartości wpływają ostatecznie na treść i sposób działania organów władzy publicznej⁵.

Odniesienie do szerszej perspektywy badawczej, jakim jest kontekst społeczno-gospodarczy, jest uzasadnione w przypadku wprowadzenia nowych obszarów aktywności władzy publicznej oraz ich powinności publicznych⁶. Za taką dziedzinę uznać należy całościowo regulowaną normatywnie sferę „prowadzenia polityki rozwoju”. Mimo upływu ponad 20 lat od przyjęcia ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁷ widoczny jest brak trwałości rozwiązań w sferze prawnych form działania. Materia, jaką jest prawne ustrukturalizowanie prowadzenia polityki przez podmioty władzy wykonawczej – Radę Ministrów oraz jednostki samorządu terytorialnego – daje obraz złożonych relacji publicznoprawnych, które prawodawca określił jako: „[...] zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej”⁸. Przyjęty mechanizm prowadzenia polityki przez organy władzy wykonawczej oraz charakterystyczne zachodzące pomiędzy nimi stosunki faktyczne i prawne zdeterminowane przepisami prawa ustrojowego wymuszają poszukiwanie właściwych dla tych publicznoprawnych wielopoziomowych stosunków prawnych form współdziałania⁹.

⁵ K. Strzyczkowski zaznacza, że w konstrukcji działań administracji publicznej (gospodarczej) tkwią zespoły wartości. Instytucje prawne, struktury organizacji, formy działania administracji publicznej nie są obojętne aksjologicznie – K. Strzyczkowski, *Uwagi o zadaniach nauki o prawnych formach działania administracji gospodarczej*, [w:] B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Poznań 2009, s. 52.

⁶ T. Rabska, „Norma zadaniowa” w świetle publicznego prawa gospodarczego, [w:] A. Choduń, S. Czepita (red.), *W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, Szczecin 2010, s. 666; także na temat norm zadaniowych: L. Kieres, § 23. *Podmioty pełniące funkcje administracji gospodarczej w Polsce. Rozdział IV. Ustrój i zadania administracji gospodarczej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013, s. 579.

⁷ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 324, dalej jako u.z.p.p.r.

⁸ Art. 2 u.z.p.p.r.

⁹ J. Boć wskazuje, że proponowane ujęcia prawnych form działania powinny uwzględniać wpływ, jaki na modyfikację dotychczasowych i rozwój nowych mają przekształcenia cywiliza-

Odpowiednich – oznacza uwzględniających pozycję podmiotów prowadzących politykę rozwoju, zarówno w sferze organizacyjnej, jak i funkcjonalnej.

W tak zakreślonym polu uwarunkowań ustawodawca sformułował podstawy prawne dla konsensualnego mechanizmu kształtowania stosunków publicznoprawnych. Są nimi kontrakty zawierane pomiędzy szczególnymi podmiotami – Radą Ministrów i samorządem województwa. Celem opracowania jest ustalenie, czy te prawne formy współdziałania, określane przez prawodawcę jako kontrakty, są adekwatne do stosunków i ogólnych założeń ustrojowych oraz czy służą realizacji obowiązku prowadzenia polityki rozwoju we współpracy, i to w kwalifikowanej formule – działań wzajemnie powiązanych¹⁰.

2. Problematyka form typu konsensualnego w prawie prowadzenia polityki rozwoju

Problematyka form typu konsensualnego w działalności administracji publicznej, a na tym tle dyskusja na temat determinant zmian w obrębie katalogu prawnych form działania¹¹, jest stałym przedmiotem refleksji nauki, przede wszystkim ich adekwatność do zmieniających się zadań administracji publicznej. Badania potwierdzają konieczność modyfikacji lub wypracowania nowych, doktrynalnych rozwiązań¹². Powyższe stanowi zasadniczy punkt odniesienia

cyjne, przede wszystkim zaś uwarunkowania ustrojowe i oczekiwania społeczne; J. Boć, *Formy prawne w sferze działań zewnętrznych administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, s. 277–278.

¹⁰ Art. 2 u.z.p.p.r.; Koncepcja publicznoprawnych działań powiązanych przedstawiona została przez K. Kokocińską, *Prawny mechanizm prowadzenia polityki rozwoju w zdecentralizowanych strukturach władzy publicznej*, Poznań 2014, ss. 309; eadem, *Zespół wzajemnie powiązanych działań jako kwalifikowana forma współpracy podmiotów władzy wykonawczej*, [w:] A. Cudak, I.M. Szkotnicka (red.), *Państwo, administracja i prawo administracyjne w europejskiej kulturze prawnej. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Andrzejowi Jeżewskiemu z okazji osiemdziesiątej rocznicy urodzin*, Warszawa 2018, s. 173–183.

¹¹ I. Lipowicz, *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, R. 78, z. 4, s. 41–55.

¹² Tak np. A. Wiktorowska, *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 380; T. Rabska, *Działania administracji publicznej w świetle współczesnej koncepcji publicznego prawa gospodarczego*, [w:] B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *op. cit.*, s. 27–34; M. Stahl, *Rozdział V. Szczególne prawne formy działania administracji*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne...*, s. 321; inaczej: K. Strzyczkowski, *op. cit.*, s. 38.

dla diagnozowanego w doktrynie zjawiska kształtowania publicznoprawnych stosunków stanowiących wynik łączenia władztwa publicznego z konsensualnymi formami ich modelowania¹³. Dziedzinę, w której konceptualizacja katalogu niewładczych, prawnych form działania administracji publicznej jest szczególnie złożona, stanowi „prowadzenie polityki rozwoju”. Dla wyznaczania tych skomplikowanych relacji publicznoprawnych zachodzących pomiędzy Radą Ministrów a zdecentralizowanymi strukturami samorządowymi, prawodawca uznał za właściwe czynności typu konsensualnego. Są to: kontrakt terytorialny oraz kontrakt programowy.

Ze względu na ciągłe modyfikacje w zakresie instrumentów służących osiągnięciu konsensusu pomiędzy podmiotami prowadzącymi politykę rozwoju (kontrakt terytorialny zastąpił kontrakt wojewódzki, a kontrakt programowy zastępuje terytorialny), istotne jest przede wszystkim wskazanie na sposób modelowania stosunków jako instrumentów organizowania struktur i aktywności w ramach wzajemnie powiązanych działań. Analiza i umiejscowienie nowych konstrukcji prawnych działań administracji publicznej w szerszym kontekście możliwe są, jak wskazuje K. Strzyczkowski, poprzez odniesienie się do elementów/kryteriów standaryzujących prawne działania administracji. Autor zalicza do nich podstawę prawną, urząd (organizację) organu, tryb wydania, kontrolę i odpowiedzialność prawną za wydany akt¹⁴, uzupełniając katalog za K. Kiczka o przyjęty system wartości¹⁵ i specyfikę przedmiotu regulacji¹⁶. W ramach tak

¹³ K. Kokocińska, *Problems of civil law forms of administration activity from the point of view of a representative of the science of public law*, [w:] R. Szczepaniak, A. Mickiewicz (red.), *Constitutional Barriers to the Applicability of Private Law in the Public Sector: A Comparative Study with Particular Emphasis on Polish and German Law*, „University Law Books” 2020, nr 12, s. 141–203 i cytowana tam literatura.

¹⁴ K. Strzyczkowski, *op. cit.*, s. 39. Autor odwołuje się tu do niemieckiej koncepcji prawa administracyjnego gospodarczego jako porządkującego zadania. Zob. E. Schmidt-Aßmann, *Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, Grundlagen Und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung*, Berlin, Heidelberg, New York 1998, s. 251.

¹⁵ K. Strzyczkowski wskazuje: „Działania administracji orientowane są przez określone, swoiste dla administracji, wzorce racjonalności, jaki są: kierowanie się dobrem wspólnym, zasada efektywności, gospodarności, celowości, legalności, przejrzystości. Działania organów administracji orientowane są jednakże także przez zasady o charakterze ogólnoustrojowym; zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada proporcjonalności, zasada państwa sprawiedliwości społecznej – K. Strzyczkowski, *op. cit.*, s. 54; zob. także: K. Kokocińska, *Funkcjonalność i dysfunkcjonalność przepisów publicznego prawa gospodarczego z perspektywy kryterium wartości (zagadnienia ogólne)*, [w:] M. Zdyb, E. Kruk, G. Lubeńczuk (red.), *Dysfunkcje publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2018; L. Kieres, *Konstytucyjne publiczne prawo gospodarcze*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, R. 76, z. 2, s. 193; postanowienia TK z dnia 23 lutego 2005 r., TS 35/04, OTK ZU 2005, nr 1/B, poz. 26.

¹⁶ K. Kiczka, *Administracyjne akty kwalifikujące w działalności gospodarczej*, Wrocław 2006, s. 79 i n.

krótkiego opracowania nie jest możliwa pełna formalnoprawna analiza kontraktów, dlatego (w związku z postawionym celem badań) analiza ograniczona zostanie do wskazania kluczowych elementów w świetle u.z.p.p.r. stanowiącej ramy ich ukształtowania ze szczególnym uwzględnieniem relacji pomiędzy stronami stosunku typu konsensualnego.

W sprawie charakteru prawnego wprowadzonego przez prawodawcę w 2000 r. pierwszego typu kontraktu – kontraktu wojewódzkiego¹⁷ – można odnotować liczne wypowiedzi przedstawicieli doktryny. Trzeba przy tym podkreślić brak zgodności w przedmiocie jego kwalifikacji. Kontrakt wojewódzki uznany został za szczególny typ umowy publicznoprawnej, o czym przesądzać miał: przedmiot uregulowania (wykonywanie zadań administracji publicznej z zakresu rozwoju, wynikające nie tylko z regulacji ustawowych, lecz także z aktów programowania), a także, co podkreślała T. Rabska, specyfika stron – podmiotów władzy publicznej: Rady Ministrów oraz samorządu województwa. Także tryb wszczęcia i prowadzenia postępowania związanego z zawarciem kontraktu zawiera szereg elementów typowych dla postępowania administracyjnego¹⁸. Szczególną uwagę poświęcano systemowi kontroli realizacji kontraktu oraz nadzorowi jego wykonania, które to elementy także mają świadczyć o jego publicznoprawnym charakterze. J. Lemańska stwierdza: „W przypadku kontraktu wojewódzkiego przedmiot umowy jest tak silnie związany z administracją, iż nie mógłby funkcjonować poza nią”¹⁹. Podobnie przyjmują M. Ofiarska, M. Giełda i W. Kisiel, podkreślając, że ani podmiot, ani przedmiot, ani tryb rozstrzygania sporów nie wskazują na cywilnoprawny charakter kontraktu. B. Dolnicki, odnosząc się krytycznie do uznania kontraktu za umowę cywilnoprawną (stanowisko to reprezentuje R. Cybulska), wskazuje na niemożliwość stosowania w stosunku do kontraktu swobody kształtowania umów ze względu na nierównorzędność podmiotów tego stosunku (podkreśla dominującą rolę strony rządowej) widoczną nie tylko w trakcie zawierania kontraktu, ale także w zakresie odpowiedzialności z niego wynikającej. Ostatecznie, dostrzegając problem prawnej kwalifikacji, kontrakt wojewódzki określony został jako nowa kategoria prawna, której nie można zaliczyć do klasycznych umów publicznych. Przyjęto, że mamy do czynienia z nową, dwustronną, samodzielną formą działa-

¹⁷ Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o wspieraniu rozwoju regionalnego, Dz. U. z 2000 r. Nr 48, poz. 550.

¹⁸ T. Rabska, *Kontrakt wojewódzki – forma działania administracji publicznej w strukturach zdecentralizowanych*, [w:] I. Niżnik-Dobosz et al. (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 601–612.

¹⁹ J. Lemańska, *Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym*, Kraków 2006, s. 236.

nia administracji²⁰ bądź szczególną postacią umowy o nieustalonym charakterze regulowaną prawem administracyjnym, dla realizacji potrzeb specjalnych²¹.

Próbując odnieść powyższe do dwóch nowych typów kontraktów – terytorialnego i programowego – zwrócić należy uwagę na kilka istotnych, różnicujących je cech.

Ustawodawca zdecydował o wprowadzeniu w miejsce kontraktu wojewódzkiego kontraktu terytorialnego²², który zgodnie z definicją legalną oznacza umowę określającą cele i przedsięwzięcia priorytetowe, które mają istotne znaczenie dla rozwoju kraju oraz wskazanego w niej województwa, oraz sposób ich koordynacji i warunki realizacji, a także dofinansowanie opracowywanych przez zarząd województwa programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności na lata 2014–2020²³. Zarówno elementy, jak i zakres kontraktu terytorialnego zawieranego pomiędzy ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego oraz właściwym zarządem województwa (stronami kontraktu są odpowiednio Rada Ministrów i samorząd województwa) określa u.z.p.p.r.²⁴ Obejmuje on ustalenie, w ramach wspólnych dla stron kontraktu, zadań, celów i przedsięwzięć o znaczeniu priorytetowym z punktu widzenia rozwoju danego terytorium (województwa) oraz sposób ich realizacji i finansowania, zasad dofinansowania opracowanego i przyjętego przez zarząd województwa programu operacyjnego o zasięgu regionalnym. Ze względu na charakter stron kontraktu – samodzielnych podmiotów władzy wykonawczej – konstrukcja procedowania treści kontraktu terytorialnego zapewnić powinna równorzędność i samodzielność negocjujących stron. Ustawodawca wprowadził dwustopniowy model kształtowania relacji publicznoprawnych, bowiem zawarcie umowy poprzedzają czynności z zakresu prawa publicznego, które

²⁰ M. Giełda, *Charakter prawny kontraktu wojewódzkiego*, [w:] K. Nowacki, R. Rusano (red.), *Prawne problemy regionalizacji w Europie (Legal problems of regionalisation in Europe)*, Wrocław 2008, s. 257–274; eadem, *Czy kontrakt wojewódzki jest porozumieniem administracyjnym?*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 167–175; B. Dolnicki, R. Cybulska, *Nowe dwustronne formy działania administracji publicznej – zagadnienia wybrane*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja...*; J. Wyporska, J.P. Tarno, *Kontrakt wojewódzki*, [w:] L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008, s. 349 i n.; K. Kokocińska, *Wybrane formy prowadzenia polityki rozwoju*, [w:] B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *op. cit.*, s. 165–168; R. Cybulska, *Kontrakt wojewódzki. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.

²¹ Za: J. Boć, *op. cit.*, s. 274.

²² K. Kokocińska, *Kontrakt terytorialny – instrument współpracy podmiotów prowadzących politykę rozwoju*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, R. 79, z. 3, s. 150–160.

²³ Art. 5 pkt 4c u.z.p.p.r.

²⁴ Art. 14o ust. 4 u.z.p.p.r.

służą ustaleniu stanowiska co do zakresu i treści kontraktu. Czynności te prowadzone są odrębnie przez władze centralne i władze samorządowe, przy czym ustawodawca zapewnił w toku przygotowania stanowiska udział (w dialogu) zainteresowanych podmiotów, w tym jednostek samorządu terytorialnego znajdujących się na terenie województwa objętego kontraktem terytorialnym. Wypracowane stanowiska stanowią podstawę podjęcia negocjacji projektu kontraktu terytorialnego, a ustalone wspólnie jego warunki zatwierdzają odpowiednio Rada Ministrów w drodze uchwały oraz zarząd województwa. Uchwały stron kontraktu stanowią podstawę zawarcia kontraktu terytorialnego.

Nowelizacją u.z.p.p.r. kontakt terytorialny zastąpiony został kontraktem programowym i definiowany jest jako umowa określająca kierunki i warunki dofinansowania programu służącego realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności, opracowanego przez zarząd województwa, w tym przedsięwzięcia priorytetowe realizowane w tym programie²⁵. Tak zakreślone pole regulacji kontraktu wskazuje, że jest mu zakresowo bliżej do kontraktu wojewódzkiego. Zgodnie z art. 14ra u.z.p.p.r. kontrakt programowy określa w szczególności maksymalną kwotę dofinansowania programu służącego realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności, opracowanego przez zarząd województwa, środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych lub z budżetu państwa, oraz minimalną kwotę dofinansowania ze źródeł krajowych, kierunki i warunki wsparcia realizowanego w ramach programu służącego realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności, opracowanego przez zarząd województwa, oraz przedsięwzięcia priorytetowe, warunki przekazywania i rozliczania środków, sposób wykonywania przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego kontroli i monitoringu kontraktu programowego, zakres odpowiedzialności finansowej stron kontraktu programowego, a także warunki jego zmiany i rozwiązania. Aktualnie kontrakt programowy stanowi podstawę do negocjacji z Komisją Europejską programu służącego realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności, opracowanego przez zarząd województwa. Dotychczas stosowany kontrakt terytorialny miał charakter wdrożeniowy i służył realizacji wynegocjowanego wcześniej regionalnego programu operacyjnego. Rola kontraktu programowego uległa zmianie, stanowi on nie tylko element wdrażania, ale także systemu planowania krajowej polityki rozwoju oraz odnosi się do strategii rozwoju i programowania w polityce spójności. Ustawa określa procedurę zawierania kontraktu, która na tle dotychczas obowiązujących rozwiązań wymaga krótkiego komentarza. Po pierwsze brak jest odwołania w tym zakresie do innych przepisów proceduralnych, co oznacza, że procedurę tę na-

²⁵ Art. 5 pkt 4d u.z.p.p.r.

leży traktować jako szczególną, a zatem kreującą szczególny akt współpracy, stanowiący wynik negocjacji. Po drugie inicjatywa podjęcia negocjacji treści kontraktu programowego przypisana została stronie rządowej. Uwzględniając przedmiot kontraktu, jakim jest finansowanie zadań z zakresu rozwoju regionalnego, Rada Ministrów (reprezentowana przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, który przygotowuje, negocjuje oraz zawiera, a także koordynuje wykonanie kontraktu programowego) decyduje o kierunkach rozwoju na poziomie regionów. Treścią kontraktu jest bowiem ostatecznie ustalenie zasad finansowania tych zadań ze środków unijnych i krajowych, zadań, których realizacja powinna wynikać przede wszystkim z polityki rozwoju regionalnego prowadzonej przez samorząd regionalny (określonych w strategii rozwoju województwa). To ograniczenie wpływu samorządu województwa jako podmiotu prowadzącego politykę rozwoju na treść proponowanych rozstrzygnięć należy rozpatrywać w szerszej perspektywie. Prowadzenie polityk rozwoju ma silny kontekst ustrojowy. Zarówno u.z.p.p.r. wskazująca wśród zobowiązanych do realizacji powinności publicznej Radę Ministrów oraz jednostki samorządu terytorialnego, jak i ustawa o samorządzie województwa²⁶ określają, że zadania z zakresu rozwoju regionalnego wykonuje samorząd województwa, podkreślają rolę samorządów regionalnych oraz ich status ustrojowy. Nowelizacja ustawy różnicuje pozycję podmiotów prowadzących politykę rozwoju, wskazując na tendencje zmierzające do ograniczania zakresu współdziałania samorządu województwa na etapie ustalania treści kontraktu programowego, który z punktu widzenia rozwoju regionu ma kluczowe znaczenie.

3. Wnioski

Ogólna charakterystyka kontraktów nie uprawnia do wyciągnięcia ostatecznych wniosków i jednoznacznego ustalenia charakteru prawnego nietypowych, choć w obszarze polityki rozwoju stosowanych od lat, form współpracy. Celem artykułu było przede wszystkim zwrócenie uwagi na kluczowy kontekst – kontekst ustrojowy – i osadzenie w nim form współpracy.

Analiza wskazuje na brak trwałości rozwiązań prawnych wynikających z licznych modyfikacji funkcjonujących w sferze polityki rozwoju konsensualnych form współdziałania, potwierdzając, że nadal nie wypracowano ostatecznej, spójnej koncepcji. Przyjęta ustawowa konstrukcja kontraktu terytorialnego (wcześniej kontraktu wojewódzkiego), a aktualnie kontraktu pro-

²⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 566.

gramowego, nie pozwala na jednoznaczną prawną kwalifikację, pozostawiając je poza ramami powszechnie stosowanych katalogów prawnych form działania. Jednak uwzględniając specyfikę stron kontraktu – podmioty władzy wykonawczej, przedmiot, a także tryb wszczęcia i prowadzenia postępowania związanego z jego zawarciem – kontrakty te traktować należy jako szczególnego rodzaju umowy w sferze prawa publicznego. Istotne jest, że prawodawca zdecydował się na określenie relacji publicznoprawnych w formie umowy, wprowadzając szczegółową podstawę prawną, dopuszczalną do stosowania wyłącznie w sferze zadań związanych z prowadzeniem polityki rozwoju. Jest to niewładcza, dwustronna czynność z zakresu prawa publicznego, dokonywana przez szczególną kategorię podmiotów władzy publicznej, która dochodzi do skutku w wyniku złożenia oświadczeń tych podmiotów w procedurze negocjacji. Posługiwanie się kontraktem na płaszczyźnie rozwiązań publicznoprawnych w tym właśnie kluczowym z punktu widzenia funkcjonowania państwa obszarze zdaniem prawodawcy zapewnia realizację zadań we współpracy i wzajemnym powiązaniu. Wprowadzone rozwiązania wskazują na istotną zmianę w obrębie sposobu regulacji stosunków publicznoprawnych pomiędzy podmiotami władzy wykonawczej.

Spotkanie a kolegialny organ administracji publicznej

Kolegialne organy administracji publicznej są związane ze spotkaniem o szczególnym charakterze. Warto zatem wydobyć jego specyficzne cechy. Przez spotkanie można rozumieć każde wzajemne oddziaływanie odrębnych bytów w pewnej jednostce czasu. Uczestnikami tak rozumianego spotkania mogą być osoby lub zbiorowości (zespoły) osób. Dla uproszczenia dalszych rozważań pod pojęciem osoby będzie rozumiana tylko osoba fizyczna. W kolegialnych organach administracji publicznej w Polsce zasiadają zresztą tylko osoby fizyczne.

Organy kolegialne we współczesnej administracji polskiej zajmują miejsce poczesne. Taki charakter mają wszystkie organy stanowiące samorządu terytorialnego, a także zarządy powiatów i województw. Taki rodzaj organów przeważa też zdecydowanie w samorządach zawodowych¹. Nie brak również kolegialnych organów administracji publicznej, które nie stanowią organów wspólnot samorządowych. Wśród nich najwyższą pozycję zajmuje Rada Ministrów. Nie zawsze rola organów kolegialnych była tak znacząca. W okresie PRL aż do początku lat 70. XX w. organy kolegialne występowały licznie. Ich kolegialność miała jednak charakter tylko fasadowy. Rozstrzygnięcia były podejmowane faktycznie jednoosobowo, często poza składem organu, podczas gdy jego obrady praktycznie sprowadzano do pewnego ceremoniału. Organ kolegialny należałoby wówczas uznać za miejsce spotkania pozornego albo „płytkiego”, a nawet fałszywego. Można zatem stwierdzić, że w tym okresie pojawił się „kryzys oficjalnej kolegialności”². Zjawisko to było silnie osadzone w ówczesnych realiach ustrojowych. Niebezpieczeństwo powrotu do przejawów tego zjawiska może jednak wystąpić w każdych warunkach. Od lat 70. ubiegłego stulecia mieliśmy do czynienia z dalszym marginalizowaniem organów kolegialnych. Tym razem miało ono charakter instytucjonalny. W wielu kluczowych przypadkach organy kolegialne zostały w drodze ustawowej zastąpione organami jednooso-

* Prof. dr hab., Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie, ORCID: 0000-0002-1325-8057.

¹ Por. M. Maciejewski, [w:] W. Góralczyk jr. (red.), *Podstawy prawa administracyjnego*, Warszawa 2024, s. 38 i n.

² W. Góralczyk jr., *Organy kolegialne państwowych organizacji gospodarczych*, Warszawa 1979, s. 146.

bowymi, jak to miało miejsce w administracji terenowej. Transformacja ustrojowa przełomu lat 80. i 90. ubiegłego stulecia przyniosła renesans organów kolegialnych. Szczególną rolę odegrało tu przywrócenie samorządu terytorialnego, a następnie – w nieco mniejszym zakresie – przywrócenie samorządów zawodowych. W administracji publicznej pojawiły się nowe organy kolegialne, a ich kolegialność nabrała cech autentyczności. Z takim stanem rzeczy mamy do czynienia do dzisiaj.

Organy kolegialne w administracji publicznej wykazują swoiste cechy, które można określić jako ich zalety. Przemawiają one za powierzaniem licznych zadań i kompetencji takim właśnie organom.

Działanie organu kolegialnego wyzwala efekt synergii. Członkowie organu w trakcie obrad wymieniają poglądy, spierają się. Sprawia to, że wiedza, jaką dysponuje organ, w procesie decydowania zdaje się być większa niż suma wiedzy uczestników obrad. Oświeclenie spraw z różnych stron podczas dyskusji uzupełnia wiedzę. Pozwala docierać do aspektów przedmiotu obrad, które nie były dostrzegane przez członków organu przed rozpoczęciem posiedzenia.

Podobną zaletą organów kolegialnych jest efekt koordynacji. Kolegialny tryb decydowania pozwala połączyć i zharmonizować w jednym rozstrzygnięciu różne punkty widzenia i różne, nawet czasami sprzeczne, interesy. Dzieje się to przez wypracowanie kompromisów albo przez przekonanie niektórych uczestników obrad do złagodzenia swych nadmiernie radykalnych poglądów.

Dość oczywiste jest, że organy kolegialne wyróżniają się wzmożoną odpornością na niepożądane naciski, a zwłaszcza na korupcję. Pojawia się tu efekt wzajemnej kontroli i pohamowania członków organu. Tenże efekt pozwala tonować także inne wadliwe zachowania członków organu – nadmierny radykalizm rozstrzygnięć, działanie na pokaz. Może też mobilizować leniwych.

Zdarza się, że członkowie organu kolegialnego mają za zadanie zapewnić wykonywanie jego uchwał. W tym przypadku również może pojawić się korzystny efekt. Członkowie organu potraktują podjętą uchwałę jako swoje dzieło i dlatego dołożą starań, by zapewnić jej wykonanie. Będą precyzyjnie rozumieli jej treść. Wykażą też skłonność do obrony uchwały przed ewentualną krytyką z zewnątrz.

Do katalogu zalet organów kolegialnych wypada dodać ich przedstawicielskość. Organy te mogą zapewniać reprezentację interesów różnych grup społecznych lub podmiotów. Wprzęgają też większą liczbę osób w procesy decyzyjne, co można uznać za pewien przejaw demokratyzmu. Wydaje się także, że sposób działania organu kolegialnego pozwala wzbogacić argumentację stosowaną w procesie podejmowania rozstrzygnięcia. Pozwala na łączenie trady-

cyjnej argumentacji instrumentalnej z elementami argumentacji nieinstrumentalnej. Ta ostatnia uwzględnia w większym stopniu odczucia społeczeństwa³.

Organom kolegialnym dość powszechnie przypisuje się także pewne wady. Zarzuca się im w szczególności dość powolne dochodzenie do rozstrzygnięć (uchwał). Inny zarzut obejmuje zjawisko rozmycia odpowiedzialności za podejmowane działania. Wreszcie zwraca się uwagę na wyższe przeciętne koszty działania organu kolegialnego niż jednoosobowego. Trudno odmówić pewnej słuszności tym ocenom. Należy jednak zauważyć, że w dużej mierze wspomniane wady mają charakter względny. Ich ujemny wydźwięk da się ograniczyć przez odpowiednie zabiegi organizacyjne oraz regulacje prawne. Właściwa organizacja pracy organu kolegialnego przyspieszy znacznie jego działalność, podczas gdy zła organizacja pracy organu jednoosobowego – działalność spowolni. Sporo zależy przy tym od sprawności i prawidłowości działania przewodniczącego organu kolegialnego.

Kwestia uchwycenia odpowiedzialności ma podwójny wymiar. Gdy chodzi o odpowiedzialność „całego organu”, nie ma istotnej różnicy pomiędzy organem jednoosobowym a kolegialnym. Jeden i drugi w przypadku dostrzeżonych nieprawidłowości działania może być odwołany (rozwiązany), jeden i drugi może być zawieszony. Pewną trudność może natomiast stwarzać indywidualna odpowiedzialność członków organu kolegialnego. Niedogodność tę da się jednak zminimalizować dzięki precyzyjnemu utrwaleniu przebiegu obrad w taki sposób, aby z łatwością można było ustalić stopień przyczynienia się poszczególnych osób do powstania wadliwej uchwały. Kluczową rolę może tu odegrać prawidłowo sporządzony i odpowiednio szczegółowy protokół z posiedzenia oraz stenogram (nagranie) przebiegu obrad.

Przedmiot dalszych rozważań domaga się uściślenia. Wypada podjąć próbę sformułowania definicji organu kolegialnego administracji publicznej. W administracji publicznej występuje wiele różnorodnych działań zbiorowych, ale nie każde z nich można uznawać za organ kolegialny. Organ kolegialny należy niewątpliwie do klasy organów administracji publicznej (*genus proximus*). Wykazuje zatem wszystkie cechy podmiotów prawa tego rodzaju: utworzenie w drodze ustawy albo na jej podstawie (wyodrębnienie organizacyjne), działanie w imieniu wspólnoty publicznej (państwa, samorządu), wykonywanie zadań nałożonych przez tę wspólnotę oraz działanie tylko przez korzystanie z ustawowo określonych kompetencji⁴. Kolegialnym organem administracji

³ Por. J. Supernat, *O nieinstrumentalnej wartości instytucji prawnych*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, Warszawa 2017, s. 125 i n.

⁴ M. Jaroszyński, *Z problematyki teorii organów państwowych*, „Państwo i Prawo” 1956, nr 7, s. 120; M. Stahl, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 61 i n.

publicznej będzie tylko taki, który został prawnie ustanowiony jako organ kolegialny, czyli składający się z kilku osób, podejmujących czynności wspólnie, z zasady w tym samym czasie i z zasady na równych prawach (*differentia specifica*). Wypada dodać, że tak rozumiany organ może podejmować swoje czynności jedynie w drodze uchwał. Każde jego działanie powinno kończyć się uchwałą.

Organ kolegialny – w rozumieniu tu zaproponowanym – będzie zawsze spotkaniem osób i to spotkaniem o charakterze szczególnym. Nie chodzi przy tym o spotkanie organu administracji z podmiotami administrowanymi. Dotyczy to przecież każdego organu administracji. Z tej samej przyczyny nie chodzi tu o spotkanie organu z jego własnym urzędem – komórkami organizacyjnymi i osobami wchodzącymi w skład urzędu. To również ma miejsce w organie administracji każdego rodzaju. Chodzi tutaj wyłącznie o typ spotkania właściwy tylko dla organu kolegialnego – spotkanie osób tworzących jego skład.

Spotkanie to wykazuje kilka cech o wyjątkowym charakterze. Po pierwsze muszą w nim uczestniczyć co najmniej trzy osoby⁵. Polskie prawo administracyjne nie zna przypadku organu kolegialnego o składzie dwuosobowym. Spotkania co najmniej trzyosobowe są bardziej złożone niż spotkania dwóch osób. Uczestnik spotkania nie tylko wchodzi w relacje z innym uczestnikiem, ale może interesować się także relacjami, jakie zachodzą pomiędzy innymi niż on sam uczestnikami tego spotkania. To właśnie przyczynia się do powstawania wspomnianego wyżej efektu synergii.

Po drugie – mamy do czynienia z niespontanicznym doбором współuczestników spotkania. Członek organu kolegialnego z reguły nie ma wpływu na jego skład. Nie wskazuje osób, z którymi będzie współpracował i współdecydował, jak to ma miejsce w przypadku większości spotkań „prywatnych”. Wyjątek stanowi niekiedy pozycja przewodniczącego organu, który bywa wyposażony w kompetencję do proponowania jego składu. Tak jest np. w organach wykonawczych (zarządach) województw samorządowych i powiatów. Tak jest także w przypadku Rady Ministrów. Członkowie organu, inni niż jego przewodniczący, takiej kompetencji nie mają.

Po trzecie – spotkania organu kolegialnego nie są bezcelowe. Co więcej, cel spotkania, przynajmniej w ogólnym zarysie, nie pochodzi od jego uczestników. Organy administracji publicznej są powołane do wykonywania prawnie określonych, a więc narzuconych im, zadań. Odejście do tego – działanie „wsobne” organu – należałoby uznać za naruszenie prawa oraz jednocześnie przejaw patologii organizacyjnej⁶.

⁵ Por. P. Lisowski, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 411.

⁶ S. Kowalewski, *Teoria struktury administracji państwowej*, Warszawa 1973, s. 164.

Po czwarte – wszystkie organy administracji publicznej działają przez stosowanie kompetencji i tak jest również w przypadku organów kolegialnych. Nie wolno im czynić tego, co nie zostało objęte kompetencją, a wszystko, co czynią, powinno być nastawione na wykonanie kompetencji. Mamy zatem kolejne ograniczenie swobody spotkania, jakim jest organ kolegialny. Warto przy tym pamiętać, że kompetencje organu stanowią jego „narzędzia” służące do wykonania zadań ciążących na organie administracji.

Z powyższego wynika, że w kolegialnym organie administracji publicznej przeplatają się pierwiastki „spotkaniowe” z pierwiastkami normatywnymi. Ich współwystępowanie ma charakter konieczny. Organ kolegialny stanowi bowiem spotkanie w odpowiednim stopniu sformalizowane. W jakich relacjach wspomniane dwa czynniki pozostają względem siebie?

Organ kolegialny z zasady działa na posiedzeniach, zwanych także „sejsjami”, „zebraniami” itp. Niekiedy praktykuje się także obiegowy tryb podejmowania uchwał, który jednak należy traktować jako pewien wyjątek. Jego zastosowanie prowadzi bowiem do zaprzepaszczenia największego waloru kolegialności, jakim jest dyskusja zmierzająca do wypracowania wspólnego stanowiska. Dlatego tryb obiegowy powinien być stosowany tylko wówczas, gdy przepis prawa wyraźnie na to zezwala i tylko wówczas, gdy z uwagi na pilność sprawy lub jej rutynowy charakter nie da się albo nie warto przeprowadzić posiedzenia. Posiedzenia organu kolegialnego mogą odbywać się w sposób tradycyjny albo zdalny, z wykorzystaniem urządzeń do porozumiewania się na odległość. Obie formy wypada uznać za równorzędne, w jednakowym stopniu pozwalające wykorzystać zalety kolegialności. Tryb zdalny jako stosunkowo nowy stwarza czasami pewne trudności z uwagi na brak wprawy w jego stosowaniu. Ponadto przebieg posiedzenia może być w tym trybie zakłócony z przyczyn technicznych, co jednak należy traktować jako sytuację wyjątkową i dającą się naprawić. Istnieje jeszcze możliwość odbywania posiedzeń „hybrydowych”, gdzie niektórzy uczestnicy posiedzenia przebywają na sali obrad, a inni biorą udział w obradach przy pomocy środków porozumiewania się na odległość. Taki tryb działania oceniałbym jako nieco ryzykowny. Powstaje bowiem możliwość i pokusa zdominowania osób uczestniczących w posiedzeniu *online* przez osoby, które zasiadają na sali. Komunikacja tych ostatnich zdaje się być znacznie szybsza, bardziej bezpośrednia, a przez to pełniejsza. Łatwiej, szybciej i w szerszym zakresie dostrzegają pewne komunikaty pozawerbalne, niedostępne dla pozostałych uczestników obrad.

Posiedzenie organu kolegialnego musi być prawidłowo zwołane. Podmiot uprawniony do zwołania posiedzenia określają normy prawne. Akt zwołania, choć różnie nazywany, ma niewątpliwie charakter czynności prawnej. Prawo

określa jego treść, formę, tryb i warunki dokonania. Niekiedy określone są prawnie także inne dodatkowe warunki dla prawidłowego zwołania posiedzenia⁷. Naruszenie tych zasad prowadziłoby do nieważności obrad oraz podjętych uchwał organu. A zatem organ mógłby odbyć „spotkanie”, które nie przyniosłoby oczekiwanego rezultatu – wykonania kompetencji organu.

Spotkanie, którym jest posiedzenie organu kolegialnego, zawiera w sobie kilka ściśle powiązanych elementów. Stanowi zawsze wymianę myśli uczestników spotkania. W tej mierze nie różni się od każdego innego spotkania osób. Nie powinno być nigdy spotkaniem bezcelowym, lecz powinno zmierzać do podjęcia decyzji, do dokonania pewnego rozstrzygnięcia, które przybiera postać uchwały. Ten czynnik zdaje się być dla omawianego rodzaju spotkań swoisty. Trzecim czynnikiem byłaby samokontrola – wzajemne oddziaływanie na siebie uczestników obrad. Starają się oni wzajemnie przekonywać i w ten sposób naprowadzają się na takie rozwiązanie, które uznają za najwłaściwsze.

Członkowie organu kolegialnego w trakcie posiedzenia i w procesie podejmowania uchwały spełniają różne role⁸. Co do zasady są jednak równi, ale nie muszą w jednakowym stopniu przyczyniać się do podjęcia uchwały. W kolegialnych organach administracji publicznej dysponują jednym głosem⁹. Można w tym przypadku mówić o „zwykłych” uczestnikach spotkania. Pewne ich zróżnicowanie może przejawiać się tylko w tym, że osoby nieobecne na posiedzeniu nie uczestniczą w wypracowaniu i podjęciu decyzji, a więc ich rola w tym zakresie jest żadna.

Organ kolegialny musi mieć przewodniczącego. Przewodniczący prowadzi obrady, udziela głosu, podsumowuje dyskusję, zarządza głosowanie albo stwierdza podjęcie uchwały bez głosowania (np. przez konsensus). Czasami przepis przyznaje mu prawo decydowania za organ kolegialny w przypadku, gdy głosy za i przeciw uchwale rozłożyły się po równo. Rola przewodniczącego jest szczególna. Jego działania, nawet styl zachowania, ma faktyczny wpływ na jakość funkcjonowania organu kolegialnego.

Wyjątkową rolę w organie kolegialnym pełnią wnioskodawcy projektów. Mogą to być członkowie organu albo osoby spoza jego grona. Jest oczywiste, że bez wystąpienia wnioskodawcy nie byłoby projektu uchwały, czyli przedmiotu obrad, a sama uchwała też nie byłaby możliwa. Wnioskodawca nie tylko proponuje uchwałę, ale często przedstawia na posiedzeniu jej treść oraz argumenty przemawiające za jej podjęciem. Broni treści proponowanej uchwały w dyskusji.

⁷ Por. np. art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.).

⁸ Por. C. Escuin Palop, *Curso de derecho administrativo*, Valencia 2004, s. 298.

⁹ Różni to kolegialne organy administracji publicznej od ciał kolegialnych występujących w podmiotach prawa prywatnego, np. w spółkach handlowych.

Zdarza się też, że do zreferowania projektu uchwały na posiedzeniu organu kolegialnego zostanie wyznaczona inna osoba niż wnioskodawca – referent. Rola referenta na spotkaniu-posiedzeniu też jest osobliwa. Jego wpływ na faktyczne losy projektu uchwały bywa większy niż innych, zwykłych członków organu.

Szczególna rola może też przypadać w udziale sekretarzowi organu kolegialnego. Przejawia się ona raczej jednak poza posiedzeniem niż w jego toku.

Wszystkie wymienione role uczestników obrad organu kolegialnego wynikają z przepisów prawa. Przepis prawny tworzy te role i nadaje im treść. W grę przy tym wchodzi przepisy różnej rangi i o różnym charakterze. Część z nich będzie zawarta w ustawach tworzących kolegialny organ administracji publicznej i określających podstawowe zasady jego działania. Przepisy te mogą być rozwijane i uzupełniane w aktach wykonawczych do ustawy, a także w aktach normatywnych należących do wewnętrznych źródeł prawa, a zwłaszcza w regulaminie obrad organu. Nie są one nigdy wyczerpujące. Pozostawiają pewien margines swobody zachowań uczestnikom obrad. Jest on wypełniany przez tworzące się spontanicznie obyczaje, należące do dziedziny kultury administracyjnej. Obyczaje te to właśnie element czysto spotkaniowy organu kolegialnego. Ich ukształtowanie zależy od cech osobistych uczestników spotkań¹⁰.

Każde działanie organu kolegialnego – jak wcześniej wspomniano – powinno kończyć się uchwałą. Natomiast brak uchwały oznacza, że obrady były jałowe, nie doprowadziły do swojego celu. Organ administracji publicznej – zgodnie z prawem – działa przez wykonywanie swoich kompetencji. Wykonanie kompetencji organu kolegialnego ma postać uchwały. Aby uchwała doszła do skutku, muszą być spełnione prawnie określone wymogi. Uchwała musi być zgodna z obowiązującym prawem, może być podjęta tylko w granicach kompetencji i w celu wykonania zadań organu, musi wreszcie spełniać wymogi formalne. Wśród tych ostatnich mieszczą się wszelkie wymogi dotyczące zgodnego z prawem działania organu kolegialnego. Obejmują one całą „drogę” projektu uchwały, od sporządzenia i zgłoszenia projektu-wniosku do powzięcia uchwały, a czasami także jej ogłoszenia, udostępnienia, poddania kontroli i nadzorowi. Oprócz tego jednak w procesie tworzenia uchwały ujawniają się „spotkaniowe” elementy działania organu kolegialnego. Sposób i styl działania organu kolegialnego rzutuje na treść i formę jego uchwał. Nigdy jednak nie powinien być *contra legem*. Musi być zgodny z prawem. Niekiedy przepisy o trybie działania organu kolegialnego są bardzo lakoniczne. Praktyka działania organu, a więc tworzone w jej trakcie obyczaje, mogą te przepisy uzupełniać (obyczaje *praeter legem*) i tak się często dzieje w praktyce.

¹⁰ A.K. Koźmiński, W. Piotrowski, *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 1995, s. 422 i n.

Najbardziej szczegółowe normy dotyczące obrad organu kolegialnego zawarte są w jego regulaminie. Kompetencję do uchwalenia i zmiany regulaminu posiada przeważnie sam organ kolegialny. Patologicznym zjawiskiem, niestety czasami spotykanym w praktyce, jest to, że obowiązujący regulamin zostaje niejako zapomniany, a zastępują go różne utrwalone obyczaje nie w pełni zgodne z jego treścią. W takim przypadku należałoby regulamin „przypomnieć”, przystępując do jego rewizji i aktualizacji. Dobrze i niesprzeczne z prawem obyczaje należałoby przy tym włączyć do treści odnowionego regulaminu.

Organ kolegialny w swej działalności może napotykać różne przeszkody i utrudnienia. Ich natura jest rozmaita. Ich źródłem może być w szczególności niewłaściwy zestaw zadań organu i jego kompetencji. Istnieją przecież takie zadania i takie rodzaje kompetencji, które w ogóle nie powinny być powierzane organom kolegialnym¹¹. Innym źródłem przeszkód i utrudnień może być niewłaściwie ustalony tryb działania organu (procedura). Wadliwość ta może przejawiać się na każdym etapie działania organu. Nieco inną naturę ma nieprzestrzeganie obowiązującej procedury w pracy organu. Może być ono zawinione przez jego członków albo może być wynikiem wadliwości samej procedury. Wreszcie niesprawność działania może wynikać z braku odpowiedniego stopnia współdziałania członków organów (w poszczególnych ich rolach). Wszystkie wymienione wady, z wyjątkiem ostatniej, mają swe źródło w obowiązującym prawie, w jego niedoskonałości. Należy zapobiegać im bądź usuwać je przez tworzenie odpowiednich przepisów prawa. Przy ich tworzeniu nie można nie mieć na uwadze „spotkaniowej” natury organu kolegialnego. Ostatnią z wymienionych wad da się ograniczyć przez udoskonalenie samej warstwy spotkaniowej organu, co wcale nie musi być łatwe.

Pora na wnioski. Organy kolegialne są bardziej złożone niż jednoosobowe. Przejawia się to ich spotkaniowym charakterem. Dzięki temu wykazują one wiele pozytywnych cech nieobecnych u organów jednoosobowych. Złożoność ta sprawia jednocześnie, że organy kolegialne zdają się być bardziej „delikatne” niż jednoosobowe. Łatwiej mogą wpadać w patologię organizacyjną, która prowadzi do zaprzepaszczenia ich wyjątkowych walorów.

Działalność organu kolegialnego da się poprawiać, doskonalić. Powinno to następować na płaszczyźnie prawnej – przez nowelizowanie przepisów, usuwanie ich wad. Niestety w praktyce bywało tak, że zamiast poprawić przepisy odnoszące się do organu kolegialnego, rezygnowano z kolegialności organu, zastępując go jednoosobowym. Proces doskonalenia przepisów dotyczących organu kolegialnego może i powinien być wspierany przez doskonalenie płaszczyzny

¹¹ W. Góralczyk jr., *op. cit.*, s. 157.

„spotkaniowej” tegoż organu. Mieści się ona w zjawisku szeroko rozumianej kultury organizacyjnej administracji¹². W tej mierze postulowałbym rozwój i upowszechnianie „kultury kolegialności”.

Wypada wreszcie wysunąć postulat szerszego wykorzystania organów w praktyce. Organy te są szczególnie predestynowane do działalności orzeczniczej, do rozstrzygania konfliktów albo podejmowania rozstrzygnięć w sprawach wymagających pewnego stopnia niezależności. Dlatego nadają się do pełnienia roli organów regulacyjnych. W aktualnym stanie prawnym są jednak w tej dziedzinie prawie nieobecne¹³. Obecnie taki charakter mają tylko Komisja Nadzoru Finansowego oraz Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

¹² P. Przybysz, *Kultura organizacyjna administracji*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Warszawa–Dębe 23–25 września 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 242 i n.

¹³ W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008, s. 222 i n.

Dobre praktyki w działaniu administracji. Spotkania prakseologii i idei w sferze wewnętrznej i w otoczeniu administracji

1. Wstęp

Współczesna administracja, ażeby realizowała sprawnie, efektywnie i na najwyższym poziomie (zarówno w skali mikro, mezo, jak i makro) zadania jej przynależne w każdym obszarze swojej działalności, wymaga stałego kontrolowania, monitorowania czy wręcz – jak określa to P. Dobosz – „diagnozowania”¹. Umożliwia to zarówno dostosowanie jej czy wyposażenie jej organów w narzędzia ułatwiające funkcjonowanie, jak i pozwala zarządzającym i kształtującym ją na szybką reakcję, zwłaszcza uwzględniając dynamicznie zmieniającą się otaczającą nas rzeczywistość. To właśnie zmieniające się warunki społeczne, gospodarcze czy polityczne stanowią niewątpliwe wyzwanie dla administracji, która ze swej istoty musi uwzględniać stan (prawny i faktyczny) przeszły, teraźniejszy, ale i przyszły². Administracja musi podążać za zmieniającą się rzeczywistością. Jak słusznie stwierdza P. Chmielnicki: „funkcje administracji wykształcały się w miarę nakierowania zapotrzebowania społecznego na działania administracji związane z zaopatrzeniem w korzyści, do których dostęp jest coraz bardziej limitowany”³.

Celem niniejszego opracowania jest analiza problematyki relacji wewnętrznych i zewnętrznych występujących w administracji w kontekście

* Dr, Uniwersytet Opolski, ORCID: [0000-0001-8329-1023](https://orcid.org/0000-0001-8329-1023).

** Dr hab. prof. Uniwersytetu Opolskiego, ORCID: [0000-0001-7320-3894](https://orcid.org/0000-0001-7320-3894).

¹ P. Dobosz, *Standardy współczesnej administracji w działalności wojewódzkiego konserwatora zabytków*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabięga-Przyłęcka (red.), *Standard współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa–Łódź 2019, s. 521.

² Na temat administracji publicznej odpowiadającej wyzwaniom i oczekiwaniom społecznym zob. T.J. Barth, *Administering in the Public Interest. The Facilitative Role for Public Administration*, [w:] G.M. Wamsley, J.F. Wolf (red.), *Refounding Democratic Public Administration. Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*, London 1996, s. 168 i n.

³ P. Chmielnicki, *Dobra (korzyści) pozyskiwane dzięki normom prawa administracyjnego a funkcje administracji*, [w:] Z. Duniewska (red.), *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Łódź 2014, s. 35.

dobrych praktyk. W opracowaniu wyróżniono dwie płaszczyzny rozważań. Pierwsza dotyczy dobrych praktyk w odniesieniu do stylu zarządzania, druga natomiast odnosi się do zasad prawa.

Podjęcie dyskusji na ten temat oraz przedstawienie nowych rekomendacji wspiera ten cel i pozwala na sformułowanie wniosków *de lege ferenda*, które z pewnością przyczynią się do jeszcze większej efektywności i przejrzystości w działaniu organów administracji publicznej.

2. Dobre praktyki a styl administrowania

W literaturze prawa administracyjnego znany jest pogląd prof. J. Supernata, który zwraca uwagę na korelację dobrych praktyk ze stylem administrowania (*administrative style*)⁴. Autor, odwołując się do literatury fachowej, wskazuje, że styl ten jest najczęściej postrzegany i analizowany w czterech płaszczyznach (kontekstach), pierwszym – kultury administrowania, drugim – kultury organizacyjnej, trzecim – kultury organizacyjnej administracji i czwartym – kultury politycznej⁵. Autor ten zauważa, że – w jego ocenie (co warto wyeksponować) – w „znakomitej syntetycznej pracy zatytułowanej *Introduction to Public Administration and Administrative Law* H. Izdebski istotę administracji publicznej sprowadza do służby społeczeństwu przez dostarczanie usług publicznych i charakteryzuje ją jako jeden z elementów systemu organizacji społecznej liberalnego państwa demokratycznego, którego pozostałymi elementami są: system polityczny, prawo, gospodarka rynkowa i społeczeństwo obywatelskie”⁶.

Pomimo upływu lat i związanych z tym zmian nomenklaturowych problem dobrych praktyk administracji pozostaje nadal aktualny. Nie sposób wyobrazić sobie istnienie państwa bez administracji publicznej, jej organów i jej urzędów, a zatem ludzi ją tworzących i realizujących jej zadania. Tym samym

⁴ Więcej na temat nowego publicznego zarządzania w literaturze polskojęzycznej zob. J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olsztyn 23–26 maja 2004 r.*, Rzeszów 2004, s. 469 i n.; a także A. Dębicka, *Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, niepublikowana rozprawa doktorska, Warszawa 2007.

⁵ J. Supernat, *Styl administrowania. Pojęcie i praktyka*, [w:] M. Giełda, R. Raszevska-Skałicka (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015, s. 171 i n.

⁶ J. Supernat, *Good governance and public administration*, [w:] R. Grzeszczak (red.), *Challenges of good governance in the European Union*, Baden-Baden 2016, s. 49–61; a także *idem*, *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2008, nr 1(10).

zarówno zasady, jak i reguły czy standardy funkcjonujące „w” i „poza” administracją (w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych) stanowią rudymenarny element jej jakości i jakości życia publicznego. Zwroty i sformułowania takie jak: interes publiczny, interes prywatny czy dobro wspólne, dobro publiczne, były i są w tekstach normatywnych. Nie doczekały się jednak, z uwagi na zakres ich występowania, legalnego zdefiniowania. Wydaje się, że nie jest to konieczne, albowiem pojęcia te zostały zdefiniowane w doktrynie, judykatach i wynikają nierzadko wprost z zasad kształtujących sytuacje i stosunki prawne.

I tak chociażby zasadnie J. Zimmermann uznaje, że ustawodawca przyznaje określonym podmiotom uprawnienia procesowe po to, aby mogły one prezentować w toczącym się postępowaniu jurysdykcyjnym racje wynikające z jakiejś zasady ogólnej, która ma być w tym postępowaniu realizowana⁷.

Na gruncie prawa europejskiego art. 228 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁸ upoważnia Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich do prowadzenia dochodzeń w zakresie niewłaściwego administrowania w instytucjach, organach, urzędach i agencjach unijnych, z wyjątkiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zakresie prowadzonych przez niego postępowań sądowych. Każdy obywatel Unii ma prawo zgłosić skargę do Rzecznika. Skargi mogą zgłaszać również rezydenci, przedsiębiorstwa i stowarzyszenia. Jest to jedno z podstawowych praw obywatelskich w Unii, zagwarantowane w Karcie praw podstawowych⁹.

Od momentu wejścia w życie Traktatu lizbońskiego w grudniu 2009 r. Karta praw podstawowych ma z punktu widzenia prawa europejskiego taką samą wartość jak traktaty. Oznacza to, że wszyscy mają prawo do dobrej administracji w instytucjach UE.

3. Dobre praktyki a zasady prawa

Relacje zachodzące pomiędzy obywatelem a organem, obywatelem a urzędem administracji występują w różnych aspektach czy sytuacjach administracyjnoprawnych, a następnie także w stosunkach materialnoprawnych i procesowych je konkretyzujących. W tych ostatnich występują na gruncie postępowania administracyjnego. Kwestie wzajemnych zachowań i relacji regulowane są przede wszystkim zasadami konstytucyjnymi oraz zasadami ogólnymi Kodeksu postępowania administracyjnego.

⁷ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 81.

⁸ Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2.

⁹ Zob. art. 43 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE C 303/1 z 2007 r.).

Ustrojodawca w art. 2 Konstytucji RP ustanowił, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Organy władzy publicznej działają zaś na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Funkcjonalnie zasadę państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego odnosi się nie tylko do tworzenia wszelkiego prawa, lecz także do jego stosowania. Obywatel ma być bowiem chroniony tą zasadą przed arbitralnością organów władzy publicznej, niezależnie od zaklasyfikowania tak samych organów, jak i form ich działania¹⁰.

Zasada demokratycznego państwa prawnego, na co zasadnie zwracają uwagę sądy administracyjne, traktowana jest jako źródło kolejnych zasad o bardziej szczegółowym charakterze¹¹. Jedną z nich jest zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana również zasadą lojalności państwa względem obywateli. Zasada ta jest nie tylko fundamentem zasady demokratycznego państwa prawnego, ale również źródłem innych zasad o bardziej szczegółowym charakterze, które odwołują się do idei zaufania w relacjach między państwem a jednostką. Zasada ochrony zaufania do państwa i prawa opiera się na założeniu, że organy władzy publicznej powinny działać w sposób lojalny i uczciwy względem jednostki, budzący w niej poczucie stabilności i bezpieczeństwa prawnego¹².

Z art. 2 Konstytucji RP wywodzi się też zasadę sprawiedliwości proceduralnej, przywoływaną również w związku ze stosowaniem prawa przez organy władzy publicznej. W doktrynie i wskazywanym w niej orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyraża się przekonanie, że zasada sprawiedliwości (rzetelności) proceduralnej ma uniwersalny charakter, dotyczy wszystkich etapów i rodzajów postępowania. Ukształtowanie konstytucyjnego standardu postępowania organów władzy publicznej względem obywatela odbywa się więc przede wszystkim w oparciu o art. 2. Standardy te mają zastosowanie do wszelkich postępowań o charakterze publicznoprawnym. Na zasadę tę składają się co najmniej wymagania: możliwości bycia wysłuchanym, ujawniania w sposób czytelny motywów rozstrzygnięcia, co ma zapobiegać jego dowolności i arbitralności, oraz zapewnienia uczestnikowi postępowania przewidywalności przebiegu postępowania¹³.

¹⁰ M. Zubik, W. Sokolewicz, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. II, Warszawa 2016, art. 2.

¹¹ Zob. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 września 2022 r., I SA/Bk 231/22, oraz judykaty w nim wskazane.

¹² M. Florczak-Wątor, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Lex/el. 2021, art. 2.

¹³ Szerzej na ten temat zob. M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.

Sprawiedliwość czy też rzetelność proceduralna funkcjonuje również w prawnych ramach europejskich. W art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej¹⁴ zawarto prawo do dobrej administracji, zgodnie z którym każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii (art. 41 ust. 1). 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 (art. 41 ust. 2). W art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej postanowiono, że Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 r., w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty. Dnia 6 września 2001 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję zatwierdzającą Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, którego powinny przestrzegać instytucje i organy Unii Europejskiej, ich służby administracyjne i urzędnicy w kontaktach z indywidualnymi osobami¹⁵. Kodeks ma na celu bardziej szczegółowe wyjaśnienie, co powinno oznaczać w praktyce zawarte w Karcie prawo do dobrej administracji¹⁶. W świetle tego dokumentu dobrą praktykę administracyjną należy identyfikować przez pryzmat m.in. zasad: po pierwsze – niedyskryminacji, po drugie – proporcjonalności, po trzecie – obiektywności, po czwarte – wysłuchania (prawa do wysłuchania) i złożenia oświadczeń.

Ustawodawca krajowy w kontekście wypracowania dobrej administracji, dobrych praktyk i standardów postępowania, a także dążenia do zagwarantowania podstawowych praw stron postępowania ustanowił zasady postępowania. F. Longchamps de Bérier przedmiot dążeń formułowanych w kontekście wypracowania zasad skutecznego i efektywnego administrowania postrzegał jako działania zmierzające do ustalenia podstaw dobrej administracji¹⁷.

¹⁴ Dz. U. UE C 303/1 z 14.12.2007 r.

¹⁵ Zwany też Europejskim Kodeksem Dobrej Administracji, dalej także: EKDA, przyjęty przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r. (tekst tłumaczenia EKDA cyt. za: J. Świątkiewicz, Europejski Kodeks Dobrej Administracji, Warszawa 2007, www.rpo.gov.pl/pliki/1192700305.pdf). Zgodnie z art. 19 EKDA wydana przez instytucję decyzja, która może mieć negatywny wpływ na prawa lub interesy jednostki, zawiera informację o możliwościach złożenia odwołania. Podaje się w szczególności rodzaj środków odwoławczych, organy, do których można je wносить, oraz terminy ich wnoszenia, Dz. U. UE C 285/3 z 29.09.2011 r. [dostęp: 24.10.2024].

¹⁶ Decyzja w sprawie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej, Dz. U. UE C 285/3 z 29.09.2011 r.

¹⁷ F. Longchamps de Bérier, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na zachodzie Europy*, Wrocław 2001, s. 5.

Niewątpliwie bowiem każda osoba fizyczna czy też prawna ma lub będzie miała sprawę urzędową, tak jak ślady administracji publicznej można odnaleźć w niemal każdej dziedzinie życia¹⁸. Tym samym fundamentalną rolę w tych relacjach odgrywają zarówno dobre praktyki, jak i zasady postępowania. Wśród nich, w kontaktach z organami, istotną rolę pełnią zasady: praworządności, zaufania i informowania wyrażone w art. 7, art. 8 i art. 9 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁹. Zgodnie z ich treścią organy administracji stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

Jednocześnie zaznaczyć należy, że organy władzy publicznej związane zasadą praworządności obowiązane są działać na podstawie Konstytucji RP, o czym przesądza art. 8 Konstytucji RP. Przeniesienie do regulacji prawnej k.p.a. treści standardów konstytucyjnych działania władzy publicznej wypełnienia ustanowionymi wartościami zasadę ogólną pogłębiania zaufania do władzy publicznej. Przyjętym zasadom: proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania należy nadać podstawowe znaczenie dla rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej na drodze decyzji (lub innego rozstrzygnięcia), w trybie postępowania administracyjnego, przypisując im zarówno walor materialny, jak i procesowy. Postępowanie administracyjne w sprawie indywidualnej to zorganizowany ciąg czynności prowadzący do załatwienia jej w drodze decyzji administracyjnej (lub innego rozstrzygnięcia), odpowiadający przyjętemu w teorii prawa modelowi decyzyjnemu stosowania prawa. Stosowanie prawa obejmuje zarówno stosowanie prawa materialnego, jak i prawa procesowego²⁰.

¹⁸ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, wyd. 2, Poznań 1946, s. 7.

¹⁹ Tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 572, dalej jako k.p.a.

²⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 19, Warszawa 2019, komentarz do art. 8; zob. także wyrok WSA w Szczecinie z dnia 11 lutego 2021 r., ISA/Sz 708/20.

Ten przekaz i zasady wzmacniają reguły wpisane w art. 10 europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej²¹. Zgodnie z jego brzmieniem urzędnik działa konsekwentnie w ramach swojej praktyki administracyjnej, a także w sposób zgodny z działalnością administracyjną instytucji. Urzędnik przestrzega praktyk administracyjnych obowiązujących w instytucji, o ile nie zaistnieją uzasadnione prawnie powody, które usprawiedliwiałyby odstępianie od tych praktyk w indywidualnym przypadku. Powody te należy przedstawić na piśmie (ust. 1). Urzędnik uwzględnia uzasadnione i słuszne oczekiwania jednostek, które wynikają z działań podejmowanych w przeszłości przez daną instytucję (ust. 2). Jeśli zajdzie taka konieczność, urzędnik służy jednostce poradą w kwestii możliwego postępowania w sprawie, która wchodzi w zakres jego obowiązków, a także w kwestii sposobów rozstrzygnięcia danej sprawy (ust. 3). Kwestie te zasadnie podnoszą i eksponują w wydanych judykatach sądy administracyjne, które nadto stwierdzają, że nie powinny być nakładane na stronę obowiązki niewspółmierne do celu, który miałyby być osiągnięty dzięki ich nałożeniu (art. 5 zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie dobrej administracji oraz art. 6 europejskiego Kodeksu Dobrych Praktyk Administracji)²².

Przytoczone postanowienia kodyfikują pewne ogólne zasady (standardy), których – jak przyjmuje się w orzecznictwie – winny przestrzegać organy administracji publicznej każdego demokratycznego państwa prawnego²³. Wyrazem tej zasady jest m.in. przepis art. 112 k.p.a., zgodnie z którym błędne pouczenie co do prawa odwołania lub skutków zrzeczenia się odwołania albo wniesienia powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego nie może szkodzić stronie, która zastosowała się do tego pouczenia. Na tle tego przepisu brak pouczenia co do przysługującego środka zaskarżenia traktuje się na równi z błędnym pouczeniem, aczkolwiek występuje pewna rozbieżność poglądów co do konsekwencji takiego zaniechania organów w kontekście przepisów dotyczących biegu terminu do wniesienia środka zaskarżenia²⁴.

²¹ Uchwalony 6 września 2001 r. przez Parlament Europejski, opracowany przez Ombudsmana Unii Europejskiej Jacoba Södermana; więcej: J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, <https://bip.brpo.gov.pl/pliki/1192700305.pdf> [dostęp: 25.10.2024].

²² Zob. wyroki WSA: we Wrocławiu z dnia 12 kwietnia 2022 r., IV SAB/Wr 281/21; w Olsztynie z dnia 31 marca 2022 r., II SA/Ol 186/22.

²³ Por. np. wyrok NSA z dnia 27 września 2012 r., I OSK 1386/12.

²⁴ Zgodnie z jednym z poglądów błędne pouczenie (lub jego brak) o środku zaskarżenia nie może rodzić dla strony negatywnych konsekwencji, ale też nie może dawać jej specjalnych uprawnień naruszających ustalone prawem zasady postępowania. Tym samym wskazany brak nie oznacza, że w takiej sytuacji termin do wniesienia środka zaskarżenia nie rozpoczął biegu w ogóle, ale art. 112 k.p.a. daje stronie gwarancję skutecznego uchylenia się od skutków uchy-

Równocześnie sądy administracyjne zwracają uwagę na normę materialnoprawną – wyrażoną w art. 8 § 2 k.p.a. – stanowiącą obowiązek stosowania jednolitej praktyki przy rozpatrywaniu spraw analogicznych²⁵. Tym samym z art. 8 k.p.a. wywiedzona jest także zasada pewności prawa, która oznacza przede wszystkim konieczność przewidywalności działań władzy publicznej. W państwie praworządnym standardem powinna być możliwość przewidzenia, jakiego rozstrzygnięcia dokona władza wydająca akt administracyjny w określonych warunkach prawnych. Zasadę pewności prawa łączy się też z zasadą uprawnionych oczekiwań. Zmienność poglądów prawnych organu wyrażanych na tle tego samego stanu faktycznego powoduje podważenie zaufania obywateli do organów państwa. Obywatel ma prawo oczekiwać, by organy zobowiązane do stosowania przepisów k.p.a. podejmowały działania oraz dokonywały rozstrzygnięć w sposób przewidywalny i konsekwentny. Zasada zaufania obywatela do państwa nie oznacza, że organ nie może zmieniać ocen prawnych, lecz że nie może tego czynić dowolnie. W ramach zasady demokratycznego państwa prawnego proces stanowienia i stosowania prawa powszechnie obowiązującego nie może być pułapką na obywatela. Z kolei obywatel musi mieć możliwość układania swoich spraw w zaufaniu, iż nie narazi go to na niekorzystne skutki prawne swoich działań i decyzji²⁶.

Porządkując dotychczas podniesione kwestie, nie sposób także nie wskazać na naczelne i ogólne zasady prowadzenia postępowania administracyjnego, zwłaszcza te unormowane w art. 7a i art. 8 k.p.a. Ustawodawca ustanowił w nich dwie zasady: rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony (art. 7a k.p.a.)

bienia terminu stanowiącego skutek błędnego pouczenia, jeżeli zastosuje służące temu środki prawne przewidziane w danym postępowaniu, tj. wniosek o przywrócenie uchybionego terminu (por. np. NSA w wyroku z dnia 15 marca 2013 r., I OSK 1330/12; z dnia 29 sierpnia 2017 r., II GSK 3250/15). Drugi z poglądów przyjmuje natomiast, że przywołany art. 112 k.p.a. z mocy prawa udziela stronie błędnie pouczonej (lub niepouczonej) ochrony prawnej, a tym samym nie ma podstaw do odsyłania strony na inną drogę ochrony prawnej (jak wniosek o przywrócenie terminu), jeżeli ta ochrona przyznana jest z mocy prawa. W przypadku strony niepouczonej, termin do wniesienia odwołania nie rozpoczyna biegu, a zatem taka strona, nawet uchybiwszy terminowi do wniesienia środka zaskarżenia na skutek braku pouczenia, może wnieść odwołanie w każdym czasie bez potrzeby składania wniosku o przywrócenie terminu do jego wniesienia (por. np. NSA w wyroku z dnia 4 stycznia 2013 r., I OSK 1553/11; z dnia 19 kwietnia 2012 r., II OSK 193/11; WSA w Gdańsku z dnia 26 września 2019 r., II SA/Gd 234/19; WSA w Szczecinie z dnia 7 listopada 2019 r., II SA/Sz 632/19), wszystkie orzeczenia przytoczone w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2021 r., II SA/Wr 611/20.

²⁵ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 stycznia 2021 r., II SA/Wa 998/20.

²⁶ Por. R. Hauser (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, komentarz do art. 8; M. Jaśkowska, A. Wróbel, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 2020, art. 8.

oraz – jak wskazano wyżej – budowania zaufania do organu (art. 8 k.p.a.). Istotna przy tym staje się powinność organów wyznaczona art. 7a k.p.a., stanowiąca w § 1, że we wszystkich tych przypadkach, w których przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. W regulacji tej urzeczywistnienie swoje znalazła zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony (*in dubio pro libertate*). Pozwala ona przy tym na realizację zasady zaufania do organu, ustanowionej w art. 8 k.p.a. Takie unormowanie wynika z tego, że decyzje organów władzy publicznej, w których wątpliwości interpretacyjne rozstrzygnięto na niekorzyść strony, istotnie obniżają zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wprowadzone rozwiązanie „przyjaznej interpretacji prawa” ogranicza ryzyko obciążenia strony skutkami niejasności przepisów, a tym samym chroni zaufanie obywateli do państwa i jego konstytucyjności. Nie może przy tym budzić jakichkolwiek wątpliwości, że zasada *in dubio pro libertate* przenika całe prawo administracyjne, a niejednoznaczność przepisów prawa nie powinna rodzić negatywnych konsekwencji dla stron postępowania, którego przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie przysługującego stronie uprawnienia. Przez „korzyść strony” należy rozumieć optymalne dla niej rozwiązanie prawne spośród tych, które zarysowały się w trakcie wykładni przepisu. O tym, która wykładnia jest korzystna (a w razie kilku potencjalnie odpowiadających interesom strony sposobów interpretacji przepisów – najbardziej korzystna), powinno decydować stanowisko strony, wynikające z treści jej żądania lub wskazane w toku postępowania, nie zaś dowolna ocena organu. Ocena organu może doprowadzić do kilku możliwych rezultatów interpretacyjnych, dając organowi możliwość uznania różnych rezultatów za prawidłowe według własnego uznania, jednak w świetle przepisu art. 7a § 1 k.p.a. organ powinien uznać za jedynie słuszny ten rezultat, który da najkorzystniejsze dla strony rozstrzygnięcie.

Ponadto w orzecznictwie sądowoadministracyjnym podnosi się – co wymaga wyeksponowania – że prowadzenie postępowania w sposób budzący zaufanie do organów, to postępowanie prowadzone nie tylko w aspekcie zaufania do pojedynczego organu prowadzącego konkretne postępowanie w indywidualnej sprawie, ale przede wszystkim chodzi w tej zasadzie o budowanie zaufania obywateli do organów władzy państwowej *in gremio*. Nie ma możliwości zadośćuczynienia tejże zasadzie w oderwaniu od krajowego kontekstu społecznego – jeśli bowiem jeden z organów szeroko pojmowanej władzy państwowej wprowadza

w stosunku do obywateli szereg instrumentów prawnych (ograniczeń, zakazów, nakazów czy też uprawnień bądź zapewnień), inny organ tej władzy, kształtując indywidualną sytuację obywatela, dla pełnej realizacji powyższej zasady musi wziąć pod uwagę całokształt okoliczności faktycznych i prawnych, a przy wykładni obowiązujących przepisów winien dbać o spójność przekazu, który szeroko pojęta władza kieruje do obywatela. Oznacza to, że organ może i powinien uwzględniać przy wykładni przepisów szerszy kontekst społeczny, w jakim przepisy te były wprowadzane, a także dokonywać ich wykładni w taki sposób, aby obywatel, którego dotyczą zakazy, nakazy, wytyczne i zalecenia innych organów władzy, po ostatecznym ukształtowaniu jego sytuacji prawnej przez organ władzy publicznej mógł mieć w dalszym ciągu racjonalne przekonanie, że nie został pokrzywdzony na skutek sprzecznych działań różnych organów państwa²⁷.

4. Podsumowanie

Hominum causa omne ius constitutum sit (wszelkie prawo winno być stanowione ze względu na człowieka).

Administracja, co należy podkreślić, funkcjonuje w teraźniejszości, podejmując działania na przyszłość z uwzględnieniem tego, co było, przez co musi być planowa, ukierunkowana i dobrze zorganizowana. Działaniom administracji towarzyszy człowiek, jego dobro, które winno być skorelowane z dobrem wspólnym. Dobra administracja to dobrze stosowane prawo przez dobrze przygotowanego do pracy urzędnika. W literaturze przedmiotu trafnie podnosi się, że to człowiek jest dobrem godziwym (*bonum honestum*), „dobrem samym w sobie”²⁸. Nie ma dobra wspólnego, gdyż być nie może, w sytuacji jego nieszanowania, a bez dobra wspólnego trudno o dobrze zorganizowaną społeczność państwową²⁹. J. Zimmermann trafnie zauważa, że „nawet przy bardzo ścisłym rozumieniu praworządności, rządów prawa, legalności czy państwa prawa, w którym – wydawałoby się – nie może być żadnego odstępstwa od normy prawnej – immanentnymi cechami administracji publicznej są elastyczność jej działania i pewna swoboda rozstrzygania, zwłaszcza w zakresie [...] aktu administracyjnego”³⁰.

²⁷ Tak: WSA w Łodzi w wyroku z dnia 5 sierpnia 2020 r., I SA/Łd 319/20.

²⁸ J. Filek, *Co to jest dobra administracja?*, [w:] D. Bąk (red.), *Etos urzędnika*, Warszawa 2007, s. 18; *Słownik łacińsko-polski*, oprac. K. Kumaniecki, Warszawa 1979, s. 310; M. Plezia (red.), *Słownik łacińsko-polski*, t. III, Warszawa 2007, s. 499.

²⁹ A. Dylus, *Służba (publiczna): cnota zapomniana*, [w:] D. Bąk (red.), *op. cit.*, s. 28.

³⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 6, Warszawa 2014, s. 353.

To człowiek stanowi *ratio iuris* całego systemu prawa³¹. W art. 1 Konstytucji RP wyśłowiona została zasada dobra wspólnego, która wskazuje, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Dlatego też dobra administracja wykonująca zadania, do których została powołana, wymaga, ażeby ludzie ją współtworzący na etapie stosowania prawa przestrzegali zarówno prawa, jak i uniwersalnych czy ponadczasowych, ale także elementarnych wartości i norm moralnych. Co z kolei wiąże się z etyką zawodu i odpowiedzialnością za jej naruszenie³². Zwracali na to uwagę H. Izdebski i M. Kulesza, którzy podkreślali, że to właśnie sposób czy to rekrutowania, czy też kształcenia, a wreszcie status kadr urzędniczych należy do najistotniejszych problemów administracji publicznej. Ich zdaniem, które należy podzielić, rzeczą oczywistą jest, że „najlepiej nawet zorganizowana administracja nie będzie zdolna do sprawnego działania, jeżeli stanowiska w niej nie zostaną obsadzone przez odpowiednio wykwalifikowane i umotywowane osoby, których status formalny i materialny odizoluje je, w miarę możliwości, od sfery bieżącej polityki, a jeszcze bardziej od sfery prywatnej przedsiębiorczości”³³.

Jednocześnie mając na uwadze obszerność, złożoność i wielowątkowość podjętej w opracowaniu tematyki, zasadne stało się ograniczenie jej prezentacji do wybranych aspektów oddziaływania dobrych praktyk w administracji, które nierozzerwalnie zespolone są z działaniami podejmowanymi w toku prowadzonych postępowań, a zatem z zasadami stanowiącymi gwarancję ich przestrzegania dla dobra wspólnego.

³¹ M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 281.

³² T. Barankiewicz, *W poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2013, s. 130.

³³ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 2, Warszawa 2000, s. 207.

CZĘŚĆ DWUNASTA

Spotkania prawa administracyjnego z nowymi technologiami

Spotkanie tradycji z technologią, czyli garść refleksji na temat wykorzystania generatywnej sztucznej inteligencji w naukach prawnych

Dzieło Profesora Jerzego Supernata pt. *Administracja i prawo administracyjne. Słownik polsko-angielski. Krótki słownik terminów środowiska administratywistów*¹ jest książką niezwykłą. Pod skromnym tytułem kryje się imponujący (blisko ośmiusetstronicowy!), opracowany nakładem benedyktyńskiej pracy jednego człowieka (!), prawniczy słownik polsko-angielski (część pierwsza książki) oraz wciągający, nakreślony słowem oraz obejmujący kilkadziesiąt lat historii, portret środowiska polskich administratywistów. Portret złożony ze szkiców sylwetek ludzi i naukowych (choć nie tylko) spraw, którymi żyli, stopklatek z wydarzeń i błysków anegdot (część druga książki). Wszystko to nakreślone lekkim piórem uważnego, przenikliwego, ale niezwykle życzliwego ludziom Obserwatora i Niestrudzonego Kronikarza. Można wręcz powiedzieć, że czego nie ma w książce Profesora Jerzego Supernata, tego w polskiej administratywistyce nie było w ogóle. Po prostu się nie zdarzyło, bo nieopisane nie istnieje.

Słownik polsko-angielski Profesora Jerzego Supernata zawiera również hasło „sztuczna inteligencja – *artificial intelligence (AI)*”². Termin ten, mimo że używany w naukowym dyskursie od kilkadziesiąt lat, prawdziwie zawrotną karierę robi od 30 listopada 2022 r., kiedy to amerykańskie laboratorium badawcze pod nazwą OpenAI, udostępniło w internecie usługę pod nazwą *Chat GPT* w wersji 3,5. Od tego momentu każdy użytkownik sieci może, na zasadzie otwartego dostępu (po utworzeniu konta i zalogowaniu się), prowadzić „dialog z maszyną”, na podobieństwo dialogu prowadzonego z człowiekiem, w trybie „pytanie – odpowiedź”. *Chat GPT* jest w stanie podać przepis na potrawę, przetłumaczyć tekst na dowolny język, rozwiązać problem życiowy lub naukowy z dowolnej dziedziny wiedzy, pocieszyć, napisać przemówienie, wymyślić dow-

* Dr hab., prof. Uniwersytetu Gdańskiego, ORCID: [0000-0002-3173-079X](https://orcid.org/0000-0002-3173-079X).

¹ J. Supernat, *Administracja i prawo administracyjne. Słownik polsko-angielski. Krótki słownik terminów środowiska administratywistów*, Wrocław 2022.

² *Ibidem*, s. 637.

cip itd. Chat GPT ma także swoje „rodzeństwo”, tj. podobne aplikacje stworzone przez inne firmy³, tym niemniej karierę Chata GPT, sądząc m.in. po masowej skali zainteresowania aplikacją, liczbie publikacji na jej temat oraz intensywności uniwersyteckich dyskusji jej poświęconych, należy uznać za najbardziej widowiskową. Chat GPT (i jego „rodzeństwo”) są rodzajową postacią sztucznej inteligencji, a mianowicie jej postacią generatywną (dalej: generatywna AI), tj. taką, która umożliwia tworzenie nowych tekstów, obrazów, dźwięków i innych treści w oparciu o dane, na podstawie których jest szkolona. Z kolei sama sztuczna inteligencja (bez kwantifikatora: generatywna) to – najogólniej rzecz ujmując (ponieważ ścisłej i powszechnie akceptowanej definicji brak) – system komputerowy (maszyna i oprogramowanie) zdolna do ciągłego udoskonalania się oraz samodzielnego/autonomicznego wykonywania zadań.

Sztuczna inteligencja doczekała się także swojej prawnej definicji i regulacji – pierwszym aktem regulującym ją w szerokim zakresie jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (dalej jako „rozporządzenie w sprawie sztucznej inteligencji”), a jego stosowanie, z pewnymi wyjątkami, ma się rozpocząć 2 lata po wejściu w życie⁴.

Przepis art. 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie sztucznej inteligencji definiuje „system AI” jako „system maszynowy, który został zaprojektowany do działania z różnym poziomem autonomii po jego wdrożeniu oraz który może

³ Należy tutaj wymienić aplikacje: *Copilot* (twórca: *Microsoft*), *Gemini* (twórca: *Google*), *Grok* (twórca: *xAI Elona Muska*) – zob. Ł. Lamża, *Zajrzyjmy pod maskę sztucznej inteligencji*, „Tygodnik Powszechny” 2024, nr 14, 3–9 kwietnia 2024 r., s. 12.

⁴ Dz. Urz. UE L 2024/1689 z 12.07.2024 r. W kontekście prawa Unii Europejskiej i organów UE należy odnotować oryginalne prace J. Supernata wskazujące na potrzebę obejmowania zakresem znaczeniowym pojęcia administracja publiczna również organów administracji europejskiej, co – zdaniem tego Autora – w dalszej perspektywie otworzy pole do badań tej administracji w „europejskiej przestrzeni naukowej przez międzynarodowe zespoły w globalnym języku” (zob. J. Supernat, *Założenia nauki administracji Franciszka Longchamps de Bérrier i administracja unijna*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 5, s. 79–86; *idem*, *Komisja Europejska jako administracja publiczna*, [w:] A. Matan (red.), *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, Warszawa 2022, s. 712–725). Nie będzie to jednak zadanie proste – z uwagi na zróżnicowanie języków UE, zróżnicowanie terminologii języków prawnych, a także odmiennność znaczeń nadawanych nawet takim samym terminom występującym w językach prawnych prawa UE i państw członkowskich (J. Supernat, *Sądy i kontrola sądowa w Unii Europejskiej*, [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019, s. 871–872).

wykazywać zdolność adaptacji po jego wdrożeniu, a także który – na potrzeby wyraźnych lub dorozumianych celów – wnioskuje, jak generować na podstawie otrzymanych danych wejściowych wyniki, takie jak predykcje, treści, zalecenia lub decyzje, które mogą wpływać na środowisko fizyczne lub wirtualne”. Trafnie wskazuje D. Flisak, że przyjęta w rozporządzeniu definicja „została oparta na kluczowych cechach odróżniających systemy AI od tradycyjnych systemów oprogramowania. Należą do nich zdolność do wnioskowania, autonomiczne działanie czy zdolność adaptacyjna. Na podstawie tych cech można stwierdzić, że zakres omawianego pojęcia nie obejmuje w szczególności zautomatyzowanych systemów wykonujących określone operacje”⁵.

Generatywna AI będąca – o czym była już mowa – rodzajową postacią sztucznej inteligencji istotnie robi wrażenie, zwłaszcza w tej jej odmianie, która – jak Chat GPT – imituje dialog z drugim człowiekiem: jedno zdanie wypowiadasz (piszesz) ty, rozmówca odpowiada (na temat!), potem znowu ty, potem znowu rozmówca... Iluzja rozmowy jest pełna.

W tym stanie rzeczy zasadne jest postawienie pytania o ewentualność wykorzystania generatywnej AI w naukach prawnych. Przechodząc do konkretnych – rzecz sprowadza się do zagadnienia, czy jeżeli np. wyznaczymy generatywnej AI zadanie: „sformułuj aktualny problem prawny z zakresu gałęzi prawa [tu pada nazwa gałęzi]” albo „podaj wykaz pozycji literaturowych dotyczących problemu [tu zostaje wskazany problem]”, albo „przedstaw relację przepisu art. ... ustawy [tu pada nazwa ustawy] do przepisu art. ... ustawy [tu pada nazwa ustawy]”, albo „zreferuj główne tezy monografii [tu pada nazwisko autora i tytuł monografii]”, to możemy się po generatywnej AI spodziewać prawidłowego wykonania tego zadania i prawidłowego wyniku, czy też nie.

Tradycyjne, dotychczas stosowane prawnicze programy komputerowe, oparte na stosunkowo prostych algorytmach, nie oferują tak zaawansowanych funkcji jak generatywna AI. P. Fik i P. Staszczuk wyjaśniają, że owe proste algorytmy „wykonują przydzielone im z góry zadania poprzez otrzymane instrukcje – linijki kodu”, natomiast „sztuczna inteligencja to coś więcej, ponieważ oprócz wykonywania przypisanych jej zadań ma ona w swoim genie także dążność do ciągłego udoskonalania się i wyboru najefektywniejszych rezultatów na przyszłość (*machine learning*)”⁶. W konsekwencji prawnicze programy komputerowe, oparte na owych prostych algorytmach, realizując instrukcje wprowadzone

⁵ D. Flisak, 3. „System AI” – podstawowe pojęcie Aktu, [w:] *Akt w sprawie sztucznej inteligencji [projekt UE]*, Lex/el. 2024.

⁶ P. Fik, P. Staszczuk, *Sztuczna inteligencja w unijnej koncepcji e-sprawiedliwości – teoria i możliwy wpływ na praktykę*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022 nr 7, s. 6.

przez użytkownika, zapewniają pewny, acz „niewyrafinowany” wynik. Jeżeli użytkownik nakaże programowi wyszukać w bazie danych określoną frazę (np. „rażące naruszenie prawa”), to program przeszuka bazę danych w celu odnalezienia tej frazy (ciągu znaków) i wyświetli wszystkie rekordy, w których ta fraza występuje. Program „powie”, czy w bazie danych znajduje się ciąg znaków, którego użytkownik szuka i wskaże miejsca, w których ten ciąg znaków występuje. Tylko tyle, ale i aż tyle. Wynik automatycznego przeszukania określonej bazy danych jest przy tym pewny: algorytm niczego nie pominie, ale też i niczego nie „zmyśli”.

Na podobnych, stosunkowo prostych algorytmach, umożliwiających weryfikację określonych czynności (pod kątem ich akceptacji, odrzucenia lub konieczności poprawienia) mogą być oparte niektóre, całkowicie lub częściowo zautomatyzowane, procedury sądowe lub administracyjne (np. niemieckie sądowe postępowanie upominawcze⁷ czy – w Polsce – proces składania w formie elektronicznej sprawozdań finansowych przedsiębiorstw do Krajowego Rejestru Sądowego, postępowania rejestrowe, deklaracji podatkowych do urzędów skarbowych, deklaracji z zakresu ubezpieczeń społecznych i ubezpieczeń zdrowotnych do ZUS itp.).

Tymczasem generatywna AI oferuje funkcje bardziej zaawansowane, np. tworzy tekst, wkładając w wytworzony, a oczekiwany przez użytkownika wynik własny pierwiastek „twórczy”. W tym miejscu wyłania się jednak pytanie o wiarygodność/prawdziwość owego wytworzonego przez generatywną AI wyniku. W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie konieczne jest wyjaśnienie zasady, na której opiera się współczesny mechanizm działania generatywnej AI. Jakkolwiek paradoksalnie by to nie brzmiało, generatywna sztuczna inteligencja jest osiągnięciem nauk... statystycznych, opartym na tzw. dużych modelach językowych (*large language model* – LLM). Mechanizm działania generatywnej sztucznej inteligencji przystępnie wyjaśnia Ł. Lamża⁸. LLM powstaje wtedy, gdy po zebraniu olbrzymiej próbki tekstów napisanych przez ludzi nakażemy komputerowi (z odpowiednim oprogramowaniem) poddanie tych tekstów analizie pod kątem ustalenia, które wyrazy występują najczęściej w jakim kontekście oraz wykrycia w tym zakresie powtarzalnych wzorców; w konsekwencji komputer jest w stanie – w oparciu o wcześniej obliczone w trakcie „uczenia się” prawdopodobieństwo – „odgadnąć” kolejność występowania wyrazów po sobie

⁷ *Ibidem*, s. 7.

⁸ Ł. Lamża, *op. cit.*, s. 13. Na temat mechanizmów działania generatywnej AI zob. także: M. Rotkiewicz, *Dżin już wyleciał. Rozmowa z prof. P. Kaziemko*, „Polityka” 2023, nr 15, 5–11 kwietnia 2023 r., s. 16–18.

(jeden po drugim); jak pisze Ł. Lamża, „gdy tego typu model języka zastosujemy do problemu zgadywania następnego słowa w urwanym tekście, powstanie «algorytm generatywny»”⁹.

Generatywna AI potrafi więc tworzyć poprawne pod względem językowym teksty na podstawie obliczonego wcześniej (podczas uczenia się/treningu na gigantycznej próbce prawdziwych tekstów) prawdopodobieństwa występowania kolejnych sylab/wyrazów. Wygenerowany tekst powstaje na skutek naśladownictwa opartego na prawdopodobieństwie¹⁰.

Taka „statystyczna” metoda generowania tekstu zapewnia jego językową poprawność, natomiast nie gwarantuje jego merytorycznej sensowności ani prawdziwości. Tekst wytworzony przez generatywną sztuczną inteligencję może zawierać zdania sensowne i prawdziwe, ale również i bzdury. Bzdurne wytwory generatywnej AI określa się mianem halucynacji. Stanowią one nieuniknioną konsekwencję fundamentalnego założenia, jakie leży u podstaw generatywnej AI, a mianowicie oparcia jej na zasadzie prawdopodobieństwa¹¹. Jeżeli prawdopodobieństwo jest orłem, to halucynacja jest reszką, ale są to dwie, nierozzerwalnie ze sobą związane strony tego samego medalu.

Generatywna AI nie ma świadomości, nie myśli, nie rozumuje, nie wie, co jest prawdziwe, a co nie, a nawet nie rozumie znaczenia wyrazów i tekstów, które tworzy. Ona jedynie generuje ciągi znaków, których następowanie po sobie jest oparte na prawdopodobieństwie wyliczone na podstawie setek milionów czy miliardów rzeczywistych tekstów¹². Nie zmienia to faktu, że człowiek – użytkownik generatywnej AI ma wrażenie – w warunkach pełnej iluzji – dia-

⁹ *Ibidem*, s. 13.

¹⁰ Prof. A. Mądry wyjaśnia, że „*Chat GPT* – najprościej mówiąc – stara się podać odpowiedź, która w miliardach tekstów z Internetu, jest najbardziej prawdopodobnym ciągiem słów” (J. Żakowski, *Frankenstein otwiera oczy. Rozmowa z prof. A. Mądrym*, „Polityka” 2024, nr 1–2, 1–9 stycznia 2024 r., s. 27). Na temat naśladowniczych „umiejętności” generatywnej AI zob. B. Paszcza, *Algorytmy jak papugi*, „Rzeczpospolita”, dodatek „Plus Minus” z 21 stycznia 2023 r.

¹¹ Halucynacji generatywnej AI nie eliminuje nawet odpowiednie sprofilowanie tekstowej „bazy treningowej”. Opracowana przez inżynierów firmy Meta (d. Facebook) sztuczna inteligencja pod nazwą Galactica miała zrewolucjonizować naukę. „Przeszkolono” ją bowiem na podstawie 48 mln tekstów naukowych. Ruszyła 15 listopada 2022 r. Program zamknięto po trzech dniach – okazał się bowiem „generatorem losowych bzdur” (A. Kaźmierska, M. Gikowski, *Ludzkość puszcza stery*, „Tygodnik Powszechny” 2023, nr 16, 16 kwietnia 2023 r., s. 15).

¹² T. Stawiszyński trafnie konstatuje, że „model językowy, jak sama nazwa wskazuje, zajmuje się wytwarzaniem zdań”, zaś podstawowym zadaniem sztucznej inteligencji jest „generowanie spójnych wypowiedzi”. Autor ten pisze dalej, że sztuczna inteligencja robi to „[...] analizując wypowiedzi już wcześniej sformułowane i wytwarzając na tej podstawie coś, co będzie akurat najlepiej pasowało do kontekstu. Otóż zwróćmy uwagę, że kwestia prawdy i fałszu w ogóle w tym polu nie powstaje” (T. Stawiszyński, *Imitacja*, „Tygodnik Powszechny” 2024, nr 10, 6–12 marca 2024 r., s. 32).

logu z drugim człowiekiem (przede wszystkim z uwagi na rzeczowy charakter dialogu i poprawność języka używanego przez „interlokutora”). M. Rotkiewicz przytacza głosy sceptyków, zdaniem których wręcz „daliśmy się uwieść programowi [Chat GPT – M.B.], który układając tekst, kieruje się wyłącznie prawdopodobieństwem, z jakim jeden wyraz następuje po poprzednim”¹³.

Dopiero na tak zarysowanym tle jest możliwe udzielenie odpowiedzi na postawione wcześniej pytanie o wiarygodność wyniku wytworzonego przez generatywną AI w obszarze nauk prawnych oraz o jej przydatność jako narzędzia badawczego. Nie powinna być zaskoczeniem konstatacja, że przydatność generatywnej AI w obszarze nauk prawnych wydaje się wątpliwa. Tekstowy (bo w naukach prawnych liczą się teksty) wytwór generatywnej AI może bowiem odpowiadać rygorom naukowej prawdy, ale równie dobrze może być poprawną pod względem językowym halucynacją. Ryzyko jest realne, co potwierdza osobiste doświadczenie: generatywna AI „potrafi” przypisać konkretnym jednostkom tekstu prawnego (artykułom, paragrafom) treści, których te przepisy nie zawierają; stworzyć fikcyjnych autorów opracowań naukowych; podać wykazy nieistniejących pozycji literaturowych; sformułować fałszywe wnioski czy popełniać jeszcze inne błędy. Jako narzędzie pracy prawnika-naukowca generatywna AI jest zatem narzędziem zawodnym. „Broni się” ona jedynie na poziomie poprawności językowej wytworzonego tekstu; jest to jednak niewystarczająca kwalifikacja dla potrzeb uznania jej za pewne i wiarygodne narzędzie pracy prawnika-naukowca.

Po to, by dokonać oceny wytworu generatywnej AI w kategoriach: prawda albo fałsz, wywód logicznie poprawny albo nonsensowny, należy uprzednio zgromadzić wiedzę i posiąść umiejętności za pomocą tradycyjnych metod. Weryfikacja wytworu generatywnej AI wiąże się zatem z nakładem czasu i wysiłkiem, którego korzystanie z generatywnej AI miało akurat człowiekowi oszczędzić. Przypomina to trochę problem błędnego koła.

Jest przy tym wysoce wątpliwe, czy mechanizm generatywnej AI mógłby być – dla potrzeb pracy prawnika-naukowca – zasadniczo udoskonalony. Niezmieniona pozostanie bowiem sama zasada działania generatywnej AI, którą jest zasada prawdopodobieństwa, a nie zasada prawdy/fałszu oraz logicznego/nielogicznego rozumowania. Do dokonywania ocen w tym zakresie niezbędny jest bowiem ludzki mózg.

Wydaje się, że w obrębie nauk prawnych bardziej efektywne i pewniejsze jest wykorzystywanie opisanych wyżej stosunkowo prostych algorytmów, któ-

¹³ M. Rotkiewicz, *AGI: trzy litery, które wstrząsną światem. Nadciągająca ogólna sztuczna inteligencja*, „Polityka” 2024, nr 7, 7–13 lutego 2024 r., s. 62.

rych funkcje są co prawda mniej wyrafinowane niż funkcje generatywnej AI, ale za to umożliwiają osiągnięcie pewnych, wolnych od halucynacji wyników. Tytułowe spotkanie, a w istocie rzeczy pojedynek między tradycją a technologią w postaci generatywnej AI, należy – w obrębie nauk prawnych – rozstrzygnąć na korzyść tradycji.

Na zakończenie rozważań, w ramach *licentia poetica* właściwej formie eseju, a przez to wolnej od rygorów rozprawy naukowej, ośmielę się – jako laik – sformułować prognozę. Prognozę bezpieczną, bo – w mojej ocenie – nieweryfikowalną w dostępnym horyzoncie czasowym. Otóż sztucznej inteligencji będącej odpowiednikiem ludzkiego umysłu człowiekowi nie uda się stworzyć nigdy. Przyczyna tego stanu rzeczy jest dosyć prozaiczna: stworzenie sztucznego tworu na wzór ludzkiego mózgu wymagałoby posiadania przez człowieka pełnej wiedzy o ludzkim mózgu. Tutaj sięgamy jednak granic poznania, których jako ludzie nie jesteśmy i nie będziemy w stanie przekroczyć. Nie chodzi przy tym o wiedzę o anatomii/strukturze mózgu (bo pod tym względem wiedza jest już – jak się wydaje – zupełna lub prawie zupełna), ale wiedzę o jego funkcjonowaniu¹⁴. W tym zakresie postęp wiedzy naukowej na drodze, która liczy miliardy lat świetlnych, liczyć należy w mikronach. Funkcjonowanie mózgu jest i pozostanie tajemnicą. Zawartości mózgu (rozumianej jako suma świadomości, osobowości, pamięci, doświadczeń, postaw i wielu innych elementów wraz z mechanizmami ich działania) nie da się zapisać w postaci ciągów zer i jedynek ani skopiować, ani przenieść do drugiego „komputera”, żeby działała tak samo jak w pierwszym „komputerze”. Ta CAŁOŚĆ wymyka się granicom poznania. Nasuwają się tutaj oczywiste analogie z pytaniami o początek Wszechświata: jak i skąd wzięło się to pierwsze COŚ, z którego powstała cała RESZTA. Fizycy, mimo nieustannie podejmowanych prób i budowanych teorii, mówią, że i tak na końcu stają wobec niewytłumaczalnej Tajemnicy, wobec Czegoś, co się w ramach ludzkiej świadomości, wiedzy, a nawet wyobraźni, nie mieści i ich granice przekracza. Jest niepoznawalne. Inteligencji sztucznej nie da się zbudować, bo jej oryginał jest niepoznawalny.

Oczywiście, czysto subiektywna prognoza laika nie jest równoznaczna z tezą o daremności wysiłków zmierzających do stałego poszerzania granic poznania i docierania do prawdy ani też z tezą o niecelowości tworzenia przez człowieka coraz lepszych narzędzi służących dobrostanowi jego i planety, w tym także tzw. sztucznej inteligencji. Jej rozwijanie jest celowe i uzasadnione

¹⁴ Na temat wysiłków badawczych neuroinformatyków zob. W. Brzeziński, *Nie czytamy w myślach. Rozmowa z prof. Piotrem Durką, fizykiem biomedycznym*, „Katalog Festiwalowy Copernicus Festiwal 2024”, dodatek do „Tygodnika Powszechnego” 2024, nr 20, s. 36–39.

(a przy tym nie do zatrzymania), choć termin użyty do jej nazwania ma w sobie więcej marketingowej przesady aniżeli nomenklatury odzwierciedlającej realia; tzw. sztuczna inteligencja – „odczarujmy” chociaż tę „tajemnicę” – nie jest bowiem żadną syntetyczną, krzemową, sztuczną świadomością, lecz jedynie skomplikowanym i zaawansowanym programem komputerowym.

Człowiek jest jednak tak skonstruowany, że zawsze będzie się starał sięgnąć gwiazd i będzie się do tego celu stale zbliżał. Będzie także doskonalił tzw. sztuczną inteligencję, by dorównała ona tej prawdziwej (co nigdy nie nastąpi). Niech człowiek to czyni – byle ze świadomością złożoności rzeczy i zjawisk oraz z pokorą, która nie stoi w sprzeczności z ambicją.

O wpływie informatyzacji i jej rozwoju na prawo administracyjne na przykładzie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem e-administracji (UD 372)

1. Wprowadzenie

Inspirację do podjęcia tematu stanowił rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem e-administracji (dalej jako projekt UD 372)¹, który wpłynął do Sejmu 19 lipca 2023 r., ale ze względu na koniec kadencji został wycofany już we wrześniu tamtego roku². Naturalne jest pytanie, dlaczego właśnie ten projekt ustawy, a nie już przyjęty lub obowiązujący akt normatywny, tym bardziej, że właściwie nie rozpoczęto prac parlamentarnych nad projektem UD 372, a nawet nie został nadany mu numer druku sejmowego. Projekt ten można zatem zaliczyć do grupy licznych, w większości już zapomnianych, projektów legislacyjnych, które nie stały się prawem, a prace nad nimi nie były kontynuowane. Nie tłumaczy w pełni zainteresowania projektem również to, że przed końcem kadencji parlamentu miał on „rzutem na taśmę” wprowadzić regulację ustawową dla licznych rządowych przedsięwzięć informatycznych (zarówno nowych, jak i kontynuowanych)³, co uzasadniono w projekcie niewiele wyjaśniającym jednym zdaniem „celem projektowanej ustawy jest wprowadzenie podstaw prawnych dla funkcjonowania rozwiązań usprawniających oraz rozwijających funkcjonowanie e-administracji”⁴. Projekt

* Dr hab., prof. INP Polskiej Akademii Nauk, ORCID: 0000-0002-4721-8272.

¹ Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem e-administracji. Oznaczenie UD 372 nadane zostało w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Zob. serwis [gov.pl](https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-niektorych-ustaw-w-zwiazku-z-rozwojem-e-administracji2) Kancelaria Prezesa Rady Ministrów dostępny pod adresem: <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-niektorych-ustaw-w-zwiazku-z-rozwojem-e-administracji2> [dostęp: 09.11.2024].

² Na temat prac nad projektem ustawy w Sejmie zob. serwis [sejm.gov.pl](https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=RPL&Id=RM-0610-90-23); <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=RPL&Id=RM-0610-90-23> [dostęp: 09.11.2024].

³ G. Latos, *Rząd przyjął projekt zmian w prawie w związku z rozwojem e-administracji*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 11 lipca 2023 r.

⁴ Uzasadnienie. Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem e-administracji, s. 1.

stanowił przedmiot niewiele ponad czternastomiesięcznych prac rządowych, ale pierwotnie opublikowana wersja z 21 kwietnia 2022 r. znacząco różniła się od dokumentu przyjętego przez Radę Ministrów 10 lipca 2023 r. Ostateczna wersja projektu nie była jednak wynikiem konsekwentnego precyzowania poszczególnych rozwiązań, ale bardziej dodania licznych propozycji w ostatnim stadium prac rządowych, co mogło być spowodowane właśnie pragmatyczną potrzebą przyjęcia przepisów „na ostatnią chwilę” (tj. przed końcem kadencji parlamentu)⁵.

Mimo tych wszystkich zastrzeżeń projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem e-administracji (UD 372) stanowi znaczący przykład wpływu informatyzacji na kształt prawa administracyjnego. Czy jednak aby na pewno „próbka badawcza” składająca się tylko z jednego projektu jest wystarczająca do formułowania wniosków w zakresie tego oddziaływania? W tym przypadku odpowiedź wydaje się twierdząca i to nie tylko ze względu na liczbę nowelizowanych ustaw w ramach projektu czy objęcie zmianami zarówno przepisów materialnych, jak i proceduralnych w różnych sferach aktywności administracji publicznej. Przede wszystkim rząd w projekcie pokazał skalę i różnorodność przedsięwzięć informatycznych mających duże znaczenie dla funkcjonowania państwa, dla których dopiero próbował uzyskać podstawę prawną, co zresztą projektodawca sam przyznaje w cytowanym już fragmencie uzasadnienia. W swoisty sposób administracja rządowa ukazała swoją sferę wewnętrzną realizowanych „produktów informatycznych”, dla których docelowo potrzebuje oparcia w powszechnie obowiązującym prawie, a czas końca kadencji mógł sprzyjać „hurtowemu” uchwaleniu niezbędnych przepisów ustawowych. Co istotne, akurat w przypadku uzasadnienia propozycji zawartych w projekcie ustawy nie wskazywano potrzeby implementacji prawa unijnego. Z tej perspektywy mamy zatem do czynienia z autonomicznymi prawnie rozwiązaniami krajowymi, w których państwo członkowskie dysponuje sporą swobodą prawotwórczą.

2. Czym jest elektroniczna administracja?

W projektowanej ustawie zaproponowano zmianę aż 47 dalszych ustaw, co zajmuje 95 stron tekstu prawnego. Przedmiot regulacji jest niezmiernie rozbudowany, ponieważ to m.in. zmiany w ustawach proceduralnych w ad-

⁵ Na temat legislacyjnych prac rządowych zob. Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem e-administracji, Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwo Cyfryzacji, dostępny pod adresem: <https://mc.bip.gov.pl/projekty-aktow-prawnych-mc/projekt-ustawy-o-zmianie-niektorych-ustaw-w-zwiazku-z-rozwojem-e-administracji.html> [dostęp: 09.11.2024].

ministracji publicznej (posługiwanie się elektronicznymi pełnomocnictwami znajdującymi się w Rejestrze Pełnomocnictw Elektronicznych oraz e-doręczenia pism przez organ administracji publicznej⁶), funkcjonowanie zintegrowanej platformy analitycznej (ZPA), utworzenie katalogu podmiotów publicznych i Rejestru Pełnomocnictw Elektronicznych (RPE), przekształcenie dotychczasowych zasobów danych w dwa centralne systemy medyczne (System Domowej Opieki Medycznej oraz epidemiczny EWP, tj. System Ewidencji Występowania Chorób Zakaźnych i Przeciwdziałania tym Chorobom), modyfikacje w procedurze uzyskiwania dowodu osobistego i paszportu oraz w funkcjonowaniu samego Rejestru Dowodów Osobistych, ustalenie uniwersalnych warunków świadczenia dedykowanych publicznych usług online oraz udostępniania danych osobowych dla potrzeb tych usług, opracowywanie przez ministra właściwego do spraw cyfryzacji strategii w dziedzinie informatyzacji państwa, dofinansowywanie przedsięwzięć informatycznych o publicznym zastosowaniu, wprowadzenie usług sieciowego stałego dostępu do Krajowego Rejestru Sądowego, zastosowanie technik informatycznych w kontroli w administracji rządowej, ale również punktowe zmiany w poszczególnych procedurach dopuszczające wydawanie pism w postaci elektronicznej (np. złożenie po rozwodzie oświadczenia przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego lub konsulem o powrocie do nazwiska, które nosiło się przed zawarciem małżeństwa, czy też sporządzenie przez rzeczoznawcę majątkowego opinii o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego).

Zakres problematyki objętej jedną ustawą jest więc tak szeroki, a liczba nowelizowanych ustaw tak znaczna, że rozważenia wymaga teza o naruszeniu jednej z Zasad techniki prawodawczej⁷, według których jedną ustawą zmieniającą obejmuje się tylko jedną ustawę (§ 92 ust. 1), a odstępienie od tej reguły jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy między zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub do zrealizowania zamysłu prawodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach (ust. 2). Przeciwnie twierdzenie musiałoby się opierać na tym, że „związkiem tematycznym” łączącym zmieniane ustawy jest ich wspólne funkcjonowanie w ramach e-administracji i ukierunkowanie na jej rozwój, zresztą zgodnie z nazwą samej projektowanej ustawy. Co ważne, we wcześniejszych poglądach e-administracja

⁶ Proponowane w projekcie UD 372 zmiany w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572; dalej k.p.a.) dotyczyły: weryfikacji udzielonego pełnomocnictwa na podstawie Rejestru Pełnomocnictw Elektronicznych (RPE) (dodany § 5 i 6 w art. 33) oraz elektronicznego doręczenia (art. 39 § 1).

⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

ukazywana była nie tylko jako odwzorowanie tradycyjnych usług, oferowanych materialnie przez urzędy publiczne na ich elektroniczne, niematerialne odpowiedniki⁸, ale oparty na nowoczesnych technikach przetwarzania informacji i komunikowania „element składowy” administracji publicznej⁹, a nawet nowa, kompleksowa koncepcja sprawowania rządów i zarządzania obszarem administrowanym¹⁰. W tym ujęciu e-administracja stanowi komponent czy składnik całej administracji.

Tymczasem obecnie każdy przejaw aktywności administracji przeniesiony zostaje do przestrzeni cyfrowej, co w szczególności dotyczy usług administracji publicznej, ale także działalności jej sfery wewnętrznej. Pytaniem pozostaje jedynie, kiedy i w jaki sposób to przeobrażenie nastąpi, ponieważ obejmuje to także potrzebę reorganizacji procesów funkcjonowania urzędów i dotychczasowej praktyki¹¹. Z punktu widzenia nośników informacji i metod komunikacji przestają być zatem zauważalne różnice między e-administracją oraz administracją, co przełożyło się na zmianę sposobu komunikacji i przetwarzania danych. Inaczej ujmując, przynajmniej w sferze informacyjnej cyfryzacja pokrywa całość funkcjonowania administracji. Administracja publiczna staje się elektroniczną administracją (o ile już się nie stała), w której obieg informacji następuje w systemach teleinformatycznych, a działania algorytmów wspomagają lub zastępują człowieka. W takim stanie nie powinno się więc już wyodrębniać e-administracji jako tylko pewnego „zjawiska” w administracji publicznej.

Zresztą taka sytuacja nie powinna dziwić, ponieważ administracja publiczna (władza wykonawcza) jest najbardziej podatna na informatyzację spośród wszystkich władz publicznych. Nie tylko posiada najbardziej rozbudowany aparat spośród tych władz i przetwarza najwięcej informacji, ale przewidziano dla niej największą skalę zadań, w tym związanych z załatwianiem spraw indywidualnych. Najwięcej pozostaje również w jej właściwości spraw rutynowych, w których akty administracyjne lub czynności podejmowane są na masową skalę.

Aktualnie zatem próbę uchwalania ustawy dotyczącej e-administracji, nowelizującej dużą liczbę kolejnych ustaw zajmujących się jednak tylko częściowo przedmiotową problematyką, można porównać do regulowania w jednym

⁸ J. Janowski, *Administracja elektroniczna. Kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce*, Warszawa 2009, s. 27.

⁹ J. Matusiak, *Publicznoprawna regulacja administracji elektronicznej*, Poznań 2016, s. 23.

¹⁰ A. Hareża, *Wprowadzenie do problematyki elektronicznej administracji publicznej*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2011, nr 1, s. 27.

¹¹ Zob. N. Edelmann, G. Misuraca, *The View from the Inside: A Case Study on the Perceptions of Digital Transformation Phases in Public Administrations*, „Digital Government: Research and Practice” 2023, vol. 4, no. 2, s. 71 i n.

akcie normatywnym działalności jako takiej całej administracji publicznej. W analizowanym projekcie ustawy przepisy dotyczą niezwykle zróżnicowanych przedsięwzięć, w dużej części niepowiązanych ze sobą organizacyjnie i infrastrukturalnie. Trudno zatem mówić o jakimś usprawiedliwionym „zamyśle prawodawcy”. Dlatego też uzasadniony pozostaje w tym przypadku zarzut naruszenia Zasad techniki prawodawczej, a ten sposób „hurtowego” uchwalania przepisów ustawowych utrudnia skoncentrowanie się i niezbędną debatę nad ustawowymi zmianami dotyczącymi ważnych społecznie przedsięwzięć, które zgodnie ze sztuką legislacyjną powinny być przedmiotem odrębnych ustaw.

3. Jak wykorzystać potencjał danych?

Rozwój technik informatycznych stworzył zupełnie nowe możliwości automatycznego przetwarzania danych na dużą skalę i powiązanego z tym zarządzania danymi i ich wykorzystywania (pierwotnego i wtórnego). Specyfiką krajową takiego przetwarzania jest resortowa centralizacja zasobów danych na niespotykaną wcześniej skalę, co prowadzi do tworzenia nowych e-rejestrów publicznych i innych centralnych systemów teleinformatycznych. Ten kierunek odzwierciedla również przedmiotowy projekt ustawy, w którym ustanawia się nowe rejestry (katalog podmiotów publicznych i Rejestr Pełnomocnictw Elektronicznych) oraz rozwija wcześniejsze (System Domowej Opieki Medycznej oraz epidemiczny EWP).

Centralizacja systemów często powiązana zostaje z obowiązkowością korzystania z nich przez różne kategorie użytkowników (np. organy jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych uczestników postępowań). Użytkownicy stają się więc uzależnieni od funkcjonowania tych systemów i przewidzianych w nich operacji przetwarzania danych. Jednak dalsze ogromne możliwości eksploatacji danych pokazuje inne projektowane w UD 372 rozwiązanie – zintegrowana platforma analityczna (ZPA), tj. platforma, w której dochodzi do analitycznego wykorzystania danych z licznych i kluczowych zasobów informacyjnych państwa. Precyzując, ZPA służy do prowadzenia analiz w celu tworzenia polityk publicznych oraz zwiększenia ich efektywności na podstawie danych gromadzonych w rejestrach publicznych i systemach teleinformatycznych podmiotów publicznych, w tym m.in. optymalizacji działań właściwych podmiotów publicznych związanych z prowadzonymi politykami publicznymi w zakresie w szczególności ochrony zdrowia, zabezpieczenia społecznego, rodziny, pracy czy finansów publicznych. Docelowo ZPA ma stać się środowiskiem badawczym, które dzięki centralizacji danych z różnych źródeł ma przyczynić się do poprawienia procesu projektowania kluczowych polityk

publicznych w wybranych obszarach społecznych i gospodarczych¹². W sumie na platformę przekazane mają zostać dane od 18 kategorii organów i innych podmiotów publicznych z ich rejestrów publicznych i systemów teleinformatycznych, w tym największych co do skali przetwarzanych danych zasobów danych w państwie (m.in. z systemów ZUS, NFZ, PESEL czy Krajowej Ewidencji Podatników, rejestru stanu cywilnego i systemu informacji światowej). Dane pochodzące z różnych rejestrów publicznych i systemów teleinformatycznych podlegają pseudonimizacji i mogą być łączone.

Proponowane rozwiązania w projekcie UD 372 prawie całkowicie zmieniają wcześniejsze przepisy w tym względzie, tzn. wprowadzony w 2021 r.¹³ rozdział 3b ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁴, któremu zarzucono tworzenie zagrożeń dla praw i wolności obywatelskich (w zakresie prawa do prywatności i ochrony danych osobowych), w tym niespełnienie wymogów określonych w Konstytucji (art. 31 ust. 3, art. 51 ust. 1 i ust. 2)¹⁵. Stąd kolejna próba kompleksowego prawnego uregulowania funkcjonowania ZPA¹⁶.

W obszarze przetwarzania danych informatyzacja prowadzi zatem do głębokiego przeobrażenia nie tylko infrastruktury informacyjnej państwa, ale tworzenia zupełnie nowych rozwiązań masowego przetwarzania danych sfery publicznej.

4. Jak prawo administracyjne reaguje na dynamikę procesów informatyzacji?

Cechą charakterystyczną przepisów e-administracji jest ich rozbudowanie i szczegółowość. Poszczególne czynności (np. wnoszenie podania czy doręczanie pism przez organ) oraz instytucje (np. rejestr publiczny), które przed czasami informatyzacji prawnie regulowano w sposób dosyć zwięzły, ale najczęściej oddający istotę rozwiązania, w przepisach e-administracji niezwykle rozrastają się, na co wpływ mają potrzeby unormowania samego funkcjonowania systemów teleinformatycznych, ale także przepływów w nim danych. Co

¹² A. Mednis, *Zintegrowana Platforma Analityczna – realizacja potrzeb analitycznych państwa a ochrona praw i wolności obywatelskich*, „Monitor Prawniczy” 2022, nr 22 (dod. specj.), s. 10.

¹³ Przepis art. 51 pkt 3 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1641).

¹⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 57 ze zm.

¹⁵ A. Mednis, *op. cit.*, s. 11–12.

¹⁶ S. Wikariak, *Rząd będzie analizował dane pod większą kontrolą*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 22 kwietnia 2022 r.

więcej, przepisy dotyczące tych czynności znajdują się nie w jednym, ale w kilku aktach normatywnych (aktach prawa unijnego, ustawach i rozporządzeniach do nich), które są wzajemnie powiązane ze sobą odesłaniami bezpośrednimi i pośrednimi. Przykładowo: w przestrzeni cyfrowej wydanie w postępowaniu administracyjnym dokumentu urzędowego (np. aktu administracyjnego), jego podpisanie i doręczenie pozostają – oprócz k.p.a. – objęte wymogami określonymi w siedmiu innych aktach normatywnych i tylko w procesie ich łącznego stosowania organ administracji publicznej poprawnie dokona wymienionych czynności. Z kolei sama identyfikacja elektroniczna i usługi związane z podpisywaniem (e-podpis i pieczęć elektroniczna) wymagają zastosowania pięciu aktów na poziomie ustawy i wtórnego prawa unijnego (eIDAS)¹⁷.

Przepisy informatyzujące tworzą odrębną grupę aktów normatywnych, które w dużej części posługują się własnym hermetycznym (technicznym) językiem i odwołują się zresztą dalej do standardów technicznych (np. norm ISO). Zdarza się, że „techniczność” tych przepisów ociera się o brak możliwości ich zrozumienia przez nie-specjalistów, a nawet interpretatorów nieznających intencji autorów rozwiązania. Przykłady takiego hermetycznego języka prawnego odnajdujemy także w projekcie UD 372, w tym m.in. dla ustalenia warunków uwierzytelnienia w systemie. „W przypadku gdy jest wymagane, aby uwierzytelnienie w systemie teleinformatycznym, do którego użytkownik próbuje uzyskać dostęp, zostało przeprowadzone przy użyciu środka identyfikacji elektronicznej zapewniającego wyższy poziom bezpieczeństwa niż wymagał tego system, w którym użytkownik został uprzednio uwierzytelniony, przepis [...] stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem, że: 1) użyty uprzednio środek identyfikacji elektronicznej zapewnia wymagany wyższy poziom bezpieczeństwa oraz 2) zastosowane zostaną dodatkowe, przewidziane dla tego środka identyfikacji elektronicznej, czynniki uwierzytelnienia, jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia uwierzytelnienia spełniającego wymagany wyższy poziom bezpieczeństwa”¹⁸.

5. Kto i jak tworzy przepisy e-administracji?

Zwróćmy uwagę, że projekt uzmysławia sposób tworzenia przepisów, ale pośrednio również wskazuje na twórców kierunku rozwoju przepisów prawa administracyjnego. Zauważalna jest bowiem kolejność, w której najpierw two-

¹⁷ Zob. G. Sibiga, *Stosowanie technik informatycznych w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, Warszawa 2019, s. 242.

¹⁸ Art. 38 pkt 1 projektu UD 372.

rzy się rozwiązanie informatyczne (przynajmniej na etapie koncepcyjnym), a nawet dochodzi do jego faktycznego wdrożenia, a dopiero kolejnym etapie następuje dla niego „stworzenie podstaw prawnych”, tak jak to tłumaczy się w uzasadnieniu przedmiotowego projektu ustawy UD 372. Inaczej ujmując, prawo administracyjne i oparte na nim działanie administracji publicznej ma zostać dopasowane do stworzonych wcześniej rozwiązań informatycznych. Roboczo określam obecną sytuację jako czas dominacji menadżerów przedsięwzięć informatycznych, którzy są umiejscowieni w „administracji informatycznej” (np. w Ministerstwie Cyfryzacji czy w podległym Centralnym Ośrodku Informatycznym). W praktyce mają oni wpływ nie tylko na samo rozwiązanie informatyczne, ale pośrednio także na kształt prawa, które później jest „dopasowywanego” do wypracowywanego już rozwiązania. Jednocześnie obniża się rola innych osób uczestniczących w procesach legislacyjnych, w tym szeroko rozumianej grupy administratywistów. Związane z tym jest to, że inicjatywy i same wdrożenia mają charakter scentralizowany, nie są zaś wynikiem doświadczeń i postulatów na innych poziomach (np. praktyków administracji samorządu terytorialnego czy środowiska akademickiego).

Faktyczną rolę przepisów e-administracji staje się wsparcie procesów zarządzania produktami informatycznymi, a nawet swoiste nieograniczanie (nieblokowanie) tego zarządzania. Stąd też wprowadzanie do systemu prawnego nieznanych wcześniej rozwiązań. Najbardziej spektakularnym przykładem wydaje się ustalenie daty obowiązywania przepisu dotyczącego określonego przedsięwzięcia informatycznego i wymagań z nim związanych nie w ustawie czy chociaż w powszechnie obowiązującym akcie wykonawczym do ustawy, ale w drodze komunikatu ministra. Bolączką wdrożeń informatycznych są bowiem opóźnienia, podczas gdy *vacatio legis* dla przepisów w tym przedmiocie zostaje wyznaczone w ustawie, co powoduje konieczność nowelizacji ustaw polegających na przesunięciu momentu rozpoczęcia obowiązywania przepisów przewidujących konkretne rozwiązanie informatyczne. Jednym z bardziej znanych przykładów opóźnień jest warstwa elektroniczna dowodów osobistych, którą początkowo przewidziano w ustawie z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych¹⁹ z datą obowiązywania 9 czerwca 2011 r., aby następnie w trzech kolejnych nowelizacjach tej ustawy zmieniać lub znosić tą datę. Ostatecznie przepisy ustawowe w tym zakresie weszły w życie 4 marca 2019 r. i również od tego dnia rozpoczęto wydawanie nowych dowodów osobistych z warstwą elektroniczną.

Uniwersalnym i nowatorskim rozwiązaniem tych kłopotów jest ustawowe upoważnianie ministrów (przede wszystkim ministra właściwego ds. cyfryza-

¹⁹ T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 671, ze zm.

cji), aby to oni w swoich publikowanych komunikatach ustalali moment rozpoczęcia stosowania powszechnych ustanowionych prawem obowiązków związanych z przedsięwzięciami informatycznymi, a tym samym określali terminy przejściowe dla tych wymagań. Najważniejsze takie upoważnienie (choć nie jedyne²⁰) zawiera ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych²¹, która przyznaje ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji kompetencję do określania w komunikacie ogłaszanym w Dzienniku Ustaw terminu „wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających: 1) podmiotom [...] powszechne doręczanie i odbieranie korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej, [...] powszechne doręczanie i odbieranie korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego; 2) dostęp do usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego w ruchu transgranicznym” (art. 155 ust. 10).

Mogę tutaj nawet pokusić się o ocenę, że takie rozwiązania infekują prawo z punktu widzenia jego podstawowych zasad, do których zaliczam wyłączność ustawy w zakresie *vacatio legis* swoich przepisów lub innego określenia daty rozpoczęcia ich stosowania.

Niestety, również w projekcie UD 372 można wskazać regulacje mające umożliwić takie nieograniczone (rygorami merytorycznymi i formalnymi) zarządzanie przedsięwzięciami informatycznymi. W ustawowych przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne zaproponowano bowiem następujący przepis kompetencyjny: „Minister właściwy do spraw informatyzacji może określić ogólne warunki udostępniania usług online²²”. Chodzi o warunki dla udostępnianych usług online przy wykorzystaniu systemów teleinformatycznych tego ministra oraz aplikacji mObywatel i systemu mObywatel, które pozostają wiążące dla usług i korzystających z nich.

W komentowanym przepisie nie określono prawnej formy działania organu oraz miejsca publikacji, jak również nie wynika z niego bezpośrednio

²⁰ Innym przykładem jest ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczania niektórych skutków kradzieży tożsamości (Dz. U. poz. 1394), w której przewidziano w art. 21–23 aż trzy rodzaje komunikatów ministrów określających „dzień wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających stosowanie przepisów”, przy czym w istocie chodzi o nakładające obowiązki przepisy dwóch znowelizowanych ustaw, tj. ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2022 r. poz. 1191, ze zm.) oraz ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1047, ze zm.).

²¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 285, ze zm.

²² Art. 23 pkt 17 projektu UD 372 wprowadzający art. 19ab ust. 8 w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2023 r. poz. 57 ze zm.).

charakter aktu (generalny czy indywidualny). Pod względem merytorycznym nie wskazano żadnych przesłanek dla ustalania warunków ani nawet kierunkowych wytycznych dla organu. Minister uzyskał zatem kompetencję do uznaniowego ustalania wiążących warunków, bez ograniczania go jakimikolwiek formalnymi i merytorycznymi rygorami w tym względzie.

6. Wnioski

Przedmiotowy projekt ustawy na pewno nie jest wyrazem kompleksowej wizji informatyzacji administracji publicznej, chociaż dotyczy on znaczących przedsięwzięć informatycznych. Propozycje bardziej służą rozwiązywaniu bieżących problemów właściwych podstaw prawnych dla już realizowanych takich przedsięwzięć administracji rządowej. Jednak na podstawie tego projektu można wskazać pewne stałe kierunki dotyczące tworzenia i kształtu prawa administracyjnego. Główny wniosek to prymat działań faktycznych e-administracji nad prawem, w tym znaczeniu, że najpierw administracja rządowa przygotowuje i wprowadza „produkt informatyczny”, a dopiero w kolejnym kroku następuje przyjmowanie przepisów prawa administracyjnego tworzących podstawę do działań. Z drugiej strony powstaje pytanie o postulat prawidłowego kształtowania podstaw prawnych tych działań, tak aby działalność kreacyjna e-administracji mieściła się w granicach prawa, a jednocześnie by nie tłumiono nadmiernie innowacyjności prac produktowych w sferze wewnętrznej administracji rządowej. Upraszczając, sprowadza się to do pytania: na jakim etapie i w oparciu o jaką normę kompetencyjną dopuszczone może zostać przygotowywanie administracyjnego przedsięwzięcia informatycznego, tym bardziej, gdy ingeruje ono w prawa i wolności obywatelskie, np. tak jak to czyni zintegrowana platforma analityczna (ZPA)?

Tymczasem obecnie to konkretne rozwiązania informatyczne i osoby nimi zarządzające mają ogromne znaczenie dla wyznaczania kierunków rozwoju e-administracji, ponieważ do nich „dopasowuje się” przepisy prawa administracyjnego: materialne i proceduralne, ale także ustrojowe. Tak przyjmowane przepisy prawa najczęściej w znaczącej części nie stanowią wyrazu przemyślanej całościowej wizji e-państwa, czego przykładem jest także projekt UD 372. W tym projekcie w dużej części bowiem mamy do czynienia z niepowiązanymi ze sobą organizacyjnie i infrastrukturalnie przedsięwzięciami, dla których deklaruje się tylko jeden wspólny mianownik, którym jest „e-administracja”. Jednakże na obecnym etapie cyfrowego przeobrażenia administracji publicznej ten mianownik pozostaje już niewystarczający dla grupowania prac legislacyjnych

w jednym projekcie i dlatego większość rozwiązań proponowanych w projekcie UD 372 powinna być przedmiotem odrębnie od siebie uchwalanych ustaw.

Zasadniczo projekt każdego znaczącego przedsięwzięcia informatycznego powinien być przedmiotem odrębnych, szerokich konsultacji, zarówno w fazie projektowej przedsięwzięcia, jak i później w pracach legislacyjnych. Pozostaje to szczególnie istotne przy rosnącej centralizacji systemów i przetwarzania w nich danych, w tym informacji prawnie chronionych. Przykład ZPA pokazuje skalę zagrożeń dla praw i wolności jednostki. Niestety, nawet zwiększając zakres etapu konsultacji, nie zauważam obecnie perspektyw odwrócenia innych niekorzystnych zjawisk spowodowanych informatyzacją, tj. tworzenia rozbudowanych i zbyt skomplikowanych przepisów czy przyznawania niedookreślonych i za daleko idących kompetencji organom administracji informatycznej.

Standard usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego – *Electronic Registered Delivery Service Standard*

1. Uwagi wstępne

Rejestrowane doręczenia elektroniczne stanowią ważny, wręcz rewolucyjny krok w procesie cyfryzacji usług świadczonych przez podmioty wykonujące zadania publiczne w Polsce i w innych krajach Unii Europejskiej. Są też nową jakością w postępowaniach przed organami państwa, niosąc ze sobą zarówno ogromne korzyści proceduralne (m.in. przez przyczynienie się do zapewnienia szybkości tych postępowań), jak i wyzwania (np. konieczność zapewnienia bezpieczeństwa i poufności przekazywanych danych oraz interoperacyjności systemów je „obsługujących”). Jednym z podstawowych założeń elektronizacji doręczeń było usprawnienie komunikacji pomiędzy podmiotami: elektronizacja umożliwia wysyłanie i odbieranie korespondencji dowolnego dnia, o każdej porze, zasadniczo z dowolnego miejsca, o ile podmiot posiada odpowiednie urządzenie (np. komputer, tablet, smartfon) wraz z oprogramowaniem. Doręczenie elektroniczne jest przy tym znacznie szybsze niż metody tradycyjne (tj. doręczenie papierowe za poświadczeniem odbioru, czy przez upoważnionych pracowników organu). Niemniej te nowoczesne rozwiązania powinny zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa i ochrony danych, w tym szyfrowanie i odpowiednio bezpieczne metody uwierzytelniania¹.

Rejestrowane doręczenie elektroniczne stanowi usługę zaufania w rozumieniu art. 44 i art. 3 pkt 36 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady

* Dr hab., prof. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, ORCID: [0000-0003-2169-5326](https://orcid.org/0000-0003-2169-5326).

¹ Zob. Ch. Heinze, G. Prado Ojea, *Der Beweis mit privaten elektronischen Dokumenten nach ZPO und eIDAS-VO. Für eine einheitlich weite Auslegung von „elektronisches Dokument“ in der ZPO, „Computer Recht“* 2018, nr 1, s. 47; J. Dumortier, *Chapter 7: Regulation (EU) No 910/2014 on Electronic Identification and Trust Services for Electronic Transactions in the Internal Market (eIDAS Regulation)*, [w:] A. Lodder, A. Murray (red.), *EU Regulation of E-Commerce*, ElgarOnline 2022, s. 47; M. Hölbl, B. Kežmah, M. Kompara, *eIDAS Interoperability and Cross-Border Compliance Issues*, „Mathematics” 2023, nr 11, s. 430 i n.

(UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylającej dyrektywę 1999/93/WE (dalej jako „rozporządzenie eIDAS”)². Na gruncie prawa polskiego problematyka doręczeń elektronicznych regulowana jest ponadto przez art. 26a i n. ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej³, ustawę z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych⁴, a także akty wykonawcze do tych aktów normatywnych. Ważnym aktem prawnym – którego aktualny charakter prawny można uznać za dyskusyjny – stanowi Standard publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego świadczonej przez operatora wyznaczonego i kwalifikowanych dostawców usług zaufania świadczących kwalifikowane usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego w zakresie współpracy z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz skrzynki doręczeń (w wersji z 12.01.2024 r.)⁵. Jak bowiem słusznie zauważa się w doktrynie, „stosowanie przepisów prawa często wiąże się obecnie z odwoływaniem do różnorodnych norm, wymagań, założeń, rozwiązań prawnych instytucji czy w końcu wzorców postępowania i standardów unijnych”⁶. Wśród tych norm postępowania szczególną rolę – która zostanie wykazana w niniejszej pracy – odgrywają normy techniczne zawarte w Standardzie. Standard ten – z punktu widzenia źródeł prawa administracyjnego – należy zaliczyć do tzw. niezorganizowanych źródeł tego prawa. Oparcie – pod względem organizacyjno-technicznym – usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego na tego rodzaju akcie prawnym stanowi przykład zjawiska poszerzenia niezorganizowanych źródeł prawa o normy wiedzy (w tym techniczne)⁷. Jak trafnie wskazuje się, „dopuszczenie istnienia «źródeł niezorganizowanych» w polskim pozytywi-

² Dz. Urz. UE L 257 z 28.08.2014 r., s. 73–114. Ten akt normatywny został w sposób istotny zmieniony przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1183 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 910/2014 w odniesieniu do ustanowienia europejskich ram tożsamości cyfrowej, Dz. Urz. UE L 1183 z 30.04.2024 r., s. 1–56.

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 422, dalej jako u.u.z.i.

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 285 ze zm., dalej jako u.d.e.

⁵ Zob. *Standard publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego świadczonej przez operatora wyznaczonego i kwalifikowanych dostawców usług*, STANDARD_USLUGI_RDE_V1.4.pdf, Ministerstwo Cyfryzacji, <https://mc.bip.gov.pl/ogloszenia/standard-publicznej-uslugi-rejestrowanego-doreczenia-elektronicznego-swiadczonej-przez-operatora-wyznaczonego-i-kwalifikowanych-dostawcow-uslug.html> [dostęp: 11.11.2024].

⁶ B. Fischer, *Prawne aspekty norm technicznych. Normalizacja jako wsparcie legislacji administracyjnej*, Warszawa 2017.

⁷ Zob. szerzej J. Supernat, *Przedmowa*, [w:] J. Supernat (red.), *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego. XII Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2022, s. 16 i n.

stycznym systemie prawnym jest możliwe dzięki tzw. funkcjonalnej koncepcji prawa, zgodnie z którą prawo nie powinno stanowić systemu całkowicie zamkniętego, stosowanego wyłącznie przy użyciu metod dedukcyjnych opartych na właściwie zinterpretowanych przepisach, lecz powinno być instrumentem realizacji przez ustawodawcę określonych wartości i celów”⁸. Rację ma zatem J. Superat, przyjmując, że „stanowisko takie w pełni współgra ze specyfiką prawa administracyjnego, a zwłaszcza z aksjologicznym i instrumentalnym charakterem prawa administracyjnego”⁹.

2. Rejestrowane doręczenie elektroniczne jako usługa zaufania

Należy zwrócić uwagę, że instytucja rejestrowanych doręczeń elektronicznych ma stosunkowo krótką historię. Wprawdzie już w konkluzjach z dnia 27 maja 2011 r. Rada Europejska zwróciła się do Komisji Europejskiej o wsparcie rozwoju jednolitego rynku cyfrowego poprzez tworzenie warunków im sprzyjających oraz o zapewnienie interoperacyjności usług administracji elektronicznej w całej Unii Europejskiej¹⁰, jednak rejestrowane doręczenie elektroniczne zostało w sposób ramowy uregulowane dopiero w rozporządzeniu eIDAS. Motyw 66 rozporządzenia eIDAS oraz motyw 52 rozporządzenia nr 2024/1183 (zmieniającego rozporządzenie eIDAS) wskazują *expressis verbis* na potrzebę ustanowienia ram prawnych służących ułatwieniu transgranicznego uznawania między istniejącymi krajowymi systemami prawnymi, w tym usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Ramy te mają stworzyć nowe możliwości rynkowe dla unijnych dostawców usług zaufania w celu wprowadzenia nowych ogólnoeuropejskich usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego. O tym, że ustanowienie rozwiązań normatywnych dla tego rodzaju usług jest także jednym z celów rozporządzenia eIDAS, mającym służyć zapewnieniu właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego i przyczynić się do osiągnięcia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa tej usługi zaufania, ustawodawca

⁸ D. Dąbek, *Współczesne pojęcie źródeł prawa administracyjnego na tle konstytucyjnego pojęcia źródeł prawa*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 79 i n.

⁹ J. Supernat, *op. cit.*, s. 17. Szerzej na temat wpływu cyfryzacji na źródła prawa zob. m.in. Th. Siegel, *Elektronisches Verwaltungshandeln – Zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf das Verwaltungsrecht*, „Juristische Ausbildung” 2020, nr 9, s. 931.

¹⁰ Zob. motyw 6 rozporządzenia eIDAS.

unijny przesądził w art. 1 pkt 3 rozporządzenia eIDAS. Przywołany już motyw 52 rozporządzenia nr 2024/1183 dodaje ponadto, że państwa członkowskie powinny zachęcać dostawców kwalifikowanych usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego do zapewnienia interoperacyjności ich usług z kwalifikowanymi usługami rejestrowanego doręczenia elektronicznego świadczonymi przez innych kwalifikowanych dostawców usług zaufania w celu łatwego przesyłania rejestrowanych elektronicznie danych między dwoma kwalifikowanymi dostawcami usług zaufania lub większą ich liczbą oraz promowania uczciwych praktyk na rynku wewnętrznym.

Najogólniej ujmując, usługa zaufania – w kontekście technologii informacyjnych i cyberbezpieczeństwa – odnosi się do usług elektronicznych, które zapewniają bezpieczeństwo transakcji cyfrowych i komunikacji w środowisku elektronicznym. Usługi te są kluczowe dla zapewnienia integralności, autentyczności, poufności i dostępności danych elektronicznych. Zgodnie z treścią art. 3 pkt 16 lit. a rozporządzenia eIDAS: „usługa zaufania” oznacza usługę elektroniczną zazwyczaj zasadniczo świadczoną za wynagrodzeniem (czyli odpłatną), której celem jest: a) wydawanie certyfikatów: podpisów elektronicznych, pieczęci elektronicznych, uwierzytelniania witryn internetowych lub certyfikatów do celów świadczenia innych usług zaufania; b) walidacja certyfikatów: podpisów elektronicznych, pieczęci elektronicznych, uwierzytelniania witryn internetowych lub certyfikatów do celów świadczenia innych usług zaufania; c) tworzenie podpisów elektronicznych lub pieczęci elektronicznych; d) walidacja podpisów elektronicznych lub pieczęci elektronicznych; e) konserwacja podpisów elektronicznych, pieczęci elektronicznych, certyfikatów podpisów elektronicznych lub certyfikatów pieczęci elektronicznych; f) zarządzanie urządzeniami do składania podpisu elektronicznego na odległość lub urządzeniami do składania pieczęci elektronicznej na odległość; g) wydawanie elektronicznych poświadczeń atrybutów; h) walidacja elektronicznych poświadczeń atrybutów; i) tworzenie elektronicznych znaczników czasu; j) walidacja elektronicznych znaczników czasu; k) świadczenie usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego; l) walidacja danych przekazywanych za pośrednictwem usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego i związanych z nimi dowodów; m) archiwizacja elektroniczną danych elektronicznych i dokumentów elektronicznych; n) rejestrowanie danych elektronicznych w rejestrze elektronicznym.

W świetle art. 3 pkt 36 rozporządzenia eIDAS rejestrowane doręczenie elektroniczne „oznacza usługę umożliwiającą przesłanie danych między stronami trzecimi drogą elektroniczną i zapewniającą dowody związane z posługiwaniem się przesyłanymi danymi, w tym dowód wysłania i otrzymania danych, oraz chroniącą przesyłane dane przed ryzykiem utraty, kradzieży, uszkodzenia

lub jakiegokolwiek nieupoważnionej zmiany”. Z kolei art. 3 pkt 37 rozporządzenia eIDAS podaje definicję kwalifikowanej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Oznacza ono usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego, która spełnia wymogi określone w art. 44 tego aktu unijnego, tj.: (1) usługa ta świadczona jest przez co najmniej jednego kwalifikowanego dostawcę usług zaufania; (2) z dużą dozą pewności zapewnia identyfikację nadawcy; (3) zapewnia identyfikację adresata przed dostarczeniem danych; (3) wysłanie i otrzymanie danych jest zabezpieczone zaawansowanym podpisem elektronicznym lub zaawansowaną pieczęcią elektroniczną kwalifikowanego dostawcy usług zaufania w taki sposób, by wykluczyć możliwość niewykrywalnej zmiany danych; (4) każda zmiana danych niezbędna do celów wysłania lub otrzymania danych jest wyraźnie wskazana nadawcy i adresatowi danych; (5) data i czas wysłania, otrzymania i wszelkiej zmiany danych są wskazane za pomocą kwalifikowanego elektronicznego znacznika czasu. Przepis art. 24a ust. 8 rozporządzenia eIDAS stanowi ponadto, że kwalifikowaną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego świadczoną w jednym państwie członkowskim uznaje się za kwalifikowaną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego we wszystkich pozostałych państwach członkowskich.

3. Standard usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego

Dla celów optymalnego świadczenia usług zaufania (uregulowanych rozporządzeniem eIDAS), w tym także rejestrowanego doręczenia elektronicznego, Europejski Instytut Norm Telekomunikacyjnych (ETSI) opracował standardy określające kryteria ich wykonywania¹¹. Przeprowadził on działania standaryzacyjne, kierując się mandatem otrzymanym od Komisji Europejskiej¹².

Standard usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego można zaliczyć do grupy oficjalnych dokumentów o różnym charakterze prawnym, stanowiących zbiór wytycznych, specyfikacji lub kryteriów zapewniających, że materiały, produkty, procesy i usługi są odpowiedniej jakości, bezpieczne, efektywne i wymienne. Sam bowiem termin „standard” można rozumieć jako zestaw parametrów określający w szczególności poziom jakości, bezpieczeństwa, wygody lub zgodności z innymi wytworami techniki¹³. Standardy są opraco-

¹¹ Zob. *Standards*, <https://www.etsi.org/> [dostęp: 11.11.2024].

¹² *Standard publicznej usługi...*, STANDARD_USLUGI_RDE_V1.4.pdf, s. 19.

¹³ B. Fischer, *op. cit.*

wywane przez różne podmioty: organy państwa, organizacje standaryzacyjne (takie jak np. Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna – ISO, Europejski Komitet Normalizacyjny – CEN¹⁴, Polski Komitet Normalizacyjny – PKN¹⁵) lub przez organizacje branżowe. Pod względem przedmiotowym nie stanowią grupy jednolitej i dotyczą szerokiego zakresu tematów, w tym – w przypadku analizowanego Standardu – technologii informacyjnych. Ich celem jest zapewnienie m.in. spójności, bezpieczeństwa, niezawodności, efektywności, interoperacyjności produktów i usług, a także ochrony uczestników obrotu poprzez wprowadzenie minimalnych wymogów w zakresie bezpieczeństwa i jakości¹⁶, a zatem ustalenie – do powszechnego i wielokrotnego stosowania – zasad i/lub wytycznych odnoszących się do różnych rodzajów działalności i zmierzających „do uzyskania optymalnego stopnia uporządkowania w określonym zakresie”¹⁷. Treści zawarte w standardach oparte są na osiągnięciach nauki, techniki oraz praktyki. Są zwykle przyjmowane i zatwierdzone przez odpowiednią jednostkę organizacyjną na zasadzie *consensusu*¹⁸. Standardy mogą być dobrowolne lub obligatoryjne (tj. wymagane przez przepisy prawne). Znajdują zastosowanie w szczególności w obszarach, w których m.in. mamy do czynienia z koniecznością wykorzystania wysoko specjalistycznej wiedzy.

W Polsce, na gruncie aktualnego stanu prawnego, z punktu widzenia źródeł prawa administracyjnego standardy zasadniczo nie mają formy żadnego z konstytucyjnych źródeł prawa i zwykle zalicza się je do aktów wydawanych w sposób niezorganizowany¹⁹, tj. tzw. niezorganizowanych źródeł prawa. Podstawę prawną wydania Standardu usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, organ właściwy do jego wydania, jego charakter prawny oraz treść określają przepisy Rozdziału 4a ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej.

¹⁴ *European Committee for Standardization* (CEN): <https://www.cen.eu>, formułuje informacje o standardach europejskich, które są kluczowe dla funkcjonowania jednolitego rynku europejskiego [dostęp: 11.11.2024].

¹⁵ Strona PKN (<https://www.pkn.pl>) dostarcza informacji o polskich normach i standardach, ich tworzeniu, oraz znaczeniu w krajowym i międzynarodowym obrocie. Polski Komitet Normalizacyjny jest członkiem międzynarodowych organizacji normalizacyjnych, w tym ISO oraz europejskich organizacji normalizacyjnych CEN, CENELEC. Jest również sygnatariuszem porozumienia *Memorandum of Understanding* z ETSI (na mocy którego pełni funkcję Krajowej Organizacji Normalizacyjnej, ETSI). Zob. m.in. B. Fischer, *op. cit.*

¹⁶ Na temat początków organizacji standaryzacyjnych zob. m.in. B. Fischer, *op. cit.*

¹⁷ Por. wyrok SA w Warszawie z dnia 26 maja 2014 r. VI ACa 1386/13, OSA w Warszawie, [https://orzeczenia.waw.sa.gov.pl/details/\\$N/15450000003003_VI_ACa_001386_2013_Uz_2014-05-26_002](https://orzeczenia.waw.sa.gov.pl/details/$N/15450000003003_VI_ACa_001386_2013_Uz_2014-05-26_002) [dostęp: 11.11.2024].

¹⁸ Por. *ibidem*.

¹⁹ Na temat niezorganizowanych źródeł prawa zob. m.in. B. Fischer, *op. cit.*; J. Supernat, *op. cit.*, s. 15 i n.

Organem właściwym dla określenia i udostępnienia standardu (w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Ministerstwa Cyfryzacji) jest minister właściwy do spraw informatyzacji (art. 26a. u.u.z.i.). Dokument taki, pod nazwą: standard dla publicznej usługi doręczenia elektronicznego świadczonej przez operatora wyznaczonego i kwalifikowanych dostawców usług zaufania świadczących kwalifikowane usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego (dalej cyt. jako „QURDE”) w zakresie współpracy z PURDE oraz skrzynki doręczeń, został wydany po raz pierwszy 7.01.2021 r. (wersja: 1.0)²⁰. Aktualny Standard – wersja 1.4 – opublikowany został 12.01.2024 r.²¹

Standard świadczenia usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego jest aktem obligatoryjnym; jego opracowanie i opublikowanie nie jest zatem pozostawione uznaniu właściwego ministra, lecz obowiązek jego opracowania wynika wprost z ustawy. Istotą omawianego Standardu jest ustanowienie warunków technicznych realizacji usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego przez publicznego dostawcę usług zaufania (Pocztę Polską S.A.) oraz kwalifikowanych dostawców usług zaufania. Ma on zapewnić przede wszystkim interoperacyjność i bezpieczeństwo funkcjonowania tych usług zgodnie z ustawą o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej²².

Zgodnie z treścią art. 26a u.u.z.i. Standard publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego powinien obejmować: (1) wymagania techniczne przekazywania dokumentów elektronicznych w ramach publicznej usługi doręczenia elektronicznego; (2) sposób identyfikacji nadawcy i adresata danych w ramach publicznej usługi doręczenia elektronicznego; (3) strukturę dowodów wysłania i dowodów otrzymania w ramach publicznej usługi doręczenia elektronicznego; (4) formę i sposób: a) wystawiania dowodu wysłania, b) wystawiania dowodu otrzymania, c) utrwalania dowodów wysłania i dowodów otrzymania – w ramach publicznej usługi doręczenia elektronicznego; (5) zakres i strukturę danych dotyczących komunikacji pomiędzy adresami do doręczeń elektronicznych; (6) wymagania funkcjonowania skrzynki doręczeń, o której mowa w art. 2 pkt 9 u.d.e. Podkreślić przy tym należy, że wyliczenie zawarte w art. 21a u.u.z.i. ma charakter katalogu otwartego²³. Oznacza to, że w Standardzie mogą znaleźć się także inne elementy istotne z punktu widzenia świadczenia usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego²⁴.

²⁰ Zob. *Standard publicznej usługi...*, standard_uslugi_rde_v1-0-docx

²¹ *Standard publicznej usługi...*, STANDARD_USLUGI_RDE_V1.4.pdf.

²² *Ibidem*.

²³ K. Wach, [w:] A. Skóra, B. Kwiatek, *Usługi zaufania oraz identyfikacja elektroniczna. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 306.

²⁴ *Ibidem*, s. 306.

Jak już wspomniano, Standard powinien uwzględniać konieczność zapewnienia interoperacyjności i bezpieczeństwa wymiany danych, w tym możliwość ich wymiany transgranicznej, biorąc pod uwagę normy i wytyczne dotyczące procedur wysyłania i otrzymywania danych opracowane przez Europejski Instytut Norm Telekomunikacyjnych lub normy wskazane przez Komisję Europejską w drodze aktów wykonawczych, o których mowa w art. 44 ust. 2 rozporządzenia eIDAS (art. 26a *in fine* u.u.z.i.). Operator wyznaczony (jest nim Poczta Polska S.A.) – na potrzeby świadczenia publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz kwalifikowani dostawcy usług zaufania świadczący kwalifikowane usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego spełniające wymagania zawarte w Standardzie – zobowiązani są do realizacji wymagań aktualnie opublikowanej wersji dokumentu najpóźniej 6 miesięcy od daty jego udostępnienia przez ministra właściwego do spraw informatyzacji na jego stronie podmiotowej w BIP²⁵. Standard bowiem, jak wszystkie rozwiązania związane z rozwojem technologicznym, podlega zmianom. Zmiany i modyfikacje powinny być przedmiotem konsultacji publicznych, zwłaszcza z udziałem dostawców usług zaufania, na działalność których mają przecież wpływ. Wprowadzane zmiany powinny ponadto uwzględniać czas potrzebny na ich implementację w środowisku dostawcy usługi zaufania. Jeżeli są one znaczące – także czas na przeprowadzenie wymaganych audytów i kontroli²⁶. Publikacja nowej wersji standardu umożliwi dostawcom usług zaufania świadczenie usług zgodnie zarówno z nową, jak i zmienioną wersją standardu w okresie przejściowym. Równocześnie dostawca usług zaufania w deklaracji praktyk jednoznacznie określa wersję standardu, na podstawie której świadczy usługi zaufania²⁷.

4. Charakter prawny standardu

Jak już wspomniano, Standard wydawany przez ministra właściwego do spraw informatyzacji na podstawie art. 26a. u.u.z.i. jest aktem prawnym nienależącym do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Przesądził o tym *expressis verbis* ustawodawca. Zaliczyć go można do tzw. niezorganizowanych źródeł prawa administracyjnego. Warto jednak zwrócić uwagę, że istnieje pogląd, iż z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej Standard powinien mieć formę rozporządzenia, przede wszystkim z uwagi na techniczny charakter spraw,

²⁵ *Standard publicznej usługi...*, STANDARD_USŁUGI_RDE_V1.4.pdf, s. 9.

²⁶ *Ibidem*, s. 21.

²⁷ *Ibidem*, s. 21.

których przepis art. 26a u.u.z.i. dotyczy²⁸. Jego uzasadnienie – moim zdaniem słusznie – odnosi się także do argumentu, że „normy prawne rekonstruowane z uwzględnieniem tych standardów” są „adresowane do podmiotów niepodlegających organizacyjnie ministrowi właściwemu ds. informatyzacji”²⁹. Tym samym przepis upoważniający tego ministra do określenia wskazanych standardów w Biuletynie Informacji Publicznej jest „niezgodny z przepisami Konstytucji o źródłach prawa, a w szczególności z art. 87 ustawy zasadniczej”³⁰. Adresatami Standardu są bowiem dostawcy usług zaufania, m.in. Poczta Polska S.A. Podmioty te mogą świadczyć usługi doręczenia tylko zgodnie ze Standardem (jak już wskazano, jest on obligatoryjny), m.in. wystawiają zgodnie z nim dowody wysłania i otrzymania korespondencji, a ocena, czy skrzynkę doręczeń można uznać za skrzynkę doręczeń w rozumieniu ustawy o doręczeniach elektronicznych, uzależniona jest od tego, czy spełnia ona wymagania określone w Standardzie³¹.

Nie ulega wątpliwości, że zarówno aktualna forma prawna Standardu, jak i pożądana *de lege ferenda* forma rozporządzenia zapewniają jednolitość i spójność wytycznych i norm w nim zawartych w całym kraju, co jest istotne dla efektywnego funkcjonowania systemów teleinformatycznych „obsługujących” usługę doręczenia. Jednakże rozporządzenie jako akt prawa powszechnie obowiązującego (i konstytucyjne źródło prawa) daje zdecydowanie większą pewność prawną zarówno dostawcom usług zaufania, jak i wszelkim podmiotom korzystającym z ich usług. Ma to duże znaczenie z punktu widzenia zapewnienia zaufania jednostek do świadczonych usług oraz dla prawidłowego funkcjonowania samych dostawców usług zaufania. Trzeba jednak zauważyć, że formułowanie standardów w aktualnej formie pozwala na ich regularną i zdecydowanie szybszą aktualizację w odpowiedzi na zmieniające się technologie i potrzeby użytkowników, zapewniając jednocześnie elastyczność w ich wdrażaniu. Dzięki temu możliwe jest powszechne stosowanie Standardu, co jest kluczowe dla efektywności i niezawodności systemu doręczeń elektronicznych. Pozwala to na szybkie dostosowanie standardów do aktualnych realiów bez konieczności długotrwałych procedur legislacyjnych, jakie wiążą się nierzadko z wydawaniem aktów normatywnych obowiązujących powszechnie.

Przepis art. 26b u.u.z.i. *expressis verbis* nakłada na kwalifikowanego dostawcę usług zaufania obowiązek świadczenia kwalifikowanej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego zgodnie ze Standardem, o którym mowa w art. 26a

²⁸ R. Dubowski, *W sprawie zgodności z Konstytucją niektórych przepisów rządowego projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2020, nr 3(67), s. 205.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

u.u.z.i. W Standardzie z kolei wskazano, że kwalifikowani dostawcy usług zaufania świadczący kwalifikowaną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego zobowiązani są do realizacji usługi zgodnie ze Standardem w zakresie doręczeń realizowanych na styku z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego³². W tym kontekście należy podzielić pogląd K. Wacha, że w przypadku świadczenia przez kwalifikowanego dostawcę usługi niezgodnie z zasadami określonymi w Standardzie, minister właściwy do spraw informatyzacji może skorzystać z przysługujących mu kompetencji nadzorczych³³. Może on wezwać, zgodnie z art. 30 u.u.z.i., kwalifikowanego dostawcę usług zaufania, aby podmiot ten w wyznaczonym terminie usunął stwierdzone nieprawidłowości i prowadził działalność zgodnie z przepisami o usługach zaufania. W przypadku niepodjęcia odpowiednich działań, minister może wydać decyzję o odebraniu mu statusu kwalifikowanego lub wykonywanej przez niego usłudze. Ponadto realizowanie tej usługi niezgodnie z ww. dokumentem może oznaczać, że wykonane doręczenie nie spełnia warunków usługi kwalifikowanej, a tym samym przekazanie korespondencji w taki sposób nie wywołuje skutków prawnych³⁴.

5. Podsumowanie

Przedstawione rozważania pozwalają na stwierdzenie, że doręczenia elektroniczne stanowią istotny element współczesnego systemu prawnego, oferujący liczne korzyści zarówno dla indywidualnych użytkowników, jak i organów państwa. Ich rozwój wpisuje się w trend cyfryzacji i automatyzacji postępowań przed organami administracji publicznej, przynosząc jednocześnie nowe możliwości, ale i stawiając przed ustawodawcą istotne wyzwania. Aby jednak zapewnić jednolitość świadczenia usługi i spełnić wymagania w zakresie interoperacyjności, ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie Standardu świadczenia takiej usługi. Standaryzacja doręczeń elektronicznych pomaga chronić interesy zarówno dostawców usług zaufania, jak i każdego podmiotu korzystającego z usługi doręczenia elektronicznego, zapewniając, że wszystkie te podmioty będą stosować się do tych samych, wysokich standardów bezpieczeństwa, dostępności i poufności. Wprowadzenie Standardów zwiększa tym samym bezpieczeństwo prawne oraz techniczne doręczeń elektronicznych, co buduje zaufanie użytkowników do systemu prawnego.

³² K. Wach, *Komentarz do art. 26b*, [w:] A. Skóra, B. Kwiatek, *op. cit.*, s. 309.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Por. *ibidem*.

Spotkanie administracji z technologią – zrzut ekranu jako dowód w postępowaniu administracyjnym

1. Wprowadzenie

Szanowny Jubilat dał się zapamiętać jako koneser sztuki fotografii, stąd w opracowaniu zostaną przedstawione najnowsze – z punktu widzenia rozwoju technologii informatycznych – narzędzia do utrwalania obrazu z perspektywy praktyki jurysdykcji administracyjnej.

W ogólnym postępowaniu administracyjnym ustawodawca, opowiadając się za zasadą otwartego katalogu środków dowodowych, przesądził, że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Wśród dowodów nazwanych nie sposób jednak *expressis verbis* odnaleźć tego, co zwykliśmy określać mianem „owoców” postępu technologicznego, a zatem: cyfrowych fotografii, zrzutów ekranu czy nagrań video. Wartość tych środków dowodowych doceniła jednak praktyka, a i sam kodeks okazał się na tyle elastyczny, że aktualne staje się pytanie, czy przypadkiem wskazane źródła dowodowe – na wzór procedury cywilnej – nie stanowią podtypów dokumentów utrwalonych w postaci elektronicznej (tzw. dokument multimedialny). Praktyka procesowa organów administracji publicznej ukazuje przy tym, że kanon środków dowodowych w jurysdykcji administracyjnej na stałe uległ faktycznemu rozszerzeniu. Zagadnienie to jawi się jako o tyle bardziej interesujące, że na próżno w zakresie tym odwoływać się do adekwatnych kodeksowych ram prawnych, bowiem w odniesieniu do jurysdykcji administracyjnej ustawodawca, zachowując wstrzemięźliwość prawodawczą, nie zdecydował się na nowelizację zasad postępowania dowodowego¹. Efektem postępu technologicznego

* Dr, Uniwersytet Jagielloński, ORCID: 0000-0002-7921-8779.

¹ Zob. także J. Chmielewski, *Ciekawe środki dowodowe w postępowaniu administracyjnym – uwagi na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Palestra” 2016, nr 7–8, wydanie elektroniczne, s. 1, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/7-8-2016/arttykul/ciekawe-srodki-dowodowe-w-postepowaniu-administracyjnym-uwagi-na-tle-orzecznictwa-sadow-administracyjnych> [dostęp: 1.06.2024].

wespół z biernością legislatury jest wypracowanie na przestrzeni ostatnich lat przez sądownictwo administracyjne², doktrynę i praktykę działania organów administracji publicznej kazuistycznych zasad dowodzenia, w tym w szczególności w zakresie oceny wartości dowodowej tzw. „nowych dowodów multimedialnych”.

W niniejszym opracowaniu, z uwagi na jego ramy objętościowe, przedmiotem analizy uczyniono wyłącznie jeden z dowodów multimedialnych, tj. tzw. zrzut ekranu (*screenshot*), a zatem zapis aktualnego obrazu wyświetlanego na monitorze komputera, tabletu, smartfonu czy innego urządzenia elektronicznego³. Tak określony zakres przedmiotowy stanowić będzie przyczynek dla wykazania trafności tezy o zasadniczo pośredniej wartości dowodowej przedmiotowego źródła dowodowego. Uzupełniając przedstawiono szereg wskazówek w zakresie zasad oceny jego mocy dowodowej, jak również samego trybu podejmowania czynności dowodowej. W opracowaniu wykorzystano przede wszystkim metodę językowo-logiczną oraz elementy komparatystyki wewnętrznej.

2. Zrzut ekranu – informacje ogólne

Zrzut ekranu stanowi zapis aktualnego obrazu wyświetlanego na monitorze komputera, tabletu, smartfonu czy też innego urządzenia, które zawiera wyświetlacz. Zrzut ekranu to rodzaj „zdjęcia” czy „fotografii”, która obejmuje treści aktualnie wyświetlane na monitorze danego urządzenia. Pierwotną formą tzw. *screenshot*a jako źródła dowodowego jest plik graficzny i związane z nim metadane np. precyzujące moment jego utworzenia. Zrzut ekranu przyjmuje zatem postać dokumentu elektronicznego w rozumieniu rozporządzenia eIDAS. W świetle art. 3 pkt 35 „dokument elektroniczny” oznacza bowiem każdą treść przechowywaną w postaci elektronicznej, w szczególności tekst lub nagranie dźwiękowe, wizualne lub audiowizualne⁴. Sam plik – z racji cyfrowego charakteru, powinien zatem zostać zapisany na elektronicznym nośniku danych. W praktyce pierwotny charakter źródła dowodowego bywa jednak pomijany

² Zgodnie bowiem z art. 46 rozporządzenia eIDAS nie jest kwestionowany skutek prawny dokumentu elektronicznego ani jego dopuszczalność jako dowodu w postępowaniu sądowym wyłącznie z tego powodu, że dokument ten ma postać elektroniczną.

³ Zob. też definicję zamieszczoną w Wikipedii, https://pl.wikipedia.org/wiki/Zrzut_ekranu [dostęp: 8.06.2024].

⁴ Zob. również D. Szostek, *Wpływ rozporządzenia eIDAS i nowej definicji dokumentu na praktyczne aspekty elektronicznego poświadczenia kopii dokumentu w znaczeniu znowelizowanego art. 97 prawa o notariacie*, „Rejent” 2016, nr 11, s. 29–43. Autor trafnie wskazuje, że w nowym, szerszym ujęciu dokument może mieć nie tylko postać tekstu, ale także postać dźwiękową, wizualną lub audiowizualną, a co za tym idzie – także postać multimedialną.

lub niedostrzegany, stąd dokument cyfrowy podlega mniej lub bardziej uświadomionej konwersji, a to poprzez sporządzenie jego wydruku⁵, co może wpływać na ocenę jego wartości dowodowej.

Zasadniczo *screenshot* wykonuje się za pomocą tego urządzenia, na wyświetlaczu którego znajduje się obraz podlegający utrwaleniu (tożsamość urządzenia). W praktyce formą zbliżoną do zrzutu ekranu, choć o pochodnym charakterze – bowiem z naruszeniem zasady tożsamości urządzenia – może być zdjęcie wykonane innym urządzeniem. Nie jest to jednak wówczas tzw. zrzut ekranu, a po prostu zwykłe zdjęcie, które przedstawia obraz monitora czy wyświetlacza. Warto podkreślić, że wiele ocen i uwag można odpowiednio odnieść także i do tej postaci utrwalenia obrazu, jednakże z uwzględnieniem oczywistych odmienności, a wynikających z braku tożsamości urządzenia, którego obraz jest utrwalany. Forma substytucyjna jest najczęściej stosowana wtedy, gdy urządzenie emitujące określony obraz na wyświetlaczu nie ma funkcji wykonania zrzutu ekranu lub my nie mamy możliwości jego obsługi, np. elektroniczny rozkład jazdy pociągów, ekran telewizora, wynik pomiaru temperatury czy poziomu wilgotności powietrza itp.

Zrzuty ekranu mają bardzo różnorodny charakter, co stanowi pokłosie zróżnicowanego charakteru tego, co może być wyświetlane na ekranach urządzeń elektronicznych⁶. Zrzut ekranu obejmować może zatem:

- a) wizualizację strony internetowej⁷ – w postaci pierwotnej strona internetowa stanowi bowiem plik (dokument) hipermedialny w formacie HTML umieszczony w sieci, stąd jej wizualizacja wymaga użycia przeglądarki internetowej generującej obraz po odczytaniu zawartych w plikach kodów HTML⁸. Utrwalenie strony internetowej za pośrednictwem *screenshot*a jest zatem odtworzeniem zawartości monitora będącego reprodukcją treści, którą wyświetla przeglądarka przetwarzająca dane informatyczne⁹;

⁵ W odniesieniu do wydruków stron internetowych wypada dodać za S. Pawelcem i B. Trętowskim, że wydruk może nie obejmować całej treści zawartej na stronie, jeżeli jej autor zablokował jej fragmenty przed wydrukiem, stąd jego wartość dowodowa może być znacznie zmniejszona (S. Pawelec, B. Trętowski, *Strona jako źródło dowodowe*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2021, nr 7, s. 40–42).

⁶ Zob. E.M. Cramer, B.M. Jenkins, Y. Sang, *What's behind that screenshot? Digital windows and capturing data on screen*, „The International Journal of Research into New Media Technologies” 2023, vol. 29(2), s. 467–480.

⁷ Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lipca 2022 r., II SA/Wa 3993/21, Lex nr 3400407; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 31 stycznia 2023 r., I SA/Bd 630/22, Lex nr 3489780; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 czerwca 2023 r., II SA/Bd 385/23, Lex nr 3704584.

⁸ S. Pawelec, B. Trętowski, *op. cit.*, s. 40.

⁹ T. Zembrzusi, *Komentarz do art. 308. Dowody z dokumentów zawierających zapis obrazu lub dźwięku*, [w:] T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Artykuły 1–366*, Lex/el. 2021, Nb 5.

- b) wizualizację danych zgromadzonych na smartfonie (np. lista połączeń, treść SMS-ów, MMS-ów¹⁰ itp.);
- c) klatkę filmu¹¹;
- d) wizualizację treści zamieszczonych w aplikacjach lub programach, np.:
 - mających funkcjonalność w zakresie porozumiewania się na odległość w czasie rzeczywistym (Facebook¹², WhatsApp, MS Teams);
 - przeznaczonych do wymiany korespondencji e-mail¹³;
 - przeznaczonych do prowadzenia baz danych¹⁴;
 - przeznaczonych do świadczenia e-usług w administracji publicznej (np. PUE ZUS)¹⁵;
 - związanych ze świadczenia usług transportowych¹⁶;
 - przeznaczanych do obsługi studentów (np. USOS)¹⁷;
 - umożliwiających wyświetlanie na trójwymiarowym modelu kuli ziemskiej zdjęć satelitarnych, lotniczych, panoram itp. (np. Google Earth¹⁸).

3. Charakterystyka dowodu ze zrzutu ekranu

3.1. Zrzut ekranu a wykazywany fakt dowodowy

Przedstawienie podstawowych informacji o analizowanym źródle dowodowym, tj. dokumencie cyfrowym utrwalającym obraz wyświetlany w da-

¹⁰ Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2022 r., IV SA/Wa 567/21, Lex nr 3707997.

¹¹ Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 września 2023 r., VI SA/Wa 8182/22, Lex nr 3697505.

¹² Zob. np. wyrok WSA w Kielcach z dnia 25 stycznia 2022 r., II SA/Ke 726/21, Lex nr 3308151; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 listopada 2022 r., II SA/Gd 334/22, Lex nr 3433980.

¹³ Zob. np. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 kwietnia 2022 r., II SA/Gd 67/22, Lex nr 3333384; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 stycznia 2023 r., I SA/Go 416/22, Lex nr 3489832.

¹⁴ Zob. np. wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 21 maja 2019 r., XVII AmK 4/18, Lex nr 3222767.

¹⁵ Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2020 r., V SA/Wa 376/20, Lex nr 3195983.

¹⁶ Zob. np. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 września 2022 r., II SA/Bk 413/22, Lex nr 3411986; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 20 czerwca 2023 r., II SA/Bk 335/23, Lex nr 3583426; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 29 sierpnia 2023 r., II SA/Bk 475/23, Lex nr 3604859.

¹⁷ Zob. np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 maja 2023 r., III SA/Gl 887/22, Lex nr 3575712.

¹⁸ Zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 maja 2021 r., III SA/Po 769/20, Lex nr 3184698; wyrok WSA w Gliwicach z 14 września 2021 r., III SA/Gl 740/20, Lex nr 3241101.

nym czasie¹⁹ na ekranie urządzenia elektronicznego, umożliwia podjęcie próby jego charakterystyki. Tu z kolei jako najistotniejsze jawi się ustalenie tego, co stanowić będzie fakt dowodowy, tj. okoliczność wykazywaną za pomocą danego źródła dowodowego. Zasadniczo będzie to li tylko fakt pojawienia się określonej treści na ekranie w chwili dokonywania screenshota. Wąski zakres faktów dowodowych nasuwać może trafne skojarzenia z dowodem z tradycyjnej fotografii i równie wąskim zakresem wykazywanych za jej pośrednictwem faktów dowodowych. Tytułem przykładu, o fakcie żywotności świerka nie mogą stanowić zdjęcia jakiegokolwiek świerka, a tego konkretnego prawnie relewantnego świerka związanego z wykonaniem określonej decyzji administracyjnej. Zwrócił na to uwagę WSA w Kielcach w wyroku z dnia 4 października 2023 r., wyjaśniając, że przedłożone przez stronę zdjęcie nie niesie za sobą wartości dowodowej, ponieważ nie wiadomo, jakie drzewo zostało sfotografowane, kiedy wykonano zdjęcia, a obraz na nich utrwalony dotyczy jedynie fragmentu pnia²⁰. Podobną ocenę w zakresie zachodzących związków logicznych między źródłem dowodowym w postaci screenshota a faktem dowodowym, a zatem jego relewantności przedstawił m.in.:

- a) WSA w Gliwicach z w wyroku z dnia 1 grudnia 2022 r.²¹, który orzekł, że za poświadczenie doręczenia decyzji nie można uznać wydruków prowadzonej korespondencji wewnętrznej, w tym m.in. wydruków zrzutów ekranu „Portal pracowników”;
- b) WSA w Warszawie w wyroku z dnia 18 sierpnia 2015 r., który orzekł, że samo oświadczenie banku, jak i nadesłanie wzoru pisma kierowanego w danym czasie do klientów nie jest wystarczające pod względem dowodowym, bowiem nie skutkuje wykazaniem, że pismo o określonej treści zostało rzeczywiście przekazane tej konkretnej osobie²².

¹⁹ Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 sierpnia 2019 r. (VI SA/Wa 493/19, Lex nr 2975691): „znajdujące się w aktach sprawy zrzuty z ekranu, obrazujące widok zgłoszenia skarżącej, jednoznacznie identyfikują datę jego dokonania przez skarżącą, tj. 23 kwietnia 2016 r. (godzina 00:33)”.

²⁰ II SA/Ke 323/2, Lex nr 3618817. Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 lutego 2020 r. (II SA/Kr 41/20, Lex nr 2979631), w którym wskazano w uzasadnieniu, że: „Na sporządzonych w trakcie kontroli zdjęciach widać tylko przedmiotowe okno i nie jest możliwe stwierdzenie, czy poza nim są w ścianie szczytowej inne otwory i gdzie dokładnie jest ono usytuowane względem granicy z działką sąsiednią”.

²¹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 grudnia 2022 r., III SA/Gl 630/22, Lex nr 3449892.

²² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 sierpnia 2015 r., II SA/Wa 11/15, Lex nr 1801810. Zob. również wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 grudnia 2021 r., I SA/Kr 1546/21, Lex nr 3331436.

3.2. Zrzut ekranu a ryzyko fałszu

Analizując problematykę faktów dowodowych w kontekście screenshótów, należy zwrócić również uwagę na dodatkową okoliczność, mianowicie na pewne ryzyka związane z:

- a) integralnością, np. przedłożenie fragmentu w miejsce całości, co może skutkować manipulacją przekazu;
- b) autentycznością, np. ryzyko modyfikacji zrzutu ekranu;
- c) prawdziwością przekazu – podobnie jak w odniesieniu do tekstowego dokumentu prywatnego aktualna staje się ocena prawdziwości przedstawionych treści. Treść zawarta na obrazie monitora niekoniecznie pozostaje bowiem zgodna ze stanem rzeczywistym²³. Szerzej kwestia ta zostanie omówiona części opracowania poświęconej „pośredniości” dowodu ze zrzutu ekranu.

Warto przy tym zaznaczyć, że nie zawsze dostrzegalne na pierwszy „rzut oka” odmienności wizualne lub treściowe zrzutu ekranu z treścią, jaką próbuje wygenerować inna osoba, świadczyć będą o negatywnie zabarwionych intencjach osoby, która przedłożyła zrzut ekranu (fałsz pozorny).

Po pierwsze, treść pierwotna (np. strony internetowej) może zostać usunięta lub zmodyfikowana. Z tej przyczyny w określonych sytuacjach ważkich dowodowo, tj. w szczególności w takich, w których istnieje realne ryzyko modyfikacji lub usunięcia np. witryny internetowej:

- a) strona, chcąc zadbać o zabezpieczenie źródła dowodowego, winna niezwłocznie dokonać zrzutu ekranu w obecności notariusza²⁴. Jeżeli jednak nie ma takich możliwości, to pomocne może okazać się zachowanie metadanych związanych ze zrzutem ekranu (data, godzina) oraz dokonanie zrzutu ekranu przy udziale świadków, którzy w razie konieczności potwierdzą, że widzieli np. oryginał dokumentu, nagrania lub konwersacji na komunikatorze elektronicznym;
- b) organ winien dokonać niezwłocznie *sui generis* dowodu z oględzin witryny internetowej, sporządzić z podjętej czynności protokół, a załącznikami do protokołu uczynić opisane zrzuty ekranu. Charakter substancjalnie zbliżo-

²³ *Ibidem*. Zob. również w tym kontekście wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 maja 2023 r., III SA/GI 887/22, Lex nr 3575712. W przedmiotowej sprawie skarżąca przedłożyła wydruk zrzutu ekranu z portalu Eduportal.pl – na wyszczególnienie faktu pojawienia się oceny bdb (5) z przedmiotu anatomia. Z uzasadnienia wyroku, jak również stanowiska organu wynika, że w portalu Eduportal przy przedmiocie anatomia – wykłady (semestr I) brak było pozytywnej oceny, a zatem brak było podstaw do uznania, by skarżąca posiadała zaliczenie z ww. przedmiotu.

²⁴ Tak też S. Pawelec, B. Trętowski, *op. cit.*, s. 44.

ny do dowodu z oględzin miała czynność polegająca na „dowodzie z otwarcia strony” w siedzibie organu. W wyroku NSA z dnia 11 marca 2021 r.²⁵ sąd orzekający w sprawie przesądził jej dopuszczalność, wskazując, iż był to *sui generis* rodzaj eksperymentu procesowego. Z kolei na gruncie procedury cywilnej wyrażony został trafny pogląd, że „Z punktu widzenia zasady bezpośredniości, najtrafniejszym rozwiązaniem wydaje się umożliwienie sądowi zapoznania się z treścią strony internetowej wprost, tzn. w taki sposób, jak funkcjonuje ona w sieci i jak widzi ją użytkownik. Byłby to wówczas dowód zbliżony do oględzin. Wydaje się jednak, że art. 292 i n. k.p.c. powinny być stosowane w związku z art. 308 § 2 k.p.c. – odpowiednio, z uwzględnieniem charakteru strony internetowej, oględzinom poddane będą bowiem informacje przetworzone, a nie pliki tworzące stronę. Konieczny przy tym wydaje się udział biegłego informatyka, chociażby dla stwierdzenia ewentualnej zewnętrznej ingerencji w połączenie”²⁶.

Warto jednak podkreślić, że jeżeli nie przemawiają za tym szczególne racje, to tak wysoki standard formalizmu jak ten opisany w lit. a i b powyżej nie wydaje się niezbędny, co potwierdza NSA w wyroku z dnia 12 maja 2022 r., wyjaśniając, że sama abstrakcyjna możliwość manipulacji treścią lub datą witryny internetowej nie stanowi wystarczającej podstawy do podważenia wiarygodności dowodu w postaci zrzutu ekranu wspomnianej witryny internetowej²⁷. Podobne stanowisko zajął Sąd Unii Europejskiej w wyroku z dnia 20 października 2020 r.²⁸, wskazując, że potencjalna możliwość zmieniania stron internetowych i podkładanie pod nie nowych treści czy wstawianie nowych zdjęć nie przekreśla wartości dowodowej zrzutów ekranowych.

Po drugie, zastosowane oprogramowania, jak również indywidualne ustawienia (np. przeglądarki internetowej) mogą wpływać na kształt obrazu, który ostatecznie zostaje wyświetlony²⁹ (np. brak zgody *cookies*, modyfikacja kontrastu, modyfikacja czcionki, blokowanie wyskakujących okien, przestarzałe parametry sprzętowe, minimalizacja okna bądź zakrycie jego elementów innymi oknami³⁰ itp.). Zwróćmy uwagę, że przy tradycyjnej fotografii kwestie parame-

²⁵ I OSK 4090/18, Lex nr 3280135.

²⁶ S. Pawelec, B. Trętowski, *op. cit.*, s. 42–43.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 12 maja 2022 r., II GSK 1969/18, Lex nr 3360133.

²⁸ Wyrok Sądu z dnia 20 października 2021 r. w sprawie T-823/19, *JMS Sports przeciwko EUIPO*, ECLI:EU:T:2021:718, pkt 71–76.

²⁹ S. Pawelec, B. Trętowski, *op. cit.*, s. 41–42, 44.

³⁰ Zob. m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 czerwca 2019 r. (VI SA/Wa 2130/18, Lex nr 3019307): „[d]ołączone do Raportu zrzuty ekranu, które przedstawiają ewidencję prowadzoną w formie elektronicznej, nie pokazują bowiem całości okna programu (pasek okna jest w tej samej pozycji na każdym zrzucie)”.

trów technicznych aparatu czy przyjętej perspektywy także miały wpływ na sposób utrwalenia obrazu, w tym w szczególności jego jakość³¹. Nietrudno sobie wyobrazić sytuację, w której w zasadzie zbliżone ujęcie (natury lub osoby) utrwalone zostanie na dwóch różnych fotografiach, których obrazy będą wykazywać co najwyżej luźne podobieństwo, a co stanowić będzie wynik nie tylko mniejszego lub większego kunsztu artystycznego, lecz przede wszystkim różnic sprzętowych i przyjęcia odmiennej perspektywy.

3.3. Zrzut ekranu jako dowód o charakterze pośrednim

Dowód ze zrzutu ekranu ma w zasadzie charakter dowodu pochodnego (wtórny, pośredni)³². Nie mamy tu bowiem do czynienia z bezpośrednim kontaktem źródła dowodowego z dowodzonym faktem (dowód pierwotny), lecz z sytuacją, w której źródło dowodowe jest łącznikiem pośrednim pomiędzy źródłem pierwotnym a dowodzonym faktem³³.

W piśmiennictwie wyrażono pogląd, że przy tego rodzaju dowodach pośredniość może mieć różny charakter – w zależności od stosunku, jaki zachodzi między faktem dowodzonym a faktem, z którego wnioskuje się o istnieniu lub nieistnieniu tego pierwszego³⁴. Innymi słowy, wiedzę o faktach uzyskujemy jedynie za pośrednictwem utrwalonego na nich przekazu, stąd dla ustalenia prawdziwości utrwalonych zdarzeń, przedmiotów i stanów można dokonać ich weryfikacji przy wykorzystaniu tradycyjnych środków dowodowych³⁵. Podstawą procesowej rekonstrukcji treści np. strony internetowej może być więc zarówno relacja świadka, który ją przeglądał, jak i zapis obrazu treści strony

³¹ Zob. wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2022 r., II OSK 3720/19, Lex nr 3564480. W powołanym judykacie zwrócono uwagę na to, że z uwagi na słabą jakość zdjęć nie jest możliwym uczynienie określonych ustaleń w sprawie.

³² W piśmiennictwie wskazuje się, że środki dowodowe pośrednie to środki, przy użyciu których organ orzekający stwierdza istnienie lub nieistnienie określonego faktu pośrednio, a to na podstawie spostrzegania innego faktu (np. zeznania świadków czy stron, dokumenty co do ich treści itp) – tak trafnie H. Knysiak-Sudyka, *Komentarz do art. 75. Dowody w postępowaniu administracyjnym*, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex/el. 2023, nb. 8. Za pośrednim charakterem dowodu ze zrzutu ekranu opowiedział się również A. Tokarz (zob. szerzej *idem*, *Dowód z dokumentu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 4(73), s. 82).

³³ Zob. szerzej J. Wegner, *Komentarz do art. 75 Pojęcie dowodu w postępowaniu administracyjnym; katalog dowodów i zakazy dowodowe*, [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex/el. 2023, nb. 2; oraz T. Ereciński, *Komentarz do art. 308. Dowody z innych dokumentów*, [w:] T. Ereciński (red.) *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II. Postępowanie rozpoznawcze*, Lex/el. 2022, nb. 4.

³⁴ S. Pawelec, B. Trętowski, *op. cit.*, s. 42.

³⁵ T. Zembrzusi, *op. cit.*

internetowej w postaci zrzutu ekranu³⁶. Nie można również wykluczyć, że realizacja zasady prawdy obiektywnej wymagać będzie podwójnej weryfikacji³⁷, a to jednocześnie w postaci zrzutu ekranu, jak również zeznań świadka czy nawet – o ile jest to możliwe – *sui generis* oględzin witryny internetowej.

Pośredni charakter dowodu z rzutu ekranu determinuje również to, że jego dopuszczalność może zostać zakwestionowana, jeżeli prowadziłoby to do obejścia przepisów o formie dokonywania czynności procesowej. Tytułem przykładu, jeżeli wśród wymogów formalnych podania przepisy prawa wymagają przedłożenia statutu czy pełnomocnictwa w formie pisma utrwalonego w postaci elektronicznej lub papierowej, to jako niedopuszczalne jawi się przedłożenie zrzutu ekranu przedstawiającego treść pełnomocnictwa czy statutu³⁸. Zgodnie z art. 76a § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.) zamiast oryginału dokumentu strona może złożyć odpis dokumentu, jeżeli jego zgodność z oryginałem została poświadczona w sposób prawem przewidziany³⁹. Odpisem dokumentu nie jest jednak zrzut ekranu obejmujący treść dokumentu tekstowego.

3.4. Tzw. dowód z dokumentu multimedialnego

Na gruncie jurysdykcji administracyjnej dowód ze zrzutu ekranu zwykło kwalifikować się jako rodzaj dowodu nienazwanego⁴⁰. Dopuszczalność jego przeprowadzenia limituje jedynie art. 75 § 1 k.p.a., a to wobec zastrzeżenia, że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia

³⁶ S. Pawelec, B. Trętowski, *op. cit.*, s. 42.

³⁷ Dowody cyfrowe, a tym bardziej ich wersje skonwertowane (np. wydruki) mogą bowiem podlegać modyfikacjom (zob. szerzej T. Zembrzusi, *op. cit.*). Aktualny pozostaje przy tym pogląd, wyrażony m.in. przez WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 6 kwietnia 2023 r. (II SA/Ol 107/23, Lex nr 3548473), w świetle którego: „jeżeli na podstawie swobodnej oceny, do której uprawnia i zobowiązuje art. 80 k.p.a., organ ustalił okoliczność faktyczną w oparciu o dowody zebrane w sposób nienaruszający art. 77 § 1 k.p.a., to znaczy, że nie ma podstaw do uzupełniania materiału dowodowego. Inaczej mówiąc, jeżeli zgromadzone dowody nie nasuwają wątpliwości co do ustaleń faktycznych, to nie ma potrzeby poszukiwania lub gromadzenia innych dowodów dla potwierdzenia istotnych dla sprawy okoliczności. Przeprowadzenie dowodów dotyczących okoliczności już stwierdzonych innymi dowodami byłoby sprzeczne z istotą regulacji zawartej w art. 78 § 2 k.p.a.” Zob. szerzej pkt 3.4.

³⁸ Zob. np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 stycznia 2012 r., II SA/Kr 1764/11, Lex nr 1109801.

³⁹ W świetle art. 76a § 2a, jeżeli odpis dokumentu został sporządzony na piśmie utrwalonym w postaci elektronicznej, poświadczenia jego zgodności z oryginałem dokonuje się przy użyciu kwalifikowanego podpisu elektronicznego, podpisu zaufanego lub podpisu osobistego.

⁴⁰ Por. w tym duchu H. Knysiak-Sudyka, *Komentarz do art. 75...*, nb. 9.

sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem⁴¹. Ustawodawca nie ograniczył zatem liczby czy rodzajów środków dowodowych, o ile zachodzi potrzeba ich przeprowadzenia⁴² oraz nie pozostają one w sprzeczności z prawem, stąd dowodem może być tradycyjna fotografia czy też tzw. zrzut z ekranu zawierający dane zapisane w systemie komputerowym⁴³. W tym ostatnim przypadku źródłem dowodowym jest dokument elektroniczny w rozumieniu rozporządzenia eIDAS. Dokument elektroniczny obejmować może bowiem nie tylko przekaz pisemny (wyrażony za pomocą znaków tekstowych np. liter), lecz również przekaz wyrażony za pomocą np. obrazu⁴⁴. Warto przy tym zwrócić uwagę, że art. 75 § 1 k.p.a. stanowi, że „dowodem mogą być dokumenty” bez jednoczesnego doprecyzowania ich postaci, w tym zastrzeżenia postaci pisemnej (tekstowej). Należy zauważyć, że przy noweli k.p.a. z 2021 r. ustawodawca nie zmienił zakresu przedmiotowego art. 75 § 1 k.p.a., art. 76 czy art. 76a k.p.a. w związku z redefinicją zasady pisemności z art. 14 k.p.a.⁴⁵ Zważywszy z kolei, że *ratio legis* noweli z 2021 r. i redefinicji zasady pisemności sprowadzało się do odrzucenia

⁴¹ Przykładem takiego naruszenia byłoby np. przeprowadzenie dowodu ze zrzutu z ekranu, pomimo iż osoba, która wykonała *screenshota*, nie miała uprawnienia do zapoznania się z informacjami tam zawartymi, a uzyskała do nich dostęp na skutek przełamania zabezpieczeń. Zgodnie bowiem z art. 267 § 1 Kodeksu karnego (k.k.) kto bez uprawnienia uzyskuje dostęp do informacji dla niego nieprzeznaczonej, otwierając zamknięte pismo, podłączając się do sieci telekomunikacyjnej lub przełamując albo omijając elektroniczne, magnetyczne, informatyczne lub inne szczególne jej zabezpieczenie, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Warto jednak podkreślić, że wymagane jest tu przełamanie zabezpieczeń, bowiem: „samo uzyskanie dostępu do cudzej informacji, bez zgody jej właściciela, nie wypełnia znamion z art. 267 § 1 k.k. [...], nawet także wykorzystanie lekkomyślności, czy też niedbalstwa posiadacza konta i jego dysponenta, nie mieściłoby się w pojęciu takiego przełamania (wyrok Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 3 listopada 2020 r., wydany w sprawie o sygn. akt: IV Ka 578/20). W tej sytuacji jedynym słusznym rozstrzygnięciem było uniewinnienie oskarżonego od popełnienia traktowanego czynu” (tak SO w Siedlcach w wyroku z dnia 30 listopada 2021 r., II Ka 561/21, Lex nr 3290107).

⁴² WSA w Warszawie w wyroku z dnia 13 stycznia 2021 r., VII SA/Wa 1398/20, Lex nr 3129672, odmówił dopuszczenia dowodu ze zrzutu ekranu telefonu na okoliczność odebrania połączenia przychodzącego, gdyż fakt ten pozostawał w sprawie bezsprzeczny, a zatem nie było potrzeby dodatkowo go udowadniać. Zob. także wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 listopada 2020 r., V SA/Wa 722/20, Lex nr 3162187.

⁴³ Tak m.in. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 sierpnia 2021 r., I SA/Gl 733/21, Lex nr 3265175.

⁴⁴ Zob. również T. Zembrzusi, *op. cit.*

⁴⁵ W uzasadnieniu projektu nowelizacji stwierdzono bowiem, że „forma pisemna” odnosi się do sposobu wyrażenia treści (w formie pisemnej, czyli za pomocą znaków pisma), a „forma dokumentu elektronicznego” do sposobu utrwalenia treści. Celem zachowania jednolitości stosowanych pojęć prawnych modyfikacja ta pociągnęła za sobą szereg zmian porządkujących i ujednoliciających w całym kodeksie.

szerokiego rozumienia pojęcia „dokumentu elektronicznego” nawiązującego do art. 3 pkt 35 rozporządzenia eIDAS na gruncie podejmowania czynności urzędowych i nieurzędowych w jurysdykcji administracyjnej i adaptacja węższego terminu „pismo”, to pozostawienie szerokiego pod względem przedmiotowym pojęcia „dokumentu” w art. 75 § 1 k.p.a., art. 76 czy art. 76a k.p.a. nie sposób uznać za niezamierzone. Jednocześnie ustawodawca nie zdecydował się wzorem procedury cywilnej na wyraźne wyróżnienie i uregulowanie odrębnie zasad przeprowadzania dowodów z:

- a) dokumentów zawierających tekst, umożliwiających ustalenie ich wystawców – zwanych dalej „dokumentami tekstowymi” (art. 243¹ k.p.c.);
- b) dokumentów innych niż wskazane w art. 243¹ k.p.c. – zwanych dalej: „dokumentami multimedialnymi”, w szczególności zawierających zapis obrazu, dźwięku albo obrazu i dźwięku (art. 308 k.p.c.).

Przenosząc poczynione spostrzeżenia na grunt niniejszego opracowania, wypada podkreślić, że zrzut ekranu zasadniczo kwalifikować będziemy właśnie w kategorii „dokumentów innych niż wskazane w art. 243¹ k.p.c.”, a zatem jako rodzaj tzw. dokumentu multimedialnego. Dostrzegając złożony charakter źródła dowodowego, ustawodawca przesądził przy tym, że czynności dowodowe względem dokumentów multimedialnych przeprowadza się, stosując odpowiednio nie tylko przepisy o dowodzie z dokumentów, ale także dowodzie z oględzin (art. 308 k.p.c.). Wskazuje się, że w zależności od natury dowodu sąd przeprowadza go, stosując odpowiednio przepisy o dowodzie z oględzin (np. do planów, rysunków, filmów, telewizji, tzw. zrzutów ekranowych) oraz o dowodzie z dokumentów, przy czym odpowiednie stosowanie przepisów świadczy o tym, że k.p.c. nie stara się nadać tym dowodom cech, które mają dokument i oględziny⁴⁶. Z tej też przyczyny w niniejszym opracowaniu częstokroć dostrzec można zastrzeżenie, że czynność dowodowa stanowić może *sui generis* dowód np. z oględzin.

Przyjęta optyka analizy może rodzić zarzut metodologicznej nieprawidłowości, a to wobec odwołania się w niniejszym opracowaniu do treści regulacji prywatnoprawnych pomimo publicznoprawnej natury przedmiotu. Odwołanie do procedury cywilnej zdaje się jednak w pełni uzasadnione. Po pierwsze, na gruncie jurysdykcji administracyjnej brak jest przeszkód do choćby doktrynalnego wyodrębnienia nie tylko dokumentów urzędowych i prywatnych, lecz także dokumentów tekstowych i multimedialnych – powyższego nie neguje brak szczegółowej regulacji prawnej przeprowadzania czynności dowodowych przy

⁴⁶ T. Ereciński, *Komentarz do art. 308. Dowody z innych dokumentów*, [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II. Postępowanie rozpoznawcze*, Lex/el. 2022, nb. 2.

użyciu dokumentów multimedialnych. Po drugie, w postępowaniu sądowoadministracyjnym, na mocy art. 106 § 3 i 5 p.p.s.a.⁴⁷, przy przeprowadzaniu dowodów uzupełniających z dokumentów stosuje się bowiem odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, a zatem przepisy przewidujące możliwość przeprowadzenia dowodu z dokumentu tekstowego, jak również multimedialnego⁴⁸. Ten drugi jawić się może jako cokolwiek kłopotliwy, bowiem jego przeprowadzenie w trybie postanowień k.p.c. wymaga – jak wskazano – odpowiedniego stosowania przepisów o oględzinach. Ustawodawca w art. 106 p.p.s.a. nie zawęził jednak pojęcia „dokumentu” tylko do dokumentu tekstowego, stąd nie można wykluczyć dopuszczalności przeprowadzenia przez sąd administracyjny dowodu uzupełniającego nie tylko z dokumentu tekstowego, ale także z dowodu multimedialnego.

4. Podsumowanie

Wyjątkowość sztuki fotografii polega na tym, że pozwala ona zatrzymać czas. Wystarczy jedno spojrzenie na fotografię, by powrócił nie tylko obraz, ale też wspomnienia o odbytych rozmowach, emocje czy atmosfera utrwalonego wydarzenia. Klucz do wspomnień nieutrwalonych wprost na fotografii dostępny jest jednak tylko dla tych, którzy znajdują się na fotografii lub ją wykonują. Gdyby zatem podjąć próbę utrwalenia fotografią doktryny prawa publicznego, Szanowny Jubilat zajęłby na niej jedno z centralnych miejsc. Z kolei do osób mających szczęście i zaszczyt poznać Pana Profesora osobiście powróciłyby wspomnienia miłych i serdecznych rozmów oraz wzbogacających dyskusji naukowych.

⁴⁷ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935; dalej jako p.p.s.a.

⁴⁸ Zob. szerzej A. Tokarz, *Dowód z dokumentu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 4(73), *passim* i uwagi tam poczynione.

Bibliografia

- Abbas M., Priambodo M., Prastiwi L., *Identifying production costs of Rosa sp: a transaction costs economics perspective*, IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science, <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/1302/1/012126/> [dostęp: 20.07.2024].
- Acemoglu D., Robinson J., *De facto political power and institutional persistence*, „American Economic Review” 2006, vol. 96(2).
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Adamiak B., *Decyzja w modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej sieci ReNEUAL i w projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępowania administracyjnego instytucji organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej*, [w:] J. Supernat, B. Kowalczyk (red.), *Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej*, Warszawa 2017.
- Adamkiewicz-Drwiłło H.G., *Mikroekonomia. Zachowania producenta w gospodarce rynkowej*, Gdańsk 2002.
- Alvarez J.E., *International Organizations: Accountability or Responsibility?*, [w:] Canadian Council of International Law, *Responsibility of individuals, states and organizations: proceedings of the 35th Annual Conference of the Canadian Council of International Law, Ottawa, October 26–28, 2006*, Ottawa 2007.
- Alvarez J.E., *Revisiting the ILC's draft rules on international organization responsibility*, „Proceedings of the American Society of International Law” 2011, vol. 105.
- Amerkis K., Naragon S. (red.), *Immanuel Kant. Lectures on Metaphysics*, Cambridge 1997.
- Anderson B., *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londyn–Nowy Jork 1983, 1991, 2006.
- Anderson B., *Wspólnoty wyobrażone. Rozważania o źródłach i rozprzestrzenianiu się nacjonalizmu*, tłum. S. Amsterdamski, Kraków 1997.
- Aoki M., *Toward a comparative institutional analysis*, Cambridge–London 2001.
- Arthur W., *Increasing returns and path dependence in the economy*, Michigan 1994.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012.
- Banaszczyk Z., *Stosunek cywilnoprawny*, [w:] M. Safjan (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2012.

- Barankiewicz T., *W poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2013.
- Barańska S., *Wskazanie celów w preambułach aktów normatywnych*, [w:] C. Martysz (red.), *Skuteczność w prawie administracyjnym*, Warszawa 2022.
- Barnes J., *Transforming Administrative Procedure. Towards a Third Generation of Administrative Procedures*, 2016 Conference on Comparative Administrative Law, https://law.yale.edu/sites/default/files/area/conference/compadmin/compadmin16_barnes_towards.pdf [dostęp: 15.05.2024].
- Baron P., *Changing Objections and Functions of International Commodity Organizations: An Insider's View*, [w:] E. Chrispeels (red.), *International Commodity Organisations in Transition*, London 2002.
- Bartmiński J., *Kanon aksjologiczny jako narzędzie tożsamości grupowej*, [w:] S. Niebrzegowska-Bartmińska, M. Nowosad-Bakalarczyk, S. Wasiuta (red.), *Polskie wartości w europejskiej aksjoserferze*, Lublin 2014.
- Bartoszewicz M., Komentarz do art. 70, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 1, Warszawa 2014.
- Bator A., *System prawa*, [w:] A. Bator (red.), *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2008.
- Bator A., *Wprowadzenie do nauk prawnych*, Warszawa 2016.
- Bauer M.W., Trondal J., *The Administrative System of the European Union*, [w:] M. Bauer, J. Trondal (red.), *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, Basingstoke 2015.
- Bazylińska-Nagler J., *Przygraniczna współpraca państw członkowskich w zakresie świadczenia usług zdrowotnych*, [w:] R. Kusiak-Winter (red.), *Współpraca transgraniczna w administracji publicznej*, Wrocław 2015.
- Begg D., Fischer S., Dornbusch R., *Ekonomia. Mikroekonomia*, Warszawa 2003.
- Begier A., Małecka-Tepicht B., *Aspekty prawne programu Rodzina 500 Plus – od ratio legis do praktyki sali sądowej*, „Iustitia” 2021, nr 3.
- Behr J., *Prawo do nauki w podmiotach leczniczych. Analiza na przykładzie publicznej szkoły podstawowej specjalnej*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2016, vol. 5, no. 2.
- Behr J., *Równość w obszarze gminnych usług oświatowych?*, [w:] J. Korczak, P. Lisowski (red.), *Równość w prawie administracyjnym. VIII Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2018.
- Berutowicz W., *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1974.
- Biaggini G., *Legal Conceptions of Statehood*, [w:] A. von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese (red.), *The Max Planck Handbooks in European Public Law. Vol. I. The Administrative State*, Oxford 2017.
- Biblia Tysiąclecia. Księga rodzaju*, Poznań–Warszawa 1990.
- Biegel B., Hansen L.H., Stoustrup J., Andersen P., Harbo S., *Value of flexible consumption in the electricity markets*, „Energy” 2014, vol. 66.

- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994.
- Bigo T., Longchamps F., *Kontrola administracji*, [w:] Franciszek Longchamps de Bérrier. *Pisma wybrane z lat 1934–1970*, wybór i wstęp Z. Kmiecik, Warszawa 2019.
- Blaug M., *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, Warszawa 2000.
- Blicharz J., *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, Wrocław 2012.
- Blicharz J., *Komentarz do ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, [w:] J. Blicharz (red.), *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych*, Warszawa 2012, [Lex.pl](https://lex.pl).
- Blicharz J., Lisowski P. (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022.
- Blicharz J., *Rola dialogu i partnerstwa w zakresie przewyższania wykluczenia społecznego*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2019, vol. 8, no. 1.
- Blockx J., *The proposal for an EU Regulation on foreign subsidies distorting the internal market: how will it impact corporate mergers and acquisitions?*, <https://ssrn.com/abstract=3936624> [dostęp: 25.04.2024].
- Blokker P., *The Imaginary Constitution of Constitutions*, „Social Imaginaries” 2017, nr 3(1).
- Błachnio-Parzych A., *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Warszawa 2016.
- Błażucki M., *Kontrola koncentracji przedsiębiorstw*, [w:] A. Jurkowska-Gomułka, A. Piszcz (red.), *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 9, *Prawo konkurencji*, Warszawa 2024.
- Błażewski M., *Organy administracji publicznej wobec stosunków cywilnoprawnych w procesie budowlanym*, [w:] J. Korczak (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018.
- Błażewski M., *Partycypacja społeczna w procedurze planowania przestrzennego*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2023, vol. 12, no. 2.
- Błażewski M., *Współpraca gminy z inwestorem w sferze planowania przestrzennego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2022, t. 32, nr 3.
- Błażewski M., *Zasada wolności budowlanej w procesie budowlanym. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2016.
- Boć J., *Działalność konsensualna (dwustronna i wielostronna)*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013.
- Boć J., *Formy prawne w sferze działań zewnętrznych administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013.
- Boć J., *Konstytucja a prawo administracyjne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, R. 73, z. 2.
- Boć J., *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002.

- Boć J., *Prawo administracyjne*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.
- Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004.
- Boć J., *Stosunki administracyjnoprawne i sytuacje administracyjnoprawne*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010
- Bodeau Livinec P., *Responsibility of States and International Organizations*, [w:] S. Cherman, D.M. Malone, S. Villalpando (red.), *The Oxford Handbook of United Nations Treaties*, Oxford 2019.
- Bogusz M., Zalewski W., [w:] M. Bogusz, W. Zalewski (red.) „Administratywizacja” prawa karnego czy „kryminalizacja” prawa administracyjnego, Gdańsk 2021.
- Bontrup H.-J. et al., *Energie- und Klimawende zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Studie des Westfälischen Energieinstituts (WEI)*, Gelsenkirchen 2022.
- Borodo A., *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Toruń 2007.
- Borowska A., *Innowacje społeczne czynnikiem rozwoju lokalnego i regionalnego*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2014, t. XV, z. 8, cz. I.
- Borowski A., *Przekład jako tłumaczenie, czyli... interpretacja*, „Humanities and Cultural Studies” 2022, vol. 3, nr 3.
- Bovaird T., *Public governance: balancing stakeholder power in a network society*, „International Review of Administrative Sciences” 2005, nr 71(2).
- Bradlow D.D., Naudé Fourie A., *The Evolution of Operational Policies and Procedures at International Financial Institutions: Normative Significance and Enforcement Potential*, https://www.ila-hq.org/en_GB/documents/conference-study-group-report-sofia-2012 [dostęp: 12.06.2024].
- Breuilly J., *Benedict Anderson's imagined communities: A symposium*, „Nations and Nationalism” 2016, nr 22(4).
- Broński W. et al., *Raport z badań w zakresie potrzeb i oczekiwań społecznych dotyczących Krajowego Rejestru Mediatorów oraz luk kompetencyjnych w zakresie szkoleń mediatorów*, Lublin 2021.
- Brölmann C., *The institutional veil in public international law: international organisations and the law of treaties*, Oxford 2007.
- Brzezińska-Rawa A., *Obowiązki przedsiębiorcy w zakresie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszącej*, „Prawo” 2019, t. CCCXXIX, AUWr No. 3977.
- Burski K., *Prawne instrumenty partycypacji społecznej w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2021.
- Cabaj M., *Zarządzanie kryzysowe – integralna część bezpieczeństwa narodowego*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania UKW” 2014, t. 6.
- Calhoun C., *The importance of imagined communities – and Benedict Anderson*, „Debats: Revista de cultura, poder i societats” 2016, nr 1.
- Canihac H., *From Constitutional Pyramid to Constitutional Pluralism: The Transformation of the European Constitutional Imaginary*, [w:] J. Komárek (red.), *European Constitutional Imaginaries: Between Ideology and Utopia*, Oxford 2023.

- Carolan E. et al., *The Influence of Popular Conceptions of National and Constitutional Identity on the Position of Marginalized or Minority Groups Within a Nation State. A Legal, Empirical, and Comparative Analysis of Four Jurisdictions Through the Prism of Gender*, „Latin American Legal Studies” 2024, nr 12(1).
- Carolan E., Gagliardi S., Rodriguez Gutierrez D., *How to investigate a constitutional culture? The case for the focus group method in comparative constitutional studies*, „Comparative Constitutional Studies” 2024, nr 1.
- Caron D.D., *The ILC Articles on State Responsibility: The Paradoxical Relationship Between Form and Authority*, „AJIL Unbound” 2002, vol. 96.
- Cassese S., *The Administrative State in Europe*, [w:] A. von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese (red.), *The Max Planck Handbooks in European Public Law. Vol. I. The Administrative State*, Oxford 2017.
- Cendrowicz D., *Koncepcja umowy administracyjnej na przykładzie umowy w sprawie realizacji indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności*, [w:] M. Kruś, L. Staniszevska, M. Szewczyk (red.), *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, Warszawa 2022, Lex/el.
- Cendrowicz D., *Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie pomocy osobom bezdomnym z perspektywy zasady pomocniczości*, Warszawa 2020.
- Cern K.M., *Deliberatywna filozofia nauk administracyjnych*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2022, nr 4.
- Cesarz Z., *Współczesne problemy polityczne świata*, Wrocław 1993.
- Chatterjee P., *The Nation and Its Fragments. Colonial and Postcolonial Histories*, Princeton 1993.
- Cherka M., [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 31, Warszawa 2023, Legis.
- Chesborough H., *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting From Technology*, Boston 2003.
- Chesborough H., *Open Innovation: Researching a New Paradigm*, Boston 2006.
- Chludziński B., *Administracja publiczna a alternatywne metody rozwiązywania sporów*, Toruń 2021.
- Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022.
- Chmielnicki P., *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Studium ustrojowe*, Warszawa 2002.
- Choduń A., Gomułowicz A., Skoczylas A., *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym*, Warszawa 2013.
- Chrisidu-Budnik A., Korczak J., Pakuła A., Supernat J., *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005.
- Chrisidu-Budnik A., Korczak J., *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako struktura sieciowa*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1–2.
- Chrisidu-Budnik A., *Od biurokracji do New Public Governance. Perspektywa izomorfizmu instytucjonalnego*, Wrocław 2019.

- Chróścielewski W., *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994.
- Chróścielewski W., *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej (w świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90-tych)*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 6.
- Cieślak Z., *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985.
- Cieślak Z., *Zasady prawa administracyjnego*, [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000.
- Coase R., *The nature of the firm*, „Economica” 1937, vol. 4(16).
- Coase R., *The poblem of social cost*, „The Journal of Law and Economics” 1960, vol. 3.
- Commons J., *Institutional Economics. Its place in Political Economy*, New York 1934.
- Commons J., *Legal foundations of capitalism*, New York 1924.
- Crawford J., *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries*, Cambridge 2002.
- Cybulska R., *Kontrakt wojewódzki. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.
- Cyran K., Przywara B., *Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania kariery naukowej w Polsce*, [w:] S. Waltoś, A. Rozmus (red.), *Kariera naukowa w Polsce. Warunki prawne, społeczne i ekonomiczne*, Warszawa 2012.
- Czachor R., *Uczelnia Jana Wyżykowskiego. Ewolucja paradygmatu współzarządzania (governance) i problemy w jego wdrażaniu*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Jana Wyżykowskiego” 2016, nr 9.
- Czaplińska A., *Odpowiedzialność organizacji międzynarodowych jako element uniwersalnego systemu odpowiedzialności międzynarodowoprawnej*, Łódź 2014.
- Czapliński W., *Kodyfikacja prawa o odpowiedzialności międzynarodowej państw*, „Studia Prawnicze” 2002, nr 4.
- Czarnik Z., *Glosa do wyroku NSA z dnia 8 czerwca 2006 r., II OSK 410/06*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 12.
- Czarny P. et al., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2023.
- Czech S., *Od konfliktu do kooperacji*, Warszawa 2019.
- Człowiekowska J., *Prawo administracyjne a prawo konstytucyjne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Warszawa 2019.
- Czuba-Wąsowska M., Mańko K., *Egzekucja obowiązków szkolnego i nauki. Zagadnienia prawne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011.
- Danecka D., *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Warszawa 2018.
- Daniel P., *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013.
- Dawidowicz W., *O nieporozumieniu zwanym nauką administracji*, „Organizacja – Metody – Technika” 1972, nr 11.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- Dawidowicz W., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987.
- Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.

- Dąbek D., Supernat J., *The Administrative State in Poland Before and After the Accession to the European Union*, „Croatian and Comparative Public Administration” 2020, vol. 20, no 1.
- Dąbek D., *Niezorganizowane źródła prawa – idea, rzeczywistość, perspektywy*, [w:] J. Supernat (red.), *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego. XII Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2022.
- Dąbek D., *Pograniczne prawa administracyjnego miejscem trudnych spotkań*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Pograniczne prawa administracyjnego. IX Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2019.
- Dąbek D., *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010.
- Dąbek D., *Samorządowe prawo miejscowe porządkowe*, [w:] I. Lipowicz (red.), *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 1, *Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, Warszawa 2022.
- Dąbek D., *Współczesne pojęcie źródeł prawa administracyjnego na tle konstytucyjnego pojęcia źródeł prawa*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007.
- Dąbrowa J., *Znaczenie domniemań prawnych w polskim procesie cywilnym*, Warszawa–Wrocław 1962.
- Dąbrowski P., *Cudzoziemiec niepożądany w polskim prawie o cudzoziemcach*, Warszawa 2011.
- De Smijter E., *There’s a New Kid in Town: The Foreign Subsidies Regulation*, „Journal of European Competition Law & Practice” 2022, vol. 13, iss. 8.
- Dekker I.F., *Accountability of International Organisations: An Evolving Legal Concept?*, [w:] J. Wouters et al., *Accountability for Human Rights Violations by International Organisations*, Antwerp 2010.
- della Cananea G., *The European Union’s mixed administrative proceedings*, „Law and Contemporary Problems” 2004, no. 1.
- Dequech D., *The new institutional economics and the theory of behaviour under uncertainty*, „Journal of Economic Behavior & Organization” 2006, vol. 59.
- Dereń A.M., Malara Z., Skonieczny J., *Władza, wiedza, współdziałanie i współzawodnicstwo jako idee tworzenia sieci organizacyjnych*, „Przegląd Organizacji” 2017, nr 8.
- Dębicka A., *Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, niepublikowana rozprawa doktorska, Warszawa 2007.
- Dickinson H., *From New Public Management to New Public Governance: The implications for a “new public service”*, [w:] J. Butcher, J. Gilchrist (red.), *The three-sector solution: delivering public policy in collaboration with no-for-profits and business*, Canberra 2016.
- Didry C., Duguit L., *Ou le service public en action*, „Modern et Contemporary History Review” 2005, vol. 52(3).
- DiMaggio P., Powell W., *The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*, „American Sociological Review” 1983, vol. 48(2).

- Dobkowski J., *Prawo migracyjne a azyl kościelny*, [w:] B. Jaworski, M. Ura (red.), *Prawno-administracyjne i finansowe aspekty bezpieczeństwa wewnętrznego państwa wobec aktualnych problemów migracyjnych*, Rzeszów 2017.
- Dobkowski J., *Status administracyjnoprawny Kościoła Katolickiego w Polsce (przyczynek do dyskusji)*, „Civitas et Lex” 2017, nr 1(13).
- Dobkowski J., *Subsydiarność horyzontalna (aspekty administracyjnoprawne)*, [w:] L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk (red.), *Administracja publiczna – aktualne wyzwania. Księga pamiątkowa prof. zw. dra hab. Ernesta Knosali*, Katowice 2015.
- Dobkowski J., *W obronie nauki administracji*, „Prawo i Więź” 2022, nr 1.
- Dobkowski J., *Zasada względnego pierwszeństwa organizacji pozarządowych przed administracją publiczną w wykonywaniu jej zadań*, [w:] U. Szymańska, P. Majer, M. Falej (red.), *Organizacje pozarządowe a samorząd – 25 lat doświadczeń*, Olsztyn 2016.
- Dobosz P., *Problemy metodologii współczesnej nauki prawa administracyjnego na tle metody historyczno-prawnej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1.
- Dobosz P., Puczek A. (red.), *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, Warszawa 2023.
- Dobosz P., *Standardy współczesnej administracji w działalności wojewódzkiego konserwatora zabytków*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabięga-Przyłęcka (red.), *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa–Łódź 2019.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2020, Lex/el.
- Dolnicki B., Cybulska R., *Nowe dwustronne formy działania administracji publicznej – zagadnienia wybrane*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007.
- Domański R., *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*, Warszawa 2007.
- Doudna J.A., Sternberg S.H., *Edycja genów. Władza nad ewolucją*, Warszawa 2018.
- Drabik I., *Rola i znaczenie organizacji pozarządowych w zarządzaniu kryzysowym*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej Zarządzanie” 2015, nr 20.
- Drucker P., *Zarządzanie XXI wieku – wyzwania. New Media*, Warszawa 2010.
- Dubiński L., *Pojęcie procesu inwestycyjno-budowlanego i jego początek*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 12.
- Dudziak S., *Pozycja prawna prokuratora po nowelizacji postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 12.
- Dumkiewicz M., Kopaczyńska-Pieczniak K., Szczotka J. (red.), *Sto lat polskiego prawa handlowego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Andrzejowi Kidybie, t. 3*, Warszawa 2021.
- Duniewska Z., *Ewolucja pojęcia administracji publicznej a definiowanie prawa administracyjnego*, [w:] L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008.

- Duniewska Z., *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego t. 1, Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010.
- Durkheim É., *Sociology and the social sciences*, [w:] M. Traugott (red., przeł.), *Émile Durkheim on institutional analysis*, Chicago 1978.
- Durkheim É., *Zasady metody socjologicznej*, przeł. J. Szacki, Warszawa 2000.
- Dylus A., *Służba (publiczna): cnota zapomniana*, [w:] D. Bąk (red.), *Etos urzędnika*, Warszawa 2007.
- Działocha K., *Pojęcie aktu normatywnego w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym*, „Studia Prawnicze” 1989, nr 2–3.
- Działocha K., *Pojęcie wykonywania orzeczeń TK*, [w:] K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Wykonywanie orzeczeń TK w praktyce konstytucyjnej organów państwa*, Warszawa 2013.
- Dziedzic-Bukowska J., *Komentarz do art. 17*, [w:] K. Buczyński et al. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LexisNexis 2014, Lex/el.
- Edelman J., *Report Points to the Future of Academic Conferences*, <https://www.diverseeducation.com/reports-data/article/15544648/report-points-to-the-future-of-academic-conferences> [dostęp: 14.07.2024].
- Edquist C., Johnson B., *Institutions and organizations in systems of innovation*, [w:] C. Edquist (red.), *Systems of innovation: technologies, institutions and organizations*, London–Washington 1997.
- Eitan A., Hekkert M., *Locked in transition? Towards a conceptualization of path-dependence lock-ins in the renewable energy landscape*, „Energy Research & Social Science” 2023, vol. 106.
- Ereciński T., [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II. Postępowanie rozpoznawcze*, Lex/el. 2022.
- Escuin Palop C., *Curso de derecho administrativo*, Valencia 2004.
- Federczyk W., *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013.
- Filek J., *Co to jest dobra administracja?*, [w:] D. Bąk (red.), *Etos urzędnika*, Warszawa 2007.
- Filipek J., *Stosunek administracyjno-prawny*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1968, t. XXXVII, z. 34.
- Filipowicz J. et al., *Specustawa mieszkaniowa. Komentarz. Ułatwienia w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych*, Warszawa 2019.
- Fina V.D., Cera R., Palmisano G. (red.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities A Commentary*, 2017.
- Firkowski S., *Zbieg egzekucji*, [w:] S. Firkowski (red.), *Zmiany w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Legalis/el. 2020.
- Firlit-Fesnak G., *Budowanie systemu pomocy dla uchodźców wojennych z Ukrainy w Polsce z perspektywy doświadczeń uczestników tego procesu*, „Studia Politologiczne” 2023, vol. 68.

- Fischer B. *et al.*, *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Fischer B. *et al.*, *Ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Flamming M., *Międzynarodowe Prawo Konfliktów Zbrojnych – zbiór dokumentów*, Warszawa 2003.
- Florczak-Wątor M., [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Lex/el. 2021.
- Florczak-Wątor M., *Opinia prawna na temat senackiego projektu ustawy o petycjach*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2014, nr 42(2).
- Fogel A., *Komentarz do art. 38a*, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2023, Lex/el.
- Franchini C., *European principles governing national administrative proceedings*, „Law and Contemporary Problems” 2004, no. 1.
- Franciszek Longchamps de Bérier. *Pisma wybrane z lat 1934–1970*, wybór i wstęp Z. Kmiecik, Warszawa 2019.
- Frankowska M., *Artykuły Komisji Prawa Międzynarodowego dotyczące odpowiedzialności państw – nowa forma kodyfikacji prawa międzynarodowego?*, [w:] J. Menkes (red.), *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa Profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, Warszawa 2006.
- Fundowicz S., *Poszukiwanie prawdy w postępowaniu administracyjnym*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010.
- Furman M., *Zaufanie do edukacji – społeczne oczekiwania a stan pedagogiki*, [w:] M. Czerepaniak-Walczak, E. Perzycka, *Zaufanie w szkole w społeczeństwie sieciowym*, Szczecin 2013.
- Furmanik S., *Paradoksy przekładu*, [w:] M. Rusinek (red.), *O sztuce tłumaczenia*, Wrocław 1955.
- Furmanik S., *Paradoksy przekładu*, [w:] M. Rusinek (red.), *O sztuce tłumaczenia*, Wrocław 1966.
- Gajek Ł., *Administracyjne kary pieniężne w ustawie o radiofonii i telewizji*, Warszawa 2024.
- Galster J., *Równowaga instytucjonalna jako kategoria doktrynalna, orzecznicza i normatywna. Studium zasady Unii Europejskiej*, Toruń 2008.
- Galster J., Szyszkowski W., Wasik Z., Witkowski Z., *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1994.
- Gaudemet Y., *Droit administratif*, ed. 23, Paris 2020.
- Gawkowska A., Gliński P., Kościański A. (red.), *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna. Obywatelskość, polityka, lokalność*, Warszawa 2005.
- Gdesz M., *Rozkładanie kosztów urbanizacji*, [w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012.
- Giełda M., *Charakter prawny kontraktu wojewódzkiego*, [w:] K. Nowacki, R. Rusano (red.), *Prawne problemy regionalizacji w Europie (Legal problems of regionalisation in Europe)*, Wrocław 2008.

- Giełda M., *Czy kontrakt wojewódzki jest porozumieniem administracyjnym?*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Giezek J., [w:] M. Bojarski (red.), *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, Warszawa 2023.
- Gizbert-Studnicki T., *Konflikt dóbr i kolizja norm*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1989, R. 51, z. 1.
- Gliński P., Kościański A., *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna. Obywatelskość, polityka, lokalność*, Warszawa 2005.
- Glumińska-Pawlic J., *Czy Ordynacja podatkowa to „kulawe” k.p.a.?*, [w:] J. Glumińska-Pawlic (red.), *Rozważania nad Ordynacją podatkową – de lege i de lege ferenda*, Katowice 2015.
- Glumińska-Pawlic J., *Źródła prawa finansowego, problemy legislacji finansowej*, [w:] J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szołno-Koguc (red.), *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce – dorobek i kierunki rozwoju. Księga jubileuszowa Profesora Alicji Pomorskiej*, Lublin 2008.
- Głod-Van de Sanden U., *Rewitalizacja obszarów zdegradowanych w świetle prawa polskiego*, rozprawa doktorska (niepubl.), Szczecin 2019.
- Gola J., *Gospodarność i efektywność w działaniach organów administracji gospodarczej wobec przedsiębiorców publicznych*, Wrocław 2021.
- Goodwin M., *The Lessons of Romani National Claims for Conceptions of European Citizenship: From an Imaginary Community to an Imagined One?*, [w:] A. Ott, E. Vos (red.), *50 Years of European Integration: Foundations and Perspectives*, The Hague 2009.
- Gozdowska E., *O potrzebie dokończenia decentralizacji oświaty w Polsce*, „Społeczeństwo, Edukacja, Język” 2023, t. 18.
- Góralczyk jr W. (red.), *Podstawy prawa administracyjnego*, Warszawa 2024.
- Góralczyk jr W., *Organy kolegialne państwowych organizacji gospodarczych*, Warszawa 1979.
- Góralczyk jr W., *Podstawy prawa i administracji*, Warszawa 2019.
- Górnicki L., *Komisja Kodyfikacyjna II RP: pozycja ustrojowa, struktura organizacyjna, podejmowanie decyzji*, „Prawo” 2019, t. CCCXXVIII, AUWr No. 3948.
- Górski M., *Zintegrowane plany inwestycyjne – charakterystyka nowego narzędzia planistycznego*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 10.
- Górzyńska T., *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej. Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 1999.
- Grabowska M., *Współdziałanie przedsiębiorstw w perspektywie sieciowej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Organizacja i Zarządzanie” 2014, z. 76.
- Grabowski J., *Kryteria wyodrębnienia, przedmiot i zakres publicznego prawa gospodarczego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018.

- Grzybowski S., *Czynność prawna i oświadczenie woli*, [w:] S. Grzybowski (red.), *System prawa cywilnego*, t. I, część ogólna, Wrocław 1985.
- Grzybowski S., *Stosunek cywilnoprawny*, [w:] S. Grzybowski (red.), *System prawa cywilnego*, t. I, część ogólna, Wrocław 1985.
- Grzybowski S., *Zasada autonomii woli stron*, [w:] S. Grzybowski (red.), *System prawa cywilnego*, t. I, część ogólna, Wrocław 1985.
- Gutowski M., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w praktyce sądowej*, „Studia Prawnicze” 2022, nr 2.
- Gutowski M., *Bezpośrednie stosowanie konstytucji w orzecznictwie sądowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, R. 80, z. 1.
- Haczkowska M., *Komentarz do art. 87 Konstytucji. Uwaga nr 2*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Hafner G., *Accountability of International Organizations – A Critical View*, [w:] R.S.J. MacDonald, D.M. Johnston (red.), *Towards World Constitutionalism: Issues in the Legal Ordering of the World Community*, Leiden–Boston 2005.
- Hanusz A., *Dowód z dokumentu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 2.
- Hauser R., Leoński Z., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Legalis/el. 2021.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Institucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012.
- Hauser R., *Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Poznań 1988.
- Hauser R., Skoczyła A. (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Legalis/el. 2018
- Hauser R., *Stosunek administracyjnoprawny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Institucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010.
- Hausner J. et al. (red.), *Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik*, Kraków 1999.
- Hauss K., *What are the social and scientific benefits of participating at academic conferences? Insights from a survey among doctoral students and postdocs in Germany* *scientific benefits of participating at academic conferences?*, <https://academic.oup.com/rev/article/30/1/1/5897675> [dostęp: 14.07.2024].
- Helios J., Jedlecka W., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa dla ekonomistów*, Wrocław 2015.
- Herbst M., Herczyński J., Levitas A., *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*, Warszawa 2009.

- Herczyński J., *Modele decentralizacji oświaty*, [w:] M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, Warszawa 2012.
- Herczyński J., *Sektorowa analiza barier i szans rozwojowych: oświata gminna*, [w:] C. Trutkowski (red.), *Realizacja usług publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego – ograniczenia, możliwości i rekomendacje*, Warszawa 2016.
- Heuschling L., *The Complex Relationship Between Administrative and Constitutional Law: A Comparative and Historical Analysis*, [w:] A. von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese (red.), *The Max Planck Handbooks in European Public Law. Vol. I The Administrative State*, Oxford 2017.
- Higgins R., *The responsibility of state members for the defaults of international organizations: continuing the dialogue*, [w:] *Liber amicorum Ibrahim F.I. Shihata*, The Hague 2001.
- Hilami M.F., Ramayah T., Mustapha Y., Pawanchik S., *Product and Process Innovativeness: Evidence from Malaysian SMEs*, „European Journal of Social Science” 2010, vol. 16, no. 4.
- Hobbes T., *Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, przekł. C. Znamierowski, Warszawa 1954.
- Hodgson G., *Economics and institutions*, Philadelphia 1988.
- Hodgson G., *What are institutions?*, „Journal of Economics Issues” 2006, vol. 40(1).
- Hoff W., *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008.
- Hoffmann-Riem W., Schmidt-Aßmann E. (Hrsg.), *Schriften zur Reform des Verwaltungsrechts*, (Schriftenreihe) Baden-Baden 1993–2004.
- Hoffmann-Riem W., Schmidt-Aßmann E., Voßkuhle A. (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, München 2006–2009, 2012–2013, 2022.
- Hofmann H., *Multi-Jurisdictional Composite Procedures. The Backbone to the EU's Single Regulatory Space*, „University of Luxembourg Law Working Paper” 2019, no. 3.
- Hofmann H., Rowe G., Türk A., *Administrative law and policy of the European Union*, New York 2011.
- Hołyst B. (red.), *Wielka encyklopedia prawa*, Warszawa 2005.
- Hornkohl L., *Protecting the Internal Market from Subsidisation with the EU State Aid Regime and the Foreign Subsidies Regulation: Two Sides of the Same Coin?*, „Journal of European Competition Law & Practice” 2023, vol. 14, iss. 3.
- Hornkohl L., *The EU Foreign Subsidy Regulation – What, Why and How?*, <https://ssrn.com/abstract=4172808> [dostęp: 25.04.2024].
- Horubski K., *Pojęcie zadań użyteczności publicznej w ustawie o gospodarce komunalnej – granice znaczeniowe*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2014, t. XCVIII, AUWr No. 3555.
- Iserzon E., *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968.
- Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1961.
- Izbebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, Warszawa 2007.

- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 2, Warszawa 2000.
- Izdebski H., Zieliński J.M., *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2023.
- Jacobsson K., Vifell Å., *Integration by Deliberation? On the Role of Committees in the Open Method of Coordination, Prepared for the workshop on „The Forging of Deliberative Supranationalism in the EU”*, Florence 2003.
- Jaeggi R., *Was ist eine (gute) Institution?*, [w:] R. Forst et al. (red.), *Sozialphilosophie und Kritik*, Frankfurt a. M. 2009.
- Jakimowicz W., *Autorytetowe prawo administracyjne*, [w:] J. Supernat (red.), *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego. XII Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2022.
- Jakimowicz W., *O porządku prawa administracyjnego (wokółnormatywny wymiar prawa administracyjnego)*, [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmerman-na*, Warszawa 2019.
- Jakubowska-Hara J., *Czy prawo wykroczeń powinno być nadal samodzielną dziedziną prawa?*, [w:] A. Liszewska, J. Kulesza (red.), *Pro dignitate legis et maiestate iustitiae. Księga Jubileuszowa z okazji 70. Rocznicy urodzin Profesora Witolda Kuleszy*, Łódź 2020.
- Jakubowski A. (red.), *Specustawa mieszkaniowa. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. IV, Warszawa 1999.
- Janowicz Z., *Wysokie walory kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] Z. Janku et al. (red.), *Europeizacji polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005.
- Jaroszyński M., *Z problematyki teorii organów państwowych*, „Państwo i Prawo” 1956, nr 7.
- Jaroszyński T., *Rozporządzenie Unii Europejskiej jako składnik systemu prawa obowiązującego w Polsce*, Warszawa 2011.
- Jaśkiewicz J., *Komentarz do art. 1 ustawy o petycjach*, [w:] J. Jaśkiewicz, *Ustawa o petycjach. Komentarz*, Lex/el. 2015.
- Jaśkowska M., *Skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dla procesu stosowania prawa wobec zasady bezpośredniego stosowania konstytucji*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik et al. (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Jaworska M., Grześkowiak-Stojek D., Jarnicka J., Matusiak A. (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.
- Jendrośka J., *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963.

- Jeżewski J., *Pojęcie władzy publicznej jako kryterium prawa administracyjnego we Francji*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012.
- Jeżewski J., *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2003.
- Jeżewski J., *Prawo stosowane jako kryterium rozgraniczenia drogi administracyjnej i drogi sądowej*, [w:] A. Doliwa et al. (red.), *Kryzys prawa administracyjnego*, t. III, *Wypiekanie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Warszawa 2012.
- Jędrzejewski T., [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2020.
- Jodłowski J., Szewczyk M., [w:] W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część I. Komentarz do art. 117–211a*, Warszawa 2017.
- Kafar D., *Specustawa mieszkaniowa. Nowe zasady realizacji inwestycji*, Warszawa 2018, Legalis.
- Kaleta K., *Komentarz do art. 111 ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* [w:] A. Jakubowski (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Kalinowski M., *Podmiotowość prawna podatnika*, Toruń 1999.
- Kalypso N., *The peoples imagined: constituting a democratic European polity*, Oxford 2023.
- Kamiński M., *O istocie pojęcia sprawy sądowoadministracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 10.
- Kant I., *Anthropology from a Pragmatic Point of View*, R.B. Loudon (red.), Cambridge 2006.
- Kardas P., Sławiński M., *Przenikanie się odpowiedzialności wykroczeniowej i administracyjnej – problem podwójnego karania*, [w:] M. Kolendowska-Matejczuk, V. Vachev (red.), *Węzłowe problemy prawa wykroczeń – czy potrzebna jest reforma?*, Warszawa 2016.
- Karolak M., *Odpowiednie stosowanie przepisów procedury cywilnej w postępowaniach dowodowych przed sądami administracyjnymi – ujęcie technicznoprawne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, z. 4(109).
- Kasiński M., *Rozważania o dobrej administracji*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2007, vol. 10, nr 1.
- Kasiński M., *Współczesne problemy rozwoju administracji publicznej w Polsce*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2011, vol. 14, nr 1.
- Kasperek A., Zabojski A., *Zmiana pozwolenia na budowę wydane na podstawie decyzji o warunkach zabudowy po wejściu w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 1–2.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.
- Katner W.J. (red.), *Prawo gospodarcze i handlowe*, Warszawa 2016.
- Katz Cogan J., *The Changing Form of the International Law Commission's Work*, „AJIL Unbound” 2014, vol. 108.
- Kawalec-Pietrenko B., *Filozofia kształtowania procesów produkcyjnych*, „Przegląd Techniczny – Gazeta Inżynierska” (przeglad-techniczny.pl) [dostęp: 07.05.2024].

- Kawecka-Pysz J., *Historia uregulowań prawnych w zakresie nabywania nieruchomości przez cudzoziemców – pierwsza wersja i kolejne nowelizacje ustawy*, [w:] *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, Kraków 2004.
- Kazimierczak T., *Partycypacja publiczna, pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Warszawa 2011.
- Kersten J., *Konzeption und Methoden der „Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“*, [w:] Kahl W., Ludwig M. (Hrsg.), *Handbuch des Verwaltungsrechts*, Band I, *Grundstrukturen des deutschen Verwaltungsrechts*, München 2021.
- Kędziora R., *Natychmiastowa wykonalność nieostatecznej decyzji administracyjnej*, „Me-tryka” 2016, nr 2.
- Kędziora R., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017.
- Kępiński M. (red.), *System prawa prywatnego*, t. 15, *Prawo konkurencji*, Warszawa 2014.
- Khiali-Miab A. et al., *A network optimisation approach to identify trade-offs between socio-economic and ecological objectives for regional integrated planning*, IN: *City and Environment Interactions* (2021), doi: <https://doi.org/10.1016/j.cacint.2021.100078>
- Kiczka K., *Administracyjne akty kwalifikujące w działalności gospodarczej*, Wrocław 2006.
- Kiełtyka A., [w:] A. Ważny, A. Kiełtyka, *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2015.
- Kieres L., *Konstytucyjne publiczne prawo gospodarcze*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, R. 76, z. 2.
- Kieres L., *Podmioty pełniące funkcje administracji gospodarczej w Polsce. Rozdział IV. Ustrój i zadania administracji gospodarczej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013.
- Kijowski D., *Tendencje dekodyfikacji ogólnego postępowania administracyjnego w XXI w.*, [w:] W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, Warszawa 2018.
- Kijowski D., *Ucieczka administracji publicznej w sferę prawa cywilnego*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009.
- Kijowski D.R., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.
- Kingsbury B., Krisch N., Stewart R.B., *The Emergence of Global Administrative Law*, „Law and Contemporary Problems” 2005, vol. 68.
- Klat-Wertelecka L., *Granice stosowania przymusu egzekucyjnego w administracji*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Klat-Wertelecka L., *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009.

- Klat-Wertelecka L., *Wykonanie aktu administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Konceptcja sytemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007.
- Klaus W. (red.), *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Klein P., *Les articles sur la responsabilité des organisations internationales: quel bilan tirer des travaux de la CDI?*, „Annuaire français de droit international” 2012, vol. 58.
- Kłosek A., *Umowa o roboty budowlane w świetle orzecznictwa sądowego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2008, t. LXXVIII, AUWr No. 3066.
- Kmieciak Z., *Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym*, Warszawa 2004.
- Kmieciak Z., *Modele sądowej kontroli administracji publicznej*, [w:] G. Łaszczyca, W. Piątek (red.), *System prawa sądownictwa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2023.
- Kmieciak Z., *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.
- Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997.
- Kmieciak Z., *Trybunały administracyjne w Kanadzie*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 11.
- Kmieciak Z., *Wstęp*, [w:] Franciszek Longchamps de Brier. *Pisma wybrane z lat 1934–1970*, wybór i wstęp Z. Kmiecika, Warszawa 2019.
- Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Kmiecik Z.R., *O pojęciu pojęcia i używaniu nazwy „pojęcie” w literaturze prawniczej*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2024, nr 7.
- Knight J., *Social institutions and human cognition*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics” 1997, vol. 153(4).
- Knoppek K., [w:] T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Artykuły 1–366*, Warszawa 2021.
- Knosala E., *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego*, [w:] K. Podgórski (red.), *Regulacja prawna administracji świadczącej*, Katowice 1985.
- Knysiak-Molczyk H., *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013.
- Knysiak-Molczyk H., *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004.
- Knysiak-Sudyka H., [w:] A. Cebera et al., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2023.
- Knysiak-Sudyka H., *Kodeks postępowania administracyjnego – dokąd zmierza ustawodawca*, [w:] W. Chrościelewski, Z. Kmiecik (red.), *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, Warszawa 2018.
- Knysiak-Sudyka H., *Perspektywy mediacji w postępowaniu administracyjnym*, [w:] Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, Warszawa–Łódź 2020.

- Kocot-Łaszczyca A., Łaszczyca G., *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Kocowski T., Raduła M. (red.), *Powszechna ochrona ludności. Krajowy system ratowniczy. Ochotnicze straże pożarne*, Wrocław 2023.
- Kokocińska K., *Funkcjonalność i dysfunkcjonalność przepisów publicznego prawa gospodarczego z perspektywy kryterium wartości (zagadnienia ogólne)*, [w:] M. Zdyb, E. Kruk, G. Lubeńczuk (red.), *Dysfunkcje publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2018.
- Kokocińska K., *Kontrakt terytorialny – instrument współpracy podmiotów prowadzących politykę rozwoju*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, R. 79, z. 3.
- Kokocińska K., *Prawny mechanizm prowadzenia polityki rozwoju w zdecentralizowanych strukturach władzy publicznej*, Poznań 2014.
- Kokocińska K., *Problems of civil law forms of administration activity from the point of view of a representative of the science of public law*, [w:] R. Szczepaniak, K. Kokocińska, M. Krzymuski, *Constitutional Barriers to the Applicability of Private Law in the Public Sector: A Comparative Study with Particular Emphasis on Polish and German Law*, Poznań 2020.
- Kokocińska K., *Wybrane formy prowadzenia polityki rozwoju*, [w:] B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Poznań 2009.
- Kokocińska K., *Zespół wzajemnie powiązanych działań jako kwalifikowana forma współpracy podmiotów władzy wykonawczej*, [w:] A. Cudak, I.M. Szkotnicka (red.), *Państwo, administracja i prawo administracyjne w europejskiej kulturze prawnej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Andrzejowi Jeżewskiemu z okazji osiemdziesiątych urodzin*, Warszawa 2018.
- Komárek J., *European Constitutional Imaginaries: Utopias, Ideologies, and the Other*, [w:] J. Komárek (red.), *European Constitutional Imaginaries: Between Ideology and Utopia*, Oxford 2023.
- Komierzyńska-Orlińska E., *Komentarz do art. 3 Prawa przedsiębiorców*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Konstytucja biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Kopyciński P., *Przedsiębiorczość a innowacyjność – rozumienie i delimitacja pojęć*, [w:] T. Rachwał (red.), *Kształtowanie kompetencji przedsiębiorczych*, Warszawa 2019.
- Korczak J., *Funkcja usługodawcza administracji publicznej w świetle konstytucyjnych zasad ustrojowych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 4(74).
- Korczak J., *Koncepcja działań niewładczych Profesora Tadeusza Kuty. Z dorobku wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014.
- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Korczak J., Lisowski P., Ostapski A., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020.

- Korczak J., *O nieporozumieniach wokół porozumień w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 6.
- Korczak J., *Problemy prawne skarg na działalność organów samorządu terytorialnego i jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej katedr prawa i postępowania administracyjnego*, Łódź 2000.
- Korczak J., *W kwestii potrzeby urealnienia instytucji skarg z działu VIII kpa jako środka ochrony prawnej wobec działań jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017.
- Korczak J., *Współdziałanie organów administracji rządowej i samorządowej w stanach nadzwyczajnych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, t. CVI, AUWr No. 3738.
- Korczak J., *Wybrane zagadnienia postępowania skargowo-wnioskowego postępowania administracyjnego przed organami stanowiącymi jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010.
- Korczak J., *Zakres działania jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022.
- Kordela M., *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, R. 68, z. 1.
- Kornobis-Romanowska D., Łacny J., Wróbel A. (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III (art. 223–358)*, Warszawa 2012.
- Korzeniowska-Polak A., *Dylematy nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 2.
- Korzeniowska-Polak A., *Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego jako podmioty rozpatrujące skargi, wnioski i petycje – postulaty de lege ferenda*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 1–2.
- Korzeniowska-Polak A., *Petycje, wnioski i skargi – rozgraniczenie pojęć i funkcji instytucji*, [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017.
- Kosikowski C., Matuszewski J., *Geneza i ewolucja oraz stan obecny i przewidywana przyszłość prawa finansowego*, [w:] C. Kosikowski (red.), *System prawa finansowego*, t. I, *Teoria i nauka prawa finansowego*, Warszawa 2010.
- Kosikowski C., *Prawo finansowe. Część ogólna*, Warszawa 2003.
- Kosikowski C., *Ustawa podatkowa*, Warszawa 2006.
- Kosikowski C., *Źródła prawa podatkowego w świetle Konstytucji RP (wybrane problemy)*, „Glosa” 1999, nr 2.
- Koszowski M., Niżnik-Dobosz I., *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, Lex/el. 2022.
- Kość A., *Znaczenie idei prawa dla tworzenia dobrego prawa*, Lublin 2003.

- Kotulski M., *Decentralizacja i samorząd terytorialny*, [w:] G. Dudek, M. Oleś, P. Wszolek (red.), *Prawo administracyjne. Eseje i testy z odpowiedziami*, Warszawa 2023.
- Kotulski M., *Instytucje wzmacniające korporacyjny charakter gminy*, [w:] J. Korczak (red.), *Związki publicznoprawne w świetle współczesnego prawodawstwa międzynarodowego, unijnego i krajowego*, „Prawo” 2021, t. CCCXXXIII, AUWr No 4058.
- Kotulski M., *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2.
- Kotulski M., *Referendum lokalne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, R. 79, z. 3.
- Kowalczyk B., *Deterytorializacja administracji publicznej w europejskiej przestrzeni prawnej*, Wrocław 2021.
- Kowalczyk B., *Prawo międzynarodowe a prawo administracyjne*, [w:] T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki (red.), *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym – refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, Wrocław 2020.
- Kowalewski S., *Teoria struktury administracji państwowej*, Warszawa 1973.
- Kozioł R., *Partycypacja publiczna i społeczna we współczesnej Polsce: pojęcie, formy, podmioty i uwarunkowania*, Kraków 2015.
- Kozłowska M., *Podstawowe pojęcia i instytucje prawa administracyjnego – perspektywa ustaw regulujących prawa osobowe*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022.
- Kozłowska M., *Prawo administracyjne jako narzędzie przeciwdziałania korupcji funkcjonariuszy administracji publicznej*, Wrocław 2021.
- Koźmiński A.K., Piotrowski W., *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 1995.
- Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom, *Charakterystyka zjawiska przemocy domowej*, <https://kcpu.gov.pl/przemoc/charakterystyka-zjawiska-przemocy-w-rodzinie/> [dostęp: 27.05.2024].
- Krawczyk A., *Wykonanie aktu i czynności organu administracji publicznej*, Warszawa 2013.
- Krawczyk M., *Metodologiczne wyzwania w poznawaniu prawa administracyjnego (zagadnienia wybrane)*, [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019.
- Krawczyk M., *„Nieorganizowane” prawo administracyjne na tle norm wiedzy i norm technicznych*, [w:] J. Supernat (red.), *Nieorganizowane źródła prawa administracyjnego. XII Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2022.
- Krawczyk M., *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016.
- Krawczyk M., *W poszukiwaniu ładu przestrzennego*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Prawne problemy rozpraszania i koncentracji zabudowy*, Gdańsk 2018.
- Królikowska-Olczak M., *Wpływ zasad prawa zamówień publicznych na efektywność ekonomiczną zamówień publicznych*, „Prawo” 2022, t. CCCXXXIV, AUWr No 4101.

- Kruś M., *Akt transnarodowy w systemie europejskich aktów administracyjnych*, Poznań 2021.
- Kruś M., *Współpraca gminy, inwestora i społeczeństwa w sprawie realizacji inwestycji mieszkaniowej w oparciu o specustawę mieszkaniową – jako przykład stosowania w administrowaniu „teorii dwóch kroków” oraz nieformalnych sposobów działania*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2022, t. 37.
- Krzan B., *Odpowiedzialność państwa członkowskiego z tytułu działalności organizacji międzynarodowych*, Wrocław 2013.
- Krzan B., *The International Responsibility of the European Union in the Light of the International Law Commission’s Codification Efforts*, „Polish Review of International and European Law” 2013, vol. 2(2).
- Krzan B., *Związanie organizacji międzynarodowych międzynarodowym prawem praw człowieka*, [w:] B. Mielnik (red.), *Z problematyki prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego. Księga poświęcona pamięci Doktora Macieja Lisa*, Wrocław 2018.
- Krzekotowska K., *Charakter prawny uchwał walnego zgromadzenia spółdzielni a uchylene się od skutków prawnych oświadczenia woli*, „Palestra” 1986, t. 30, nr 12(348).
- Krzemiński J., *Upoważnienie ustawowe do ustanawiania stref czystego transportu. Glosa krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 11 stycznia 2024 r. (III SA/Kr 484/23)*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 6.
- Krzykała F., *Wprowadzenie do socjologii przedsiębiorstwa przemysłowego*, Warszawa 1975.
- Kubit M., *Rozwój sztucznej inteligencji w świetle prawa Unii Europejskiej – dylematy i wyzwania*, Warszawa 2021.
- Kuczyński T., [w:] P. Rączka (red.), *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Lex/el. 2023.
- Kudrycka B., Guy Peters B., Suwaj P.J. (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2009.
- Kulik M., *Przestępstwo – wykroczenie – delikt administracyjny: o trzech kategoriach czynu zabronionego w Polsce i Szwajcarii*, [w:] M. Błaszczyk, A. Zientara (red.), *Interdyscyplinarność – w nauce najciekawsze rzeczy dzieją się na styku różnych dziedzin. Księga Jubileuszowa Profesor Małgorzaty Król-Bogomilskiej*, Warszawa 2021.
- Kułąk-Krzysiak K., *Partycypacja czy efektywność? Dylematy skutecznego osiągnięcia celów w administracji*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
- Kumaniecki K. (oprac.), *Słownik łacińsko-polski*, Warszawa 1979.
- Kurcz B., *Dyrektywy i ich implementacja do prawa krajowego*, Warszawa 2004.
- Kurzyna-Chmiel D., *Niepełnosprawność jako źródło specyfiki regulacji oświatowej*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 5.
- Kurzyna-Chmiel D., *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013.
- Kurzyna-Chmiel D., *Szkoły jako zakłady publiczne*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 3.
- Kurzyna-Chmiel D., *Świadczenia oświatowe samorządowej administracji świadczącej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 45.
- Kuta T., *Niektóre nowe formy działania samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Księga Pamiątkowa prof. Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999.

- Kuta T., *Pojęcie działań niewładczych w administracji na przykładzie administracji rolnictwa*, Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, Seria A, nr 90, Wrocław 1963.
- Kuta T., *Sytuacja człowieka we współczesnej administracji*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. II, AUWr No. 167.
- Kwiatkowski S., *Teoria dóbr publicznych i rynkowe mechanizmy ich produkcji*, [w:] M. Machaj (red.), *Pod prąd głównego nurtu ekonomii*, Warszawa 2013.
- Kwieciński L., *Administracja publiczna w modelu otwartej innowacji (open innovation) na przykładzie programu Innowacje społeczne*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, nr 2.
- Lagrange E., *La représentation institutionnelle dans l'ordre international. Une contribution à la théorie de la personnalité morale des organisations internationales*, The Hague/London/New York 2002.
- Landau D., *Abusive Constitutionalism*, Davis 2013, vol. 47.
- Landau D., Dixon R., *Abusive Judicial Review: Courts Against Democracy*, Davis 2020, vol. 53.
- Lange O., *Ekonomia polityczna*, t. II, Warszawa 1966.
- Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Reprint, Kraków 2003.
- Langrod J.S., *Problemy sądownictwa administracyjnego*, Kraków 1928.
- Laprévôte F.-Ch., Lin W., *Between State Aid, Trade and Antitrust: The Mixed Procedural Heritage of the Foreign Subsidies Regulation and the Overarching Principle of Non-Discrimination*, „Zeitschrift für Europarechtliche Studien” 2022, vol. 443, iss. 3.
- Lauterpacht H., *Codification and development of international law*, „American Journal of International Law” 1955, vol. 49.
- Lemańska J., *Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym*, Kraków 2006.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego. Działalność administracji*, Warszawa 2001.
- Leszczyński L., *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2004.
- Leszczyński M., *Urbanistyczny standard oświatowy w specustawie mieszkaniowej*, [w:] J. Szlachetko (red.), *Specustawa mieszkaniowa a samodzielność planistyczna gminy. Dylematy prawników i urbanistów*, Gdańsk 2019.
- Lewenstein B., Schindler J., Skrzypiec R., *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, Warszawa 2010.
- Léon S. de, *Composite Administrative Procedures in the European Union*, Tesis doctoral, Madryt 2016.
- Lipowicz I., *Dylematy zmiany siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa–Kraków 2007.

- Lipowicz I., *Ewolucja postrzegania statusu ustrojowego uniwersytetu na tle poglądów Tadeusza Bigi*, „Prawo” 2021, t. CCCXXXIII, AUWr No. 4058.
- Lipowicz I., *Pojęcie administracji świadczącej w doktrynie zachodnioniemieckiej*, [w:] K. Podgórski (red.), *Regulacja prawna administracji świadczącej*, Katowice 1985.
- Lipowicz I., *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, R. 78, z. 4.
- Lipowicz I. (red.), *System prawa samorządu terytorialnego*, t. 3, *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, Warszawa 2023.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny jako pomiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, R. 77, z. 3.
- Lisowski P., *Czy ius każdorazowo wyczerpuje się w lex? – kilka refleksji na kanwie treści art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (z perspektywy regulacji Statutu Uniwersytetu Wrocławskiego)*, [w:] A. Górnicz-Mulcahy, A. Tomanek, M. Lewandowicz-Machnikowska (red.), *Pro opere perfecto gratias agimus. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Kuczyńskiemu*, Wrocław 2022.
- Lisowski P., *Fenomen autonomii uczelni jako aksjomat administracji publicznej (prawa administracyjnego)*, [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermana*, Warszawa 2019.
- Lisowski P., *Kluczowe uwarunkowania i ustalenia terminologiczno-pojęciowe*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022.
- Lisowski P., Mączyński M., [w:] K. Małysa-Sulińska (red.), *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Warszawa 2023, Lex/el.
- Lisowski P., *Pogranicze (w) decentralizacji: kilka refleksji na kanwie pojęcia autonomii*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego. IX Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2019.
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.
- Liżewski B., *Prawo publiczne a prawo prywatne – wybrane uwagi teoretyczne na temat hybrydyzacji instytucji prawnych*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2018, nr 4.
- Liżyńska K., Płońska A., *Ewolucja i aktualne wyzwania ustawodawstwa w sprawach o wykroczenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2022, R. 84, z. 4.
- Longchamps de Bérier F., *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na zachodzie Europy*, Wrocław 2001.
- Longchamps de Bérier F., *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1966, nr 6.
- Longchamps F., *Problem trwałości decyzji ostatecznej*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 12.
- Longchamps F., *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1967, z. 16.

- Longchamps F., *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych*, [w:] Franciszek Longchamps de Brier. *Pisma wybrane z lat 1934–1970*, wybór i wstęp Z. Kmiecik, Warszawa 2019.
- Longchamps F., *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, [w:] Franciszek Longchamps de Brier. *Pisma wybrane z lat 1934–1970*, wybór i wstęp Z. Kmiecik, Warszawa 2019.
- Longchamps F., *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968.
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949.
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1994.
- Loughlin M., *The Constitutional Imagination*, „The Modern Law Review” 2015, vol. 78, no. 1.
- Lubik-Reczek N., Kapsa I., Musiał-Karg M., *Elektroniczna partycypacja obywatelska w Polsce. Deklaracje i opinie Polaków na temat e-administracji i e-głosowania*, Poznań 2020.
- Lubiński K., *Wstęp*, [w:] K. Lubiński (red.), *Studia z prawa publicznego*, Toruń 2001.
- Łaszczyca G., *Istota rozprawy administracyjnej w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2008, R. 7/8.
- Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003.
- Łazowski A., *Rozporządzenie jako źródło prawa Wspólnot Europejskich*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 3.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- Łopatka A., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1975.
- Łysko M., *Prokuratorski nadzór ogólny w Polsce w latach 1950–1967*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005.
- Machnikowski P., *Prawne instrumenty ochrony zaufania przy zawieraniu umowy*, Wrocław 2010.
- Machnikowski P., *Swoboda umów według art. 353 KC. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2005.
- Majchrzak D., *O zarządzaniu kryzysowym inaczej. Zarządzanie kryzysowe czy zarządzanie bezpieczeństwem?*, „Bellona” 2018, nr 4.
- Makowski G., *Międzynarodowe standardy partycypacji publicznej na poziomie lokalnym: analiza wybranych aktów prawa międzynarodowego*, [w:] P. Sobiesiak-Penszko (red.), *Prawo a partycypacja publiczna*, Warszawa 2013.
- Makowski G., *Ramy prawne partycypacji – stan obecny, zmiany, perspektywy*, [w:] M. Maśzowska, K. Sztop-Rutkowska (red.), *Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom*, Białystok 2013.
- Malinowski R., *Pozycja organizacji społecznych i ich udział w wykonywaniu administracji państwowej*, „Państwo i Prawo” 1964, nr 2.
- Małecki W., *Policja gospodarcza w prawie gospodarczym. Ujęcie teoretyczne*, Warszawa 2019.
- Małecki W., *Struktury norm prawnych w publicznym prawie gospodarczym. Układy częściowe znamionowane powiązaniem subordynacji*, Warszawa 2023.

- Mańko R., *Relikty w kulturze prawnej. Uwagi metodologiczne na tle pozostałości epoki socjalizmu realnego w polskim prawie prywatnym*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. CII, No. 3662.
- March J., Olsen J., *Elaborating the „New Institutionalism”*, [w:] R.A. Rhodes, S.A. Binder, B.A. Rockman (red.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford 2006.
- March J., Olsen J., *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Warszawa 2005.
- Marciniak A., *Zbieg egzekucji i zabezpieczenia roszczeń w postępowaniu cywilnym*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2003, nr 9–10.
- Marks-Krzyszkowska M., Michalska-Żyła A., *Wyznaczniki gotowości zaangażowania się mieszkańców we współzarządzanie gminą wiejską*, „Studia Obszarów Wiejskich” 2018, t. 51.
- Mastalski R., *Charakterystyka ogólna prawa podatkowego*, [w:] L. Etel (red.), *System prawa finansowego*, t. III, *Prawo daninowe*, Warszawa 2010.
- Mastalski R., *Interpretacja prawa podatkowego. Źródła prawa podatkowego i jego układnia*, Wrocław 1989.
- Mastalski R., *Orzecznictwo podatkowe Trybunału Konstytucyjnego a polski system podatkowy*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 4.
- Mastalski R., *Zasady tworzenia prawa finansowego (próba sformułowania)*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 5.
- Masternak-Kubiak M., *Bezpośrednie stosowanie konstytucji przez sądy administracyjne*, „Studia Prawnicze” 2022, nr 2.
- Maurer H., *Ogólne prawo administracyjne. Allgemeines Verwaltungsrecht*, tłum. i red. K. Nowacki, Wrocław 2003.
- Mazurkiewicz G. (red.), *Ucząca się szkoła. Od rozwoju jednostek do rozwoju wspólnoty*, Kraków 2015.
- Menkes J., *Stopniowy rozwój prawa odpowiedzialności organizacji międzynarodowych – wybrane problemy*, [w:] A. Kozłowski, B. Mielnik (red.), *Odpowiedzialność międzynarodowa jako element międzynarodowego porządku prawnego*, Wrocław 2009.
- Michalska A., *Charakter prawny norm technicznych*, „Państwo i Prawo” 1967, nr 4–5.
- Mielczarek-Mikołajów J., *Akty prawa wewnętrznego organów administracji publicznej*, Wrocław 2021.
- Miemiec M., *Samorząd terytorialny*, [w:] T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki (red.), *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym – refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, Wrocław 2020.
- Mik C., *Agresja Rosji na Ukrainę i jej konsekwencje dla rządów prawa na poziomie międzynarodowym. Szkic problematyki*, [w:] A. Kozłowski (red.), *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, Wrocław 2022.
- Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000.
- Molek W., Stec K., Marciniak R., *Zarządzanie kryzysowe w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2017, nr 17.

- Moll T., *Nowe uprawnienia radnego gminy w świetle ustawy z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019.
- Moore A., King L., Dale A., Newell R., *Toward an Integrative Framework for Local Development Path Analysis*, „Ecology and Society” 2018, vol. 23(2).
- Morawska E., *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003.
- Morawski A., *Rola organizacji pozarządowych w procesie zarządzania kryzysowego*, „E-Politykon” 2013, nr 6.
- Morio K., [w:] N. Kady, M. Mathieu (red.), *Dictionnaire d'administration publique*, Grenoble 2014.
- Morozov E., *To Save Everything, Click Here: The Folly of Technological Solutionism*, Nowy Jork 2013.
- Moszkowicz K., *Współczesne podejście do innowacji*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2019, nr 175.
- Möldner M., *Responsibility of International Organizations: Introducing the ILC's DARIO*, „Max Planck Yearbook of United Nations Law” 2012, vol. 16.
- Muszyńska A., [w:] J. Giezek (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Nagy C.I., *Foreign Subsidies, Distortions and Acquisitions: Can the Playing Field Be Levelled?*, „Central European Journal of Comparative Law” 2021, vol. 2, no. 1.
- Nagy C.I., *The EU's New Regime on Foreign Subsidies: Has the Time Come for a Paradigm-Shift?*, „Journal of World Trade” 2023, vol. 57(6).
- NCBR – miliardy rozdane, innowacyjności brak, <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/konkursy-ncbr.html> [dostęp: 28.08.2024].
- Nehl H., *Europäisches Verwaltungsverfahren und Gemeinschaftsverfassung. Eine Studie gemeinschaftsrechtlicher Verfahrensgrundsätze unter besonderer Berücksichtigung "mehrstufiger" Verwaltungsverfahren*, Berlin 2002.
- Nehl H., *Principles of Administrative procedure in EC law*, Oxford 1999.
- Nelicki A., Zachariasz I., *Planowanie przestrzenne a udział podmiotów prywatnych w budowie infrastruktury publicznej. Rozwiązania polskie a wybranych krajów UE i USA*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 10.
- Niczyporuk J., *Dekoncentracja administracji publicznej*, Lublin 2006.
- Niczyporuk J., *Funkcje zlecone administracji publicznej*, [w:] E. Ura (red.), *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej: międzynarodowa konferencja naukowa, Iwonicz Zdrój, 6–8 maja 2002 r.*, Rzeszów 2002.
- Niczyporuk J., *Proceduralizacja prawa administracyjnego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, Paryż 2011.

- Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Legalis 2023.
- Niewiadomski Z. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Niewiadomski Z., [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010.
- Nita A., Morawski W., *Wykorzystywanie skargi pauliańskiej do zabezpieczenia wykonania zobowiązania podatkowego – zagadnienia dyskusyjne*, „Przegląd Sądowy” 2016, nr 6.
- Nitecki S., *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Wrocław 2013.
- Nitecki S., *Konkursowy wybór projektów objętych dofinansowaniem ze środków Unii Europejskiej*, Opole 2020.
- Nitecki S., *Specyfika postępowania w sprawie wyboru projektów do dofinansowania w zakresie polityki spójności*, [w:] M. Szewczyk, L. Staniszevska, M. Kruś (red.), *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, Warszawa 2022.
- Nitecki S., *Stanowienie przepisów prawa miejscowego przez terenowe organy administracji państwowej*, [w:] K. Podgórski (red.), *Administracja terenowa po reformie 1983 roku*, Katowice 1987.
- Niżnik-Dobosz I., *Materialnoprawny wymiar pojęć, instytucji i norm ogólnego postępowania administracyjnego zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010.
- Niżnik-Dobosz I., *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
- Niżnik-Dobosz I., *Rezolucje, deklaracje, apele i oświadczenia rady gminy jako inspirujące niezorganizowane źródło prawa*, [w:] J. Supernat (red.), *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego. XII Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2022.
- North D., *Institutions*, „The Journal of Economic Perspectives” 1991, vol. 5(1).
- North D., *Institutions. Institutional change and economic performance*, Cambridge 1990.
- North D., *The New Institutional Economics*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics” 1986, no. 142.
- Nosarzewski Ł., *Prawne ograniczenia ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego*, Warszawa 2022.
- Nowak H., Winiarz M. (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Noworól, K., *Wyzwania partycypacji w zarządzaniu publicznym*, Kraków 2020.
- Nuzzo B., *E-administracja na przykładzie elektronicznych zamówień publicznych – doświadczenia polskie i włoskie*, [w:] M.K. Zwierzdzyński, M. Łakomy, K. Oświęcimski (red.), *E-administracja publiczna i (nie)bezpieczeństwo cyberprzestrzeni*, Kraków 2015.
- Ochendowski E., *Geneza, wejście w życie i nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010.

- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2018.
- Ofiarski Z., *Źródła prawa finansowego i problemy legislacji finansowej*, [w:] C. Kosikowski (red.), *System prawa finansowego*, t. I, *Teoria i nauka prawa finansowego*, Warszawa 2010.
- Olejniczak-Szałowska E., *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002.
- Oliver M., *The social model of disability: thirty years on*, „Disability & Society” 2013, vol. 28, no. 7.
- Olszanowski J., Piątek W., [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Legalis/el. 2021.
- Olszewska-Łabędź B., *Konflikt zbrojny jako źródło kryzysu migracyjnego. Wybrane formy wsparcia uchodźców z Ukrainy*, „Kultura – Społeczeństwo – Edukacja” 2022, nr 21(1).
- Opoka F., [w:] A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Oramus M., *Model współzarządzania (governance) i problemy dotyczące jego wdrażania w administracji publicznej*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2015, nr 1.
- Ostapski A., *Glosa do wyroku NSA z dnia 3 grudnia 2013 r., II GSK 1315/12*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 4.
- Ostrom E., *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, Warszawa 2013.
- Pacewicz A., *Rola szkoły w budowaniu kapitału społecznego*, Warszawa 2015.
- Pacht L.T., *The case for a convention on state responsibility*, „Nordic Journal of International Law” 2014, vol. 83(4).
- Papaj T., *Instrumenty e-administracji jako innowacje w koncepcji Public Governance*, „Współczesne Zarządzanie” 2012, nr 2.
- Pagenkopf H., *Kommunalrecht. Bd. I.*, Köln 1975.
- Palchetti P., *Is It Time to Take a Decision on the Final Form of ARIO?*, „International Organizations Law Review” 2013, vol. 20.
- Pałka K., *Umowy o zamówienie świadczeń zdrowotnych*, [w:] D. Bach-Golecka, R. Stankiewicz (red.), *Organizacja systemu ochrony zdrowia*, Warszawa 2020.
- Parandowski J., *O znaczeniu i godności tłumacza*, [w:] M. Rusinek (red.), *O sztuce tłumaczenia*, Wrocław 1955.
- Parchomiuk J., *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4.
- Pazdan M., *Podmioty stosunków cywilnoprawnych – zagadnienia ogólne*, [w:] M. Safjan (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2012.
- Perzycka E., *Zaufanie w szkole w społeczeństwie sieciowym*, Szczecin 2013.

- Peszko K., Zdanowska M., *Perspektywy rozwoju polskiego szkolnictwa wyższego w kontekście analizy kierunków ewolucji modelu polskiej uczelni*, [w:] J. Pakuła (red.), *Współczesne problemy nauki i szkolnictwa wyższego*, Toruń 2013.
- Peters G., *Institutional theory in political science. The „new institutionalism”*, London–New York 1999.
- Petit J., *Droit administratif et administration*, Paris 2008.
- Petit J., Frier P.-J., *Droit administratif*, Paris 2021.
- Petracca E., Gallagher S., *Economic cognitive institutions*, „Journal of Institutional Economics” 2020, vol. 16.
- Piecha J., [w:] Gajewski S., Jakubowski A., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Legalis 2018.
- Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.
- Pietraszko-Furmanek, I., *Partycypacja społeczna w środowiskach lokalnych*, Kraków 2012.
- Pietrzyk M., *Soft law i hard law w europejskim prawie administracyjnym: relacja alternatywy, uzupełnienia, wykluczenia oraz przejścia*, [w:] M. Giełda, R. Raszevska-Skałeczka (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015.
- Pilich M., *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2015, Lex/el.
- Piłat R., *O istocie pojęć*, Warszawa 2007.
- Pinkas A., *Smart student workshop*, „Biuletyn Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii” 2020, nr 1(12).
- Pirsig R.M., *Zen i sztuka oporządzania motocykla*, Poznań 1994.
- Piskorz-Ryń A., Wyporska-Frankiewicz J., *Dostęp do informacji publicznej a ochrona informacji niejawnych. Zagadnienia wybrane*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 4.
- Piskorz-Ryń A., Wyporska-Frankiewicz J., *Wykorzystywanie prawa do petycji w sposób niezgodny z jego celem. Zagadnienia wybrane*, [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017.
- Plezia M. (red.), *Słownik łacińsko-polski*, t. III, Warszawa 2007.
- Plucińska-Filipowicz A., Kosicki A., [w:] M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, Lex/el. 2021.
- Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2024.
- Płonka-Bielenin K., *Komisja skarg, wniosków i petycji – nowa instytucja w prawie samorządowym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019.
- Płońska A., *Koncepcja zamiany odpowiedzialności za wykroczenia w odpowiedzialność administracyjną*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Żałożenie racjonalnego prawodawcy w polskim porządku prawnym. Księga Jubileuszowa z okazji siedemdziesięciopięciolecia Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. CXX, cz. 2, AUWr No. 3978.

- Popiołek W., [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny, T. I Komentarz. Art. 1–449*, Warszawa 2015.
- Popiołek W., „*Spółki prawa handlowego*”, czyli *spółki prawa, którego nie ma*, [w:] J. Szczotka, K. Kopaczyńska-Pieczniak, M. Dumkiewicz (red.), *Sto lat polskiego prawa handlowego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Andrzejowi Kidybie*, t. 3, Warszawa 2021.
- Porwich A., *Zbieg odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenia w prawie ochrony zabytków*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego. IX Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2019.
- Posłuszny J., *Ewolucja administracji świadczącej – studium administracyjno-prawne*, Rzeszów–Przemyśl 2004.
- Prieur M., *Le droit a l’environnement et les citoyens: la participation*, „Revue juridique de l’Environnement” 1998.
- Profumi E., *The Political Imaginary, or the Democratic Transformation Domain*, „International Journal of Social Imaginaries” 2022, nr 1–2.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Przybysz P., *Kultura organizacyjna administracji*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania administracyjnego. Warszawa–Dębe 23–25 września 2002 r.*, Warszawa 2003.
- Příbáň J., *A social theory of constitutional imaginaries: beyond the unity of “topos-ethnos-nomos” and its European context*, [w:] U. Belavusau, A. Gliszczyńska-Grabias (red.), *Constitutionalism under stress: essays in honour of Wojciech Sadurski*, Oxford–New York 2020.
- Příbáň J., *Constitutional Imaginaries. A Theory of European Societal Constitutionalism*, London–New York 2021.
- Pytel E., *Pomoc ukraińskim uchodźcom wojennym jako element bezpieczeństwa społecznego*, [w:] B. Ziębińska, J. Młyński, E. Zdebska (red.), *Pomoc społeczna i służby ratownicze w obliczu wojny w Ukrainie*, Kraków 2023.
- Rabska T., *Działania administracji publicznej w świetle współczesnej koncepcji publicznego prawa gospodarczego*, [w:] B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Poznań 2009.
- Rabska T., *Kontrakt wojewódzki – forma działania administracji publicznej w strukturach zdecentralizowanych*, [w:] I. Niżnik-Dobosz et al. (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.
- Rabska T., „*Norma zadaniowa*” w świetle publicznego prawa gospodarczego, [w:] A. Chodun, S. Czepita (red.), *W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, Szczecin 2010.
- Radecki W., [w:] M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Radecki W., *Co dalej z polskim prawem wykroczeń? (część 2)*, „Prokuratura i Prawo” 2023, nr 6.

- Radecki W., *Dezintegracja polskiego prawa penalnego*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 9.
- Radwański Z., Olejniczak A., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2023.
- Rajek-Kwiatkiewicz M., *Partycypacja i inkluzja społeczna jako wymiary polityki rewitalizacji miejskiej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin-Polonia. Sectio K” 2020, vol. XXVII, nr 1.
- Raszewska-Skałeczka R., *Decentralizacja zadań oświatowych w kontekście wyzwań i oczekiwań społecznych*, [w:] M. Giełda, R. Raszewska-Skałeczka (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015.
- Raszewska-Skałeczka R., *Miejsce statutu i regulaminu zakładu administracyjnego w systemie źródeł prawa. Kwestie wybrane*, Wrocław 2008.
- Raszewska-Skałeczka R., *Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019.
- Rączka P., [w:] G. Łaszczyca, A. Matan (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. III, cz. 1, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające*, Warszawa 2020.
- Rączka P., Jędrzejewski T., *Zajęcie nieruchomości*, [w:] G. Łaszczyca, A. Matan (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. III, cz. 2, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające – zagadnienia szczegółowe*, Lex/el. 2020.
- Redelbach A., Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994.
- Resich Z., *Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach cywilnych*, Warszawa 1962.
- Rhodes R.A.W., Jessop B., *Nowe współzarządzanie publiczne: rządzenie bez rządu*, „Zarządzanie Publiczne” 2010, nr 14(4).
- Ricoeur P., *Lectures on Ideology and Utopia*, Nowy Jork 1986.
- Rivero J., *La distinction entre droit et fait dans la jurisprudence du Conseil d'État, Le Fait et Droit, Etude de Logique Juridique*, Bruksela, Bruglant 1961.
- Rivero J., Waline J., *Droit administratif*, Paris 1994.
- Rogall H., *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Poznań 2010.
- Rogalski M., *Odpowiedzialność karna a odpowiedzialność administracyjna w prawie telekomunikacyjnych, pocztowym i konkurencji*, Warszawa 2015.
- Rokicka-Murszewska K., [w:] P. Rączka (red.), *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Lex/el. 2023.
- Rokicka-Murszewska K., *Ulgi w zwrocie nienależnie pobranego zasiłku rodzinnego w kontekście ochrony dobra dziecka*, „Prawo i Zabezpieczenie Społeczne” 2024, t. LXV, nr 3.
- Romanowski B., Skowron M., Zalewski M. (red.), *Analizy strategiczne Florian 2050. Tom 4*, Warszawa 2021.
- Romańska M., *Umowa jako forma działania administracji stosowana w celu zaspokojenia potrzeb socjalnych*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Wsparcie potrzebujących wyzwaniem dla samorządu terytorialnego*, Warszawa 2024.
- Rot H., Grzegorzczak J., *Kształtowanie systemu prawa*, „Prawo” 1984, t. CXVIII, AUWr No. 699.

- Rubin E.L., *Beyond Camelot. Rethinking Politics and Law for the Modern State*, Princeton 2005.
- Ruczkowski P., *Aksjologia Konstytucji RP, czyli od wartości do prawa pozytywnego*, „Dialogi Polityczne” 2021, nr 30.
- Ruczkowski P., *Preambuła w przepisach materialnego prawa administracyjnego*, [w:] G. Łaszczyca (red.), *Stosowanie prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Matana*, Warszawa 2024.
- Rudolf B., *Is ‘Good Governance’ a Norm of International Law?*, [w:] P.-M. Dupuy et al. (red.), *Völkerrecht als Wertordnung: Festschrift für Christian Tomuschat/Common Values in International Law: Essays in Honour of Christian Tomuschat*, Kehl 2006.
- Rutherford M., *Institutional economics: Then and now*, „Journal of Economic Perspectives” 2001, vol. 15(3).
- Rutkowska A., *Teoretyczne aspekty efektywności – pojęcie i metody pomiaru (Theoretical Aspects of Efficiency – the Concept and Methods of Measurement)*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, R. 11, nr 1, cz. 4.
- Ryngaert C., Zoetekouw M., *The End of Territory? The Re-Emergence of Community as a Principle of Jurisdictional Order in the Internet Era*, [w:] U. Kohl (red.), *The Net and the Nation State: Multidisciplinary Perspectives on Internet Governance*, Cambridge 2017.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Sand K., *Rola organizacji społecznych w wykonywaniu funkcji administracji państwowej w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Lublin 1977.
- Sawicka D., Filipowicz T., *Nowe mechanizmy realizacji inwestycji budowlanych przy współpracy gminy z inwestorem – Zintegrowany Plan Inwestycyjny oraz specustawa mieszkaniowa, „Nieruchomości” 2024, nr 4, Legalis.*
- Sawuła R., *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemyśl–Rzeszów 2008.
- Schachter O., *Law-Making in the United Nations*, [w:] N. Jasentuliyana (red.), *Perspectives on International Law*, London 1995.
- Schmidt-Aßmann E., *Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, Grundlagen Und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung*, Berlin, Heidelberg, New York 1998.
- Schmidt-Aßmann E., *Dogmatyka prawa administracyjnego. Bilans rozwoju, reformy i przyszłych zadań*, przeł. M. Bochwic-Ivanovska, Warszawa 2022.
- Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, przeł. A. Wasilewski, Warszawa 2011.
- Schmidt V., *Discursive institutionalism: understanding policy in context*, [w:] F. Fischer, A. Durnová, M. Orsini (red.), *Handbook of critical political context*, Massachusetts 2015.
- Schmidt V., *Taking ideas and discourse seriously: Explaining change through discursive institutionalism as the fourth „new institutionalism”*, „European Political Science Review” 2010, vol. 2(1).

- Scholler H., Broß S., *Grundzüge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, Karlsruhe 1979.
- Schotter A., *The Economic theory of social institutions*, Cambridge 1981.
- Schwab K., *Czwarta rewolucja przemysłowa*, przeł. A.D. Kamińska, Warszawa 2018.
- Schwarze J., *Soft Law im Recht der Europäischen Union*, „Europarecht” 2011, nr 1.
- Schwarze J., *The convergence of the administrative laws of the EU member state*, [w:] F. Snyder (red.), *The europeanisation of law: the legal effects of European integration*, Oxford–Portland, Oregon 2000.
- Scott J., Trubek D., *Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union*, „European Law Journal” 2002, vol. 8, no. 1.
- Sedlaček, T., *Ekonomia dobra i zła. W poszukiwaniu istoty ekonomii od Gilgamesza do Wall Street, (Economics of Good and Evil)*, przeł. D. Bakalarz, Warszawa 2012.
- Sibiga G., Sybilski D. (red.), *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Sibiril K., *La notion d'intérêt en droit administratif français*, Brest 2012.
- Sideri K., *Regulating foreign subsidies: legal implications under EU competition law*, „European Competition Law Review” 2023, vol. 44, iss. 2.
- Siedlecki W., *Egzekucja sądowa a egzekucja administracyjna*, „Palestra” 1980, nr 6.
- Siedlecki W., *Prawo procesowe cywilne a inne działy prawa*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1970, R. III.
- Sieniuc M., *Mediacja w postępowaniu administracyjnym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2020.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Simon H., *Działanie administracji. Proces podejmowania decyzji w organizacjach administracyjnych*, Warszawa 1976.
- Sitek M., *Konstytucyjne i ustawowe podstawy współpracy samorządów gminnych z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji funkcji świadczącej wobec uchodźców wojennych z Ukrainy*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 4(74).
- Skibska J., *Edukacja spersonalizowana i jej wymiary w ocenie nauczycieli edukacji wczesnoszkolnej*, „Niepełnosprawność – Dyskursy Pedagogiki Specjalnej” 2019, nr 33.
- Skoczylas A., Piątek W., [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Skoczylas A.P., *Glosa do wyroku NSA z dnia 25 września 2000 r., FSA 1/00*, OSP 2001, nr 2, poz. 19.
- Skóra A., *Europejskie uwarunkowania aktu administracyjnego. Aspekt procesowy*, [w:] J. Supernat, B. Kowalczyk (red.), *Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej*, Warszawa 2017.
- Skrenty Ź., *Podstawowe zasady planowania przestrzennego – istota i cele ustanowienia*, „Studia Lubuskie: Prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie” 2011, t. 7.

- Skuczyński P., *Soft law w perspektywie teorii prawa*, [w:] O. Bogucki, S. Czepita (red.), *System prawny a porządek prawny*, Szczecin 2008.
- Skupiński J., *Model polskiego prawa o wykroczeniach*, Wrocław 1974.
- Smoktunowicz E., *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.
- Smoktunowicz E., *Egzekucja administracyjna i sądowa. Teksty, orzecznictwo, piśmiennictwo, indeks rzeczowy*, Warszawa 1995.
- Smoktunowicz E., *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1990.
- Sobieralski K., *Z problematyki postępowania rozpoznawczego przed sądem administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7–8.
- Sobieralski K., *Zagadnienia sądowej kontroli egzekucji administracyjnej*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Sobolewski K., *Problemy ochrony praw jednostki w stosunkach z administracją świadcząco*, „Studia Prawa Publicznego” 2019, nr 12.
- Soboń A., Adamczewska M., *Organizacje społeczne w realizacji zadań proobronnych*, „Civitas et Lex” 2023, t. 37, nr 1.
- Sohn E., *The future of the scientific conference. Researchers are redefining twenty-first-century conferences at which delegates set the agenda.*, „Nature”, 19 December 2018, <https://www.nature.com/articles/d41586-018-07779-y> [dostęp: 14.07.2024].
- Sowiński R., *Wolność i ustawowa swoboda działalności gospodarczej*, Wrocław 2007.
- Spurek S., [w:] *Przeciwdziałanie przemocy domowej. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2023.
- Stahl M., *Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, R. II, nr 6(9).
- Stahl M., *Szczególne prawne formy działania administracji*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013.
- Staniszewska L., *Instytucja zajęcia stanowiska jako forma współdziałania w stanowieniu i stosowaniu prawa*, Poznań 2022.
- Starościak J., *Administracyjny ustrój Polski*, Warszawa 1947.
- Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.
- Starościak J., *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1958.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977.
- Starościak J., *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Warszawa 1967.
- Stec M., Małysa-Sulińska K. (red.), *Prawo do dobrego samorządu w kontekście realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2021.
- Stec M., Małysa-Sulińska K. (red.), *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, Warszawa 2019.

- Stec M., Mączyński M., *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszczalność i granice jej prowadzenia*, Warszawa 2016.
- Stec M., Płazek S. (red.), *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017.
- Stefaniuk M., *Miejsce Vilfreda Pareta w naukach społecznych. (The Vilfredo Pareto's Position Within Social Sciences)*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia. Sectio G” 1996, vol. XLIII.
- Stefanowska Z., *Słownik etymologiczny języka polskiego*, Warszawa 1974.
- Stelmach J., Sarkowicz R., *Filozofia prawa XIX i XX wieku*, Kraków 1998.
- Streit M., Mummert U., Kiwit D., *Views and comments on cognition, rationality, and institutions*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics” 1997, vol. 153(4).
- Strzyczkowski K., *Uwagi o zadaniach nauki o prawnych formach działania administracji gospodarczej*, [w:] B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Poznań 2009.
- Supernat J., *Administracja i prawo administracyjne. Słownik polsko-angielski*, Wrocław 2011.
- Supernat J., *Administracja i prawo administracyjne. Słownik polsko-angielski*, Wrocław 2020.
- Supernat J., *Administracja i prawo administracyjne. Słownik polsko-angielski. Krótki słownik terminów środowiska administratywistów*, Wrocław 2022.
- Supernat J., *Administracja i prawo administracyjne. Słownik polsko-angielski. Suplement*, Wrocław 2023, <https://supernat.pl/administracja-i-prawo-administracyjne-slownik-polsko-angielski-suplement/> [dostęp:15.09.2024]
- Supernat J., *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2008, nr 1(10).
- Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, Wrocław 2005.
- Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 23–26 maja 2004 r.*, Rzeszów 2004.
- Supernat J., *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XIX i XXI wieku*, [w:] P. Lisowski (red.), *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, Wrocław 2024.
- Supernat J., *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013.
- Supernat J., *Administracja w Unii Europejskiej – podziały i postacie*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. C/1, AUWr No. 3661.
- Supernat J., *Biurokratyczne załatwienie sprawy jako przedmiot skargi powszechnej – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010.
- Supernat J., *Czas a prawo administracyjne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Czas w prawie administracyjnym. I Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2011.

- Supernat J., *Dobra administracja w prawie Unii Europejskiej*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dzieśięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. 1, Wrocław 2014.
- Supernat J., *Europejska przestrzeń administracyjna (zarys problematyki)*, [w:] Z. Janku et al. (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005.
- Supernat J., *Funkcje zarządzania*, [w:] A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005.
- Supernat J., *Globalna administracja i globalne prawo administracyjne: informacja przed władztwem*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012.
- Supernat J., *Good governance and public administration*, [w:] R. Grzeszczak (red.), *Challenges of good governance in the European Union*, Baden-Baden 2016.
- Supernat J., *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003.
- Supernat J., *Język prawa administracyjnego*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, Warszawa 2021.
- Supernat J., *Komisja Europejska jako administracja publiczna*, [w:] A. Matan (red.), *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, Warszawa 2022.
- Supernat J., *Koncepcja sieci organów administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007.
- Supernat J., *Miejsce i znaczenie soft law w prawie publicznym Unii Europejskiej*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.
- Supernat J. (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Supernat J., *Niepewność*, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym. II Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2012.
- Supernat J., *Niepewność sytuacji prawnej jednostki a funkcje prawa administracyjnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym. IV Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2014.
- Supernat J., *Niepomijalna administracja publiczna jako miejsce spotkania prawa publicznego i prawa prywatnego w dobie transformacji prawa publicznego w Europie*, „Prawo” 2020, t. CCCXXI, AUWr No 4001.
- Supernat J., *O nieinstrumentalnej wartości instytucji prawnych*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, Warszawa 2017.
- Supernat J., *O pojęciu rozliczalności (accountability) administracji*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl (red.), *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, Warszawa 2013.

- Supernat J., *Odesłania do zasad prakseologicznych w prawie administracyjnym*, Wrocław 1984.
- Supernat J., *Państwo administracyjne*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. CXX, cz. 1 AUWr No. 3978.
- Supernat J., *Pogranicze prawa administracyjnego na przykładzie spotkania prawa administracyjnego z prawem konstytucyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego. IX Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2019.
- Supernat J., *Pojęcia administracji*, [w:] T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki (red.), *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym – refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, Wrocław 2020.
- Supernat J., *Pojęcie administracji publicznej – „państwowe”, „powszechnie pojemne i ponadczasowe” oraz „pozapaństwowe”*, [w:] J. Korczak (red.), *Układ administracji publicznej. X Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2020.
- Supernat J., *Prawo administracyjne jako miejsce spotkania państwa i jednostki – uwagi z perspektywy porównawczej*, [w:] J. Korczak, K. Sobieralski (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, Wrocław 2019.
- Supernat J., *Prawo administracyjne w przestrzeni globalnej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym. III Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2013.
- Supernat J., *Procedures for counteracting administrative information asymmetry in the Polish Administrative Code*, [w:] D. Cendrowicz, A. Chrisidu-Budnik (red.), *Asymmetric information in public administration*, Warszawa 2022.
- Supernat J., *Przedmowa*, [w:] J. Supernat (red.), *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego. XII Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2022.
- Supernat J., *Sądy i kontrola sądowa w Unii Europejskiej*, [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019.
- Supernat J., *Sieci administracyjne w Unii Europejskiej*, [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2016.
- Supernat J., *Styl administrowania. Pojęcie i polityka*, [w:] M. Giełda, R. Raszevska-Skałicka (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015.
- Supernat J., *Techniki decyzyjne i organizatorskie*, Wrocław 2000.
- Supernat J., *Władza wykonawcza w Unii Europejskiej*, [w:] A. Cudak, I.M. Szkotnicka (red.), *Państwo, administracja i prawo administracyjne w europejskiej kulturze prawnej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Andrzejowi Jeżewskiemu z okazji osiemdziesiątej rocznicy urodzin*, Warszawa 2018.
- Supernat J., *Założenia nauki administracji Franciszka Longchamps de Bérrier i administracja unijna*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 5.

- Supernat J., *Zarządzanie*, Wrocław 2005.
- Supernat J., *Zasady dobrej administracji*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*. Warszawa–Dębe 23–25 września 2002 r., Warszawa 2003.
- Supernat J., *Zdolność administracyjna europejskiego systemu administracji*, [w:] S. Dudzik, B. Iwańska, N. Półtorak (red.), *Inteligentna i zrównowazona gospodarka sprzyjająca włączeniu społecznemu – wyzwania dla systemów prawnych Unii Europejskiej i państw członkowskich*, Warszawa 2017.
- Supernat J., *Zewnętrzne i wewnętrzne problemy samorządu terytorialnego w świetle aktualnych wyzwań oraz ich możliwe rozwiązania*, [w:] I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego*, t. 3, *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, Warszawa 2023.
- Supernat J., Kowalczyk B. (red.), *Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej*, Warszawa 2017.
- Supernat J. (red.), *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego. XII Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2002.
- Supiot A., *Governance by Numbers. The Making of a Legal Model of Allegiance*, Hart Publishing 2017.
- Suwaj R., *Sądowa kontrola wyroku wadliwego – glosa krytyczna do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14.06.2019 r. (I GSK 598/19)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2020, nr 6.
- Sybilski D., *Wpływ ogólnego rozporządzenia o ochronie danych na otwarte dane i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2021.
- Sydow J., Schreyögg G., Koch J., *Organizational path dependence: opening the black box*, „Academy of Management Review” 2009, nr 34(4).
- Szczerba-Zawada A., *Otwarta metoda koordynacji*, [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2016.
- Szczurek Z., [w:] Z. Szczurek (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz*, Lex/el. 2005.
- Sześciło D., *Współzarządzanie (zarządzanie partycypacyjne): teoria i praktyka*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2014, nr 2(35).
- Szewc A., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Szewczyk E., Szewczyk M., *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014.
- Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995.
- Szewczyk M., *Zagadnienia teoretycznoprawne*, [w:] S. Pałowski (red.), *Umowy w administracji publicznej*, Warszawa 2022, Lex/el.
- Szlachetko K., *Konstrukcja prawna audytu krajobrazowego*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2019, nr 1(8).
- Szlachetko K., Skorczyńska E., Szlachetko J.H. (red.), *Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Komentarz*, Gdańsk 2021.

- Sztompka P., *Socjologia: analiza społeczeństwa*, Kraków 2002.
- Szumilo-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne*, Warszawa 2004.
- Szumowski W., *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji*, „Nauki o Zarządzaniu” 2014, nr 4(21).
- Szwarc M., *Warunki poprawnej implementacji dyrektyw w porządkach prawnych państw członkowskich w świetle prawa wspólnotowego*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2001, nr 1.
- Szydło M., *Prawna koncepcja zamówienia publicznego*, Warszawa 2014.
- Szymańska M., *Funkcje partnerstwa lokalnego w rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, nr 1.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1989, t. III.
- Śliwiński E., *Administratywizacja karania*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 2021, nr 97.
- Śmiełowska M., *Obecności etniczne i narodowe na Śląsku Opolskim: procesy kształtowania tożsamości i relacji międzygrupowych*, Opole 1999.
- Świerczyński P., *Pozycja prawna wierzyciela w egzekwowaniu obowiązków administracyjnych*, Lublin 2018.
- Świstak M., *Autonomia publicznych uczelni akademickich w Polsce*, Lublin 2022.
- Tabernacka M., *Arqus w praktyce*, „Biuletyn Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii” 2024, nr 1(30).
- Tabernacka M., *Czynniki kształtujące tożsamość podmiotów sfery publicznej*, [w:] M. Tabernacka, A. Szadok-Bratuń, *Public relations w sferze publicznej. Wizerunek i komunikacja*, Warszawa 2012.
- Tabernacka M., *Efektywność planowania i zagospodarowania przestrzennego*, [w:] U. Kalina-Prasznica (red.), *Państwo i rynek. Obszary zawodności*, Wrocław 2011.
- Tabernacka M., *Konflikty dotyczące interpretacji pojęcia „ład przestrzenny” w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] M. Tabernacka, R. Raszevska-Skałicka (red.), *Płaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- Tabernacka M., Kusiak-Winter R., Krakowska M., Knauber A., Reinhard E., Miodek M., Tracz-Molasy A., *Europa, dialog i perspektywy młodych ludzi w zwierniadle wyników badań prowadzonych w projekcie GANESA*, Wrocław 2022.
- Tabernacka M., *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Warszawa 2024.
- Tabernacka M., *O marzeniach*, „Biuletyn Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii” 2020, nr 2(13).
- Tabernacka M., *O przekraczaniu bariery własnego etnocentryzmu*, „Biuletyn Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii” 2020, nr 1(12).
- Tabernacka M., Szadok-Bratuń A., *Public relations w sferze publicznej. Wizerunek i komunikacja*, Warszawa 2012.
- Tabernacka M., *Uniwersalny i demokratyczny wymiar aksjologii ochrony i kształtowania krajobrazu*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, Warszawa 2017.

- Tabernacka M., *Walory ekonomiczne przestrzeni w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Kra-kowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2016.
- Tabor M., Skoczek J., *Zarządzanie procesem członkostwa Polski w UE*, [w:] M. Kałużyńska, K. Smyk, J. Wiśniewski (red.), *5 lat Polski w Unii Europejskiej, raport UKIE*, Warsza-wa 2009.
- Tapscott D., Williams A. D., *Wikinomia. O globalnej współpracy, która zmienia wszystko*, Warszawa 2008.
- Taylor Ch., *Modern Social Imaginaries*, Durham–London 2004.
- Taylor Ch., *Nowoczesne imaginaria społeczne*, przeł. A. Buchejda, K. Szymaniak, Kraków 2010.
- Teutsch A., *Using Constitutional Imaginaries in Constitutional Comparison – yes, but how?*, „International Journal of Social Imaginaries” 2023, nr 3(1).
- Thirlway H., *International Customary Law and Codification: An Examination of the Con-tinuing Role of Custom in the Present Period of Codification of International Law*, Leiden 1972.
- Tifine P., *Droit administratif français – Introduction – Chapitre 1: L’administration*, „Re-vue generale du droit” 2013, nr 4198.
- Tkacz S., *O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawoznawstwie (Od dogma-tyki do teorii)*, Toruń 2014.
- Tokarczyk R., *Współczesne doktryny polityczne*, Lublin 1984.
- Tolstoj Ŭ.K., Bošno S.V., *O преподавании права на современном этапе*, „Pravo i Sovremen-nye Gosudarstva” 2017, nr 5.
- Tomuschat Ch., *The International Law Commission – An Outdated Institution?*, „German Yearbook of International Law” 2006, vol. 49.
- Tracz M., *Rola edukacji w budowaniu kapitału społecznego w Polsce*, Prace Komisji Geo-grafii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego 2013, nr 23.
- Trocha J., *Działalność organizacji pozarządowych na rzecz systemu zarządzania kryzyso-wego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Obronność. Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządza-nia i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej” 2014, nr 4(12).
- Truszkiewicz Z., *Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców z komenta-rzem*, Kraków 1996.
- Trutkowski C., *Kształtowanie polityki oświatowej samorządów lokalnych*, „Samorząd Te-rytorialny” 2015, nr 1–2.
- Trzaskowski R., *Granice swobody kształtowania treści i celu umów obligacyjnych. Art. 353¹ KC*, Kraków 2005.
- Trzaskowski R., *Właściwość (natura) zobowiązaniowego stosunku prawnego jako ogra-niczenie zasady swobody kształtowania treści umowy*, „Kwartalnik Prawa Prywat-nego” 2000, z. 2.
- Trzcińska D., *Proces inwestycyjno-budowlany w praktyce. Rozwiązania najważniejszych problemów*, Warszawa 2021.

- Tuleja P., *Zasady konstytucyjne*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997.
- Tybor M., *Zbiegi egzekucji oraz zabezpieczeń*, „Currenda” 2016, nr 2, Legalis/el.
- Uruszczak W., *Prawo a prawda, czyli o fikcjach prawnych uwagi historyka prawa*, „Z Dziejów Prawa” 2020, t. 13(21).
- Veblen T., *Teoria klasy próżniaczej*, Warszawa 2008.
- Verdery K., *National Ideology Under Socialism: Identity and Cultural Politics in Ceause-scu's Romania*, Berkley–Los Angeles–London 2023.
- Voßkuhle A., [w:] W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann, A. Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band I, München 2012.
- Walasik M., *Zbieg egzekucji sądowej i administracyjnej prowadzonych przeciwko różnym dłużnikom*, „Przegląd Prawa Cywilnego” 2012, nr 2.
- Wasilewski A., *Kodyfikacja prawa administracyjnego*, Warszawa 1988.
- Wągiel E., *Partycypacja społeczna gminy w świetle ustawy o samorządzie gminnym oraz prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
- Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002.
- Wegner J., [w:] Z. Kmiecik, M. Wojtuń, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Wierzbowski M., *Akty normatywne organizacji spółdzielczych*, Warszawa 1977.
- Wierzbowski M. et al. (red.), *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.
- Wiktorowska A., *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Judicial Control in Integrated Composite Administrative Proceedings – Monism or Duality of Protection of Individual Rights?*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 2023, vol. 32, nr 1.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Zintegrowane z prawem Unii Europejskiej postępowania administracyjne*, Warszawa 2017.
- Williamson O., *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*, Warszawa 1998.
- Williamson O., *Transaction Cost Economics: How it works. Where it is headed*, „The Economist” 1998, vol. 14(1).
- Williamson O.E., *Transaction cost economics and organization theory*, [w:] O.E. Williamson (red.), *Organization theory: From Chaster Barnard to the present and beyond*, Oxford 1995.
- Wiszejko-Wierzbicka D., *Niewykorzystana sfera. Partycypacja społeczna i obywatelska osób z ograniczeniami sprawności*, Warszawa 2010.

- Włodyka S., *Prawo gospodarcze: zarys systemu. Tom I. Część ogólna*, Warszawa 1981.
- Włodyka S., *Problem „prawa gospodarczego”*, „Studia Cywilistyczne” 1964, t. V.
- Włodyka S., *Problem struktury prawa*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 4.
- Wnorowski K., *Międzynarodowe porozumienia samorządu terytorialnego w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2024.
- Wodnicka M., *Wpływ czwartej rewolucji przemysłowej na innowacyjność usług*, „Optimum Economic Studies” 2021, nr 3(105).
- Wojciechowski B., [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, *Wykłady w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Wojciechowski B., *Ważenie wartości konstytucyjnych i europejskich w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] J. Chlebny (red.), *Wolności i prawa człowieka i obywatela w orzecznictwie sądów administracyjnych. Księga jubileuszowa na 100-lecie utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, Warszawa 2022.
- Wolfke K., *Can Codification of International Law be Harmful?*, [w:] J. Makarczyk (red.), *Essays in International Law in Honour of Judge Manfred Lachs*, The Hague 1984.
- Wood B., Bohte J., *Political transaction costs and the politics of administrative design*, „The Journal of Politics” 2004, vol. 66(1).
- Woś T., *Wywłaszczanie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, Warszawa 2004.
- Woś T., Zimmermann J., *Glosa do uchwały SN z 23.09.1986 r., III AZP 11/86*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 8.
- Wódz J., *Aktywność społeczna na poziomie lokalnym – samorząd lokalny a polityka* [w:] A. Gawkowska, P. Gliński, A. Kościański (red.), *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna. Obywatelskość, polityka, lokalność*, Warszawa 2005.
- Wójcicki, M., *Pojęcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2013, nr 24.
- Wronkowska S., *W sprawie bezpośredniego stosowania konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.
- Wróbel A., [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex/el. 2024.
- Wróblewski J., *Rozumienie prawa i jego wykładowia*, Wrocław 1990.
- Wyporska J., Tarno J.P., *Kontrakt wojewódzki*, [w:] L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008.
- Wyporska-Frankiewicz J., Cybulska R., *Kontrakt socjalny – doskonałe narzędzie służące współdziałaniu w wykonywaniu zadań z zakresu pomocy społecznej ciężących na administracji publicznej?* [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, Lex/el.
- Wyporska-Frankiewicz J., *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2009, Lex/el.

- Wyrzykowski M., *Konstytucja negocjacji i kompromisu*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja – wybory – parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000.
- Wyrzykowski M., Ziółkowski M., *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Zachariasz I., Fogel A., *Komentarz do art. 11*, [w:] H. Izdebski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2023, Lex/el.
- Zacharko L., *Administracja publiczna zarządzana nowocześnie – kilka refleksji*, [w:] T. Kocowski, J. Korczak, P. Lisowski (red.), *Niepomijalność administracji publicznej*, „Prawo” 2020, t. CCCXXXI, AUWr No. 4001.
- Zacharko L., *Dostęp do informacji publicznej i jej granice na gruncie francuskiego prawa administracyjnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2015.
- Zacharko L., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych w modelu francuskim*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
- Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000.
- Zajda K., *Władza lokalna, organizacje pozarządowe i przedsiębiorcy – współdziałanie na rzecz rozwoju wsi. Studium przypadku gmin wiejskich powiatu radomszczańskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 3.
- Zakrzewski W., *Ustawa i delegacja ustawodawcza w Anglii*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1960, t. XXVIII.
- Zaleśny J., *Tworzenie Konstytucji z 1997 roku. Przejaw kooperacji czy rywalizacji elit politycznych?* „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 6(143).
- Zdebel M., *Prawo finansowe jako dział prawa*, [w:] J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szołno-Koguc (red.), *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce – dorobek i kierunki rozwoju. Księga jubileuszowa Profesora Alicji Pomorskiej*, Lublin 2008.
- Zdyb M., Kruk E., Lubeńczuk G. (red.), *Dysfunkcje publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2018.
- Zieliński M., *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] J. Trzciński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*, Warszawa 1997.
- Zieliński M., *Międzynarodowe decyzje administracyjne*, Katowice 2011.
- Zieliński M., *O pojęciu międzynarodowego prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 9.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2017.
- Ziemiński Z., *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa-Poznań 1983.
- Ziemski K., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005.

- Ziemski K., *Podstawy problematyki*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013.
- Zięty J., *Charakter prawny oświadczenia inwestora o dysponowanie nieruchomością na cele budowlane – zagadnienia cywilnoprawne i administracyjne*, „Civitas et Lex” 2020, nr 4.
- Zimmermann J., *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986.
- Zimmermann J., *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020.
- Zimmermann J., *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.
- Zimmermann J., *Jedność prawa administracyjnego*, [w:] J. Supernat (red.), *Miedzy tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Zimmermann J., *O aktualności pojęć w prawie administracyjnym*, [w:] M. Wierzbowski et al. (red.), *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, Warszawa 2021.
- Zimmermann J., *Obowiązek informowania ciążący na organach administracji. Glosa do wyroku SN z 23.07.1992 r., III ARN 40/92*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 8.
- Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, wyd. 5, Warszawa 2012.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, wyd. 6, Warszawa 2014.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, wyd. 10, Warszawa 2022.
- Zimmermann J., *Przedmowa*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego. IX Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2019.
- Zimmermann J., *Przepisy ogólne prawa administracyjnego i definiowanie pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, R. 71, z. 2.
- Zimmermann J. (red.), *Czas w prawie administracyjnym. I Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2011.
- Zimmermann J. (red.), *Wartości w prawie administracyjnym. V Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2015.
- Zinczuk B., *Automatyzacja i robotyzacja jako wyzwanie dla rynku pracy*, „Zeszyty Naukowe” 2021, nr 2(992).
- Ziółkowski D., *Zjazdy katedr prawa administracyjnego w latach 1950–2018*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018.
- Zirk-Sadowski M., [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, *Wykłady w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.

- Zirk-Sadowski M., *Metodologia nauk administracyjnych na tle metodologii prawoznawstwa*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007.
- Zubik M., Sokolewicz W., [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. II, Warszawa 2016.
- Zychowicz Z., *Konsultacje społeczne w samorządzie*, Szczecin 2014.
- Żołyński J., *Zakład pracy jako byt intersubiektywny (wspólnota wyobrażona)*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2022, nr 29(1).
- Żukowski L., Sawuła R., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Warszawa 2002.

Przedstawiona do recenzji Księga Pamiątkowa jest uhonorowaniem wieloletniej pracy Profesora Jerzego Supernata. Tytuł dzieła nawiązuje do aktywności naukowej Dostojnego Jubilata, który prawo administracyjne traktował jako wielopłaszczyznowe miejsce spotkań. Zarówno tytuł, jak i koncepcja tomu stanowią doskonale odzwierciedlenie tej myśli przewodniej, przeplatającej bogaty dorobek naukowy Pana Profesora. [...]

Szeroko zakrojona perspektywa badawcza recenzowanego przedsięwzięcia umożliwiła stworzenie pracy bogatej pod względem treści i metodologii. Obok klasycznych dla doktryny prawa administracyjnego tekstów w tomie odnajdujemy artykuły o tłumaczeniach prawniczych, zarządzaniu kryzysowym, efektywności ekonomicznej i ludzkich emocjach. Nie brakuje również rozważań na tematy aktualne, obecne w dyskursie publicznym, dotyczące konfliktów zbrojnych, emigracji, przemocy domowej czy sztucznej inteligencji. A wszystko prezentowane jest przez pryzmat prawa administracyjnego.

dr hab. Iwona Sierpowska, prof. Uniwersytetu SWPS

Czcigodny Jubilat, Prof. dr hab. Jerzy Supernat, napisał kiedyś te słowa: „Prawo administracyjne nie jest miejscem izolowanym, ale [...] miejscem spotkań. Miejscem spotkań na ogół trudnych, jako że trudno jest powiedzieć cokolwiek o prawie administracyjnym, co nie rodzi kontrowersji, ale miejscem pokojowym i zawsze otwartym – *semper apertus*”. Zebrane w pracy artykuły rozwijają zacytowaną myśl w przeróżnych kierunkach. Na wstępie należy jednak podkreślić wagę samej tej myśli (która zainspirowała poszczególnych autorów do opisania istotnych dla nich „miejsc spotkań”), a zwłaszcza docenić użycie – w kontekście prawa – wyrazu: „spotkanie”. Przybliżać ono może bowiem naukę prawa administracyjnego do wartościowego nurtu etycznego, określanego mianem „filozofii dialogu” lub „filozofii spotkania” (odnajdywanej w pracach M. Bubera czy J. Tischnera [...]), które podkreśla znaczenie relacji międzyludzkich w życiu człowieka i całych społeczności (wspólnot). Wskazane relacje są niewątpliwie równie cenne w życiu prawnym, w przestrzeni działania prawa administracyjnego. [...]

Publikację uznaję za znakomitą pod względem merytorycznym, wzbogacającą na wielu polach dorobek nauki prawa administracyjnego, aktualną, pobudzającą do refleksji, oryginalną, w której treści z pewnością warto zasmakować.

dr hab. Ewa Skorczyńska, Uniwersytet Jagielloński

ISBN 978-83-68169-06-5 (oprawa miękka)

ISBN 978-83-68169-07-2 (oprawa twarda)

ISBN 978-83-68169-08-9 (online)